

COLLANA

## **Diritto e Migrazioni**

1

La Collana “Diritto e migrazioni” promuove la pubblicazione di opere monografiche e collettive in tema di diritto delle migrazioni, per favorire la circolazione delle idee e superare la frammentazione disciplinare e l’isolamento di chi studia la materia. La Collana trae origine da una collaborazione scientifica sorta nell’ambito dell’Accademia di Diritto e Migrazioni (ADiM) e intende promuovere un approccio scientifico rigoroso, aperto al contributo delle altre scienze sociali. È gestita da un Comitato di direzione, composto da accademici che studiano i fenomeni migratori da diverse prospettive giuridiche. Il Comitato di direzione è coadiuvato da un Comitato scientifico, del quale fanno parte molti autorevoli studiosi del tema. La Collana ospita monografie, sottoposte a un processo di revisione “a doppio cieco”, e opere collettive, sottoposte a procedure di revisione definite dal Comitato di direzione.

The Law and Migration Series promotes the publication of monographic and collective works on migration law in order to foster the circulation of ideas and overcome the disciplinary fragmentation and isolation of those who study the subject. The Series originates from a scientific collaboration within the Academy of Law and Migration (ADiM) and aims to promote a rigorous scientific approach, open to the contribution of other social sciences. It is managed by a Steering Committee, composed of academics who study migration phenomena from different legal perspectives. The Steering Committee is assisted by a Scientific Committee, which includes many authoritative scholars on the subject. The Series publishes both monographs, subjected to a “double-blind” review process, and collective volumes, subject to review procedures defined by the Steering Committee.

## **COMITATO DI DIREZIONE**

Marco BENVENUTI, Federico CASOLARI, Madia D'ONGHIA  
Paolo MOROZZO DELLA ROCCA, Mario SAVINO, Massimo STARITA

## **COMITATO SCIENTIFICO**

Fabio ADDIS, Alessandra ALGOSTINO, Roberta ALUFFI, Giuliano AMATO  
Gianluca BASCHERINI, Francesca BIONDI DAL MONTE  
Paolo BONETTI, Roberta BONINI, Marco BORRACCETTI, Paola BOZZAO  
Laura CALAFÀ, Ferran CAMAS RODA, Piera CAMPANELLA, Giuseppe CAMPESI  
Gabriele CARAPEZZA FIGLIA, Marta CARTABIA, Donato CARUSI  
Antonio CASSATELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe CATALDI, Raffaele CATERINA  
Elisa CAVASINO, Roberto CHERCHI, Vincent CHETAIL, William CHIAROMONTE  
Manuela CONSITO, Luisa CORAZZA, Alessandra CORDIANO, Pasquale DE SENA  
Marcello DI FILIPPO, Paola GARCÍA ANDRADE, Marco GESTRI, Iris GOLDNER LANG  
Itziar GÓMEZ FERNÁNDEZ, Elspeth GUILD, Costanza HONORATI  
Fanny JACQUELOT, Donatella LOPRIENO, Maura MARCHEGIANI  
Fabrizio MARONGIU BONAIUTI, Monica MCBRITTON, Valsamis MITSILEGAS  
Giuseppe MORGESE, Elisa OLIVITO, Pina PALMERI, Claudio PANZERA  
Luisa PASCUCCI, Emanuela PISTOIA, Sabrina RAGONE  
Margherita RAMAJOLI, Maura RANIERI, Alessio RAUTI, Giuseppe Antonio RECCHIA  
Sylvie SAROLEA, Lorenzo SCHIANO DI PEPE, Aldo SCHIAVELLO  
Roberto SENIGAGLIA, Daniel THYM, Valeria TORRE, Michele TRIMARCHI  
Giuseppe TROPEA, Lilian TSOURDI, Riccardo URSI, Maria Carmela VENUTI

# Università e studenti stranieri

Un'analisi giuridica dell'accesso  
all'istruzione superiore in Italia  
da parte dei cittadini di Paesi terzi

a cura di

*Marco Benvenuti e Paolo Morozzo della Rocca*

EDITORIALE SCIENTIFICA  
NAPOLI



Cofinanziato dal programma  
Erasmus+ dell'Unione europea

Il presente volume è stato cofinanziato dall'Unione europea. Le opinioni espresse appartengono, tuttavia, al solo o ai soli autori e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea o dell'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA). Né l'Unione europea né l'EACEA possono esserne ritenute responsabili.

Volume pubblicato con il contributo finanziario di:



Università  
per Stranieri  
di Perugia



DIPARTIMENTO  
DI ECONOMIA E DIRITTO

SAPIENZA  
UNIVERSITÀ DI ROMA

*Proprietà letteraria riservata*

© Copyright 2024 Editoriale Scientifica s.r.l.  
Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli  
[www.editorialescientifica.com](http://www.editorialescientifica.com) [info@editorialescientifica.com](mailto:info@editorialescientifica.com)

ISBN 979-12-5976-919-0

## INDICE - SOMMARIO

<i>Principali abbreviazioni</i>	13
---------------------------------	----

INTRODUZIONE  
UNIVERSITÀ E STUDENTI STRANIERI  
TRA POLITICA E DIRITTO  
*Marco Benvenuti e Paolo Morozzo della Rocca*

1. Un'ambigua perimetrazione giuridica: studenti universitari stranieri e studenti internazionali	15
2. Studenti universitari e stranieri, stranieri e studenti universitari	19
3. Qualche dato, per un cambio di programma	23
4. Un punto di osservazione interno ma critico	27

CAPITOLO 1  
ELEMENTI COMUNI ED ELEMENTI DIFFERENZIALI  
DEGLI STUDENTI UNIVERSITARI STRANIERI  
E DEGLI STUDENTI INTERNAZIONALI  
*Elena Paparella*

1. Le ragioni della categorizzazione	29
2. Gli “studenti universitari stranieri” nel TUI e gli “studenti internazionali” nelle circolari ministeriali	31
3. Una categoria importante di studenti universitari stranieri: gli studenti con <i>background</i> migratorio	35
4. Conclusioni: le categorie giuridiche e il principio di parità di trattamento	36

CAPITOLO 2  
LE FONTI DI DISCIPLINA  
*Chiara Quadarella*

1. Introduzione	37
2. L'annuale circolare amministrativa	43
3. Considerazioni conclusive: la rilevanza delle circolari amministrative in materia di diritto allo studio degli studenti universitari stranieri	46

CAPITOLO 3  
IL RUOLO DELL'AMMINISTRAZIONE STATALE

*Chiara Prevete*

1. Introduzione: i tre Ministeri competenti	49
2. Il Ministero dell'università e della ricerca	50
3. Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	51
3.1. Le funzioni del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale in generale	51
3.2. L'offerta di borse di studio in favore degli studenti universitari stranieri	53
3.3. Le dichiarazioni di valore <i>in loco</i> di un titolo di studio o di abilitazione professionale conseguito all'estero e il regime speciale per i titolari di protezione internazionale	54
3.4. Il rilascio dei visti per motivi di studio	55
4. Il Ministero dell'interno	56
5. I raccordi tra i Ministeri e gli altri enti che coadiuvano le amministrazioni statali	56

CAPITOLO 4  
IL RUOLO DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI E LOCALI

*Angelo Lerro*

1. La delimitazione delle competenze regionali in materia di diritto allo studio universitario	59
2. Il ruolo delle Regioni	61
3. Il ruolo degli enti locali	70

CAPITOLO 5  
IL RUOLO DELLE UNIVERSITÀ

*Flavio Valerio Virzi*

1. Il ruolo delle università nella promozione dell'internazionalizzazione dell'istruzione superiore	73
2. Le iniziative a favore degli studenti universitari stranieri che intendono fare ingresso in Italia	78
3. Le azioni in favore degli studenti universitari rifugiati	80
4. Gli studi universitari nel sistema della cooperazione allo sviluppo	82
5. Le iniziative dei singoli atenei	86

CAPITOLO 6  
IL RUOLO DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE

*Carlotta De Cuntis*

1.	Introduzione	101
2.	I servizi offerti dagli enti del terzo settore agli studenti universitari stranieri	102
	2.1. I servizi di assistenza sociale universale	102
	2.2. I servizi offerti agli stranieri in generale	104
	2.3. I servizi dedicati agli studenti universitari stranieri	107
3.	Una sintesi delle fragilità riscontrate	109
4.	Proposte di buone pratiche analizzate	113
5.	Conclusioni	116

CAPITOLO 7  
IL VISTO DI INGRESSO PER MOTIVI DI STUDIO

*Paolo Morozzo della Rocca e Flavio Valerio Virzì*

1.	L'introduzione del visto per motivi studio come necessario presupposto dell'iscrizione all'università	117
2.	Il visto per motivi di studio nel diritto statale e dell'UE	118
3.	Il procedimento di preiscrizione ai corsi universitari	121
4.	L'avvio del procedimento di rilascio del visto per motivi di studio	128
5.	Le valutazioni prodromiche al rilascio del visto per motivi di studio: la "coerenza" del titolo di istruzione secondaria superiore	133
6.	Il rischio di immigrazione illegale	137

CAPITOLO 8  
IL RICONOSCIMENTO DEI TITOLI DI STUDIO STRANIERI

*Flavia Pacella*

1.	Introduzione	145
2.	La normativa in tema di riconoscimento dei titoli di studio stranieri	146
3.	La legalizzazione e la c.d. apostille	148
4.	L'accesso ai corsi di studio universitari e il loro proseguimento	149
5.	Il procedimento di riconoscimento accademico	150
6.	Gli enti di supporto	150
	6.1. Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e le rappresentanze diplomatico-consolari	150

6.2. Il Centro di informazione sulla mobilità e le equivalenze accademiche	151
6.3. I procedimenti speciali per gli studenti universitari titolari di protezione internazionale	154

#### CAPITOLO 9

### IL REQUISITO DELLA CONOSCENZA DELLA LINGUA ITALIANA E LA SUA CERTIFICAZIONE

*Borbala Samu e Stefania Scaglione*

1. Introduzione	159
2. Le procedure di ammissione per gli studenti internazionali che intendono conseguire un titolo universitario in Italia (i c.d. studenti <i>degree seekers</i> )	160
3. I corsi di preparazione per studiare all'università	163
4. La verifica e la valutazione delle competenze linguistiche per fini di studio	165
5. Interpretare i bisogni effettivi degli studenti internazionali	167
6. Alcune soluzioni per i bisogni effettivi degli studenti internazionali	169
6.1. I <i>Massive Online Open Courses</i> di italiano accademico	169
6.2. I corsi di italiano accademico generale e specifico	170
6.3. Il tutorato linguistico alla pari	172
7. Conclusioni	173

#### CAPITOLO 10

### IL PERMESSO DI SOGGIORNO PER MOTIVI DI STUDIO E IL SUO RINNOVO

*Paolo Morozzo della Rocca*

1. Premessa	175
2. Il rinnovo del permesso di soggiorno e la regolarità nello svolgimento degli studi	177
3. Variazioni nei percorsi di studio e conservazione del diritto di soggiorno	181
4. Il mantenimento del requisito di autosufficienza economica dello studente universitario straniero già soggiornante	187
5. I termini per la domanda di rinnovo del permesso di soggiorno	188
6. Il permesso di soggiorno dello studente universitario richiedente la protezione internazionale <i>sur place</i>	189
7. La controversa accessibilità dei richiedenti asilo ai corsi universitari	192

CAPITOLO 11  
IL CODICE FISCALE  
*Antonello Ciervo*

- |  |     |
|--|-----|
| 1. La normativa rilevante  | 197 |
| 2. I protocolli d'intesa tra le università e l'Agenzia delle entrate | 199 |

CAPITOLO 12  
LA RESIDENZA ANAGRAFICA  
*Chiara Quadarella*

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Introduzione   | 203 |
| 2. Il divieto di iscrizione anagrafica degli studenti universitari stranieri presso le residenze universitarie                          | 205 |
| 3. Considerazioni conclusive: l'irragionevole produzione di effetti pregiudizievoli nei confronti degli studenti universitari stranieri | 209 |

CAPITOLO 13  
L'ISCRIZIONE AL SISTEMA SANITARIO NAZIONALE  
*Francesco Valerio della Croce*

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Il diritto alla salute degli studenti universitari stranieri                               | 213 |
| 2. L'iscrizione al Servizio sanitario nazionale degli studenti universitari cittadini europei | 216 |
| 3. L'iscrizione al Servizio sanitario nazionale degli studenti universitari stranieri         | 218 |

CAPITOLO 14  
IL PAGAMENTO DELLE TASSE UNIVERSITARIE E L'EROGAZIONE  
DELLE BORSE DI STUDIO  
*Antonello Ciervo*

- |  |     |
|--|-----|
| 1. Alcuni rilievi preliminari di carattere metodologico  | 225 |
| 2. La normativa applicabile agli studenti universitari stranieri con riferimento al pagamento delle tasse universitarie e all'erogazione delle borse di studio | 228 |
| 3. Uno sguardo alla giurisprudenza   | 231 |
| 4. Brevi (e interlocutorie) osservazioni conclusive  | 237 |

CAPITOLO 15  
L'ACCESSO AGLI ALLOGGI UNIVERSITARI

*Chiara Prevete*

1. Introduzione		239
2. Le diverse iniziative degli atenei per l'accesso agli alloggi universitari da parte degli studenti universitari stranieri		241
3. I requisiti per l'accesso		242
4. Conclusioni		245

CAPITOLO 16  
LA MOBILITÀ DEGLI STUDENTI UNIVERSITARI STRANIERI

*Francesca Rondine*

1. Introduzione		247
2. La mobilità all'interno degli altri Stati membri dell'UE		249
2.1. La mobilità all'interno degli altri Stati membri dell'UE in generale		249
2.2. La mobilità degli studenti universitari cittadini europei		251
2.3. La mobilità degli studenti universitari stranieri		255
2.4. La mobilità degli studenti universitari stranieri e familiari di un cittadino europeo		256
2.5. La mobilità degli studenti universitari stranieri con un permesso di soggiorno di lungo periodo		258
2.6. La mobilità degli studenti universitari stranieri ai sensi della dir. UE n. 801/2016		261
3. L'uscita dal e il reingresso nel territorio italiano		265

CAPITOLO 17  
L'ACCESSO AL LAVORO

*Angelo Lerro*

1. L'attività lavorativa consentita in presenza di un permesso di soggiorno per motivi di studio		271
2. L'accesso ai Centri per l'impiego		272
3. Il permesso di soggiorno per ricerca lavoro o imprenditorialità degli studenti		273
4. L'accesso agli ordini professionali: qualche esempio		277

CAPITOLO 18  
IL DIRITTO AL RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE  
*Francesca Angelini*

1. Una premessa	281
2. Profili ricostruttivi del diritto al ricongiungimento familiare	282
3. Le informazioni specifiche sul ricongiungimento familiare fornite dalle università	288

CAPITOLO 19  
LA CONVERSIONE DEL PERMESSO DI SOGGIORNO  
PER MOTIVI DI STUDIO IN PERMESSO DI SOGGIORNO  
PER MOTIVI DI LAVORO  
*Paolo Morozzo della Rocca*

1. L'abolizione (proceduralmente imperfetta) delle quote annuali per la conversione del permesso di soggiorno per motivi di studio in permesso di soggiorno per motivi di lavoro	291
2. Il requisito di reddito	293
3. Il procedimento di conversione avviato su istanza dello studente	294
4. È possibile una semplificazione procedimentale in via interpretativa?	295
5. La conversione successiva all'acquisizione in Italia di un titolo di studio	296
6. Meglio disoccupati con prospettive di impiego che già occupati?	298
7. Le scarse prerogative del laureato titolare del permesso di soggiorno per ricerca lavoro	299
8. Questioni interpretative riguardo all'idoneità del titolo di studio conseguito in Italia	301
9. L'alta formazione pontificia	302
10. Orientamenti interpretativi e principio di proporzionalità	305
11. Il <i>surfing</i> burocratico è una pezza, ma occorre un vestito nuovo	306

CAPITOLO 20  
GLI STUDENTI UNIVERSITARI STRANIERI  
E LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE  
*Francesco Negozio*

1. Un inquadramento normativo	309
-------------------------------	-----

1.1. Il diritto all'istruzione superiore nella Convenzione di Ginevra del 1951	309
1.2. Il diritto dell'UE e la normativa interna	313
1.3. L'accesso agli studi universitari dei titolari di protezione temporanea	315
2. Il problema dei richiedenti la protezione internazionale	316
2.1. L'esclusione dei richiedenti la protezione internazionale dall'accesso all'istruzione secondaria nel diritto dell'UE e nella normativa interna	316
2.2. L'accesso degli studenti universitari stranieri alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale	321
3. Il riconoscimento dei titoli accademici e delle qualifiche dei rifugiati	323
3.1. La normativa internazionale e sovranazionale	323
3.2. La risposta italiana: il programma "CIMEA for Refugees"	326
4. La mobilità universitaria come canale complementare di accesso alla protezione internazionale	329
4.1. I riferimenti contenuti nel Global Compact on Refugees e nel Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo dell'UE	329
4.2. Il modello italiano di corridoi universitari: il progetto "University Corridors for Refugees"	331
5. Riflessioni conclusive	334
<i>Indicazioni sugli Autori</i>	337

## PRINCIPALI ABBREVIAZIONI

a.a.	anno accademico
AFAM	Alta formazione artistica, musicale e coreutica
AICS	Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo
AP	Atti parlamentari
ASL	Azienda sanitaria locale
CAF	Centro di assistenza fiscale
CDFUE	Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea
CEDU	Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950
CFU	credito formativo universitario
CIMEA	Centro di informazione sulla mobilità e le equivalenze accademiche
CIVIS	Università civica europea
CLIQ	Certificazione lingua italiana di qualità
Corte EDU	Corte europea dei diritti dell'uomo
CRUI	Conferenza dei Rettori delle università italiane
ENIC	European Network of Information Centres in the European Region
EQPR	European Qualification Passport for Refugees
ETS	enti del terzo settore
FAO	Organizzazione delle Nazioni unite per l'alimentazione e l'agricoltura
INPS	Istituto nazionale della previdenza sociale
ISEE	Indicatore della situazione economica equivalente
ISEE-U	Indicatore della situazione economica equivalente per le prestazioni per il diritto allo studio universitario
ISEE-UP	Indicatore della situazione economica equivalente parificato per le prestazioni per il diritto allo studio universitario
ISTAT	Istituto nazionale di statistica
MAE	Ministero degli affari esteri
MAECI	Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale
MI	Ministero dell'interno
MIM	Ministero dell'istruzione e del merito
MIUR	Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

MOOC	Massive Open Online Courses
MUR	Ministero dell'università e della ricerca
NARIC	National Academic Recognition Information Centres in the European Union
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
ONU	Organizzazione delle Nazioni unite
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
PEC	posta elettronica certificata
PNRR	Piano nazionale di ripresa e resilienza
QCER	Quadro comune europeo di riferimento per le lingue
reg. TUI	Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (d.P.R. n. 394/1999 e ss.mm.ii.)
SALASS	Servizio di accoglienza legale-amministrativa per studenti stranieri dell'Università degli studi di Roma "La Sapienza"
SPID	Sistema pubblico di identità digitale
SSN	Servizio sanitario nazionale
SSR	Servizio sanitario regionale
STEM	Science, Technology, Engineering and Mathematics
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
TUE	Trattato sull'Unione europea
TUI	Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (d.lgs. n. 286/1998 e ss.mm.ii.)
UE	Unione europea
UNAR	Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali
UNESCO	Organizzazione delle Nazioni unite per l'educazione, la scienza e la cultura
UNHCR	Alto Commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati
UNICORE	University Corridors for Refugees

## INTRODUZIONE

### UNIVERSITÀ E STUDENTI STRANIERI TRA POLITICA E DIRITTO

*Marco Benvenuti e Paolo Morozzo della Rocca*

SOMMARIO: 1. Un'ambigua perimetrazione giuridica: studenti universitari stranieri e studenti internazionali. – 2. Studenti universitari e stranieri, stranieri e studenti universitari. – 3. Qualche dato, per un cambio di programma. – 4. Un punto di osservazione interno ma critico.

#### *1. Un'ambigua perimetrazione giuridica: studenti universitari stranieri e studenti internazionali*

Affrontare la relazione tra università e studenti stranieri vuol dire trattare un tema, nei suoi profili esistenziali ancor prima che giuridici, spiazzante e paradossale. L'effetto di spiazzamento deriva anzitutto da una scarsa conoscenza, che rasenta una vera e propria ignoranza, in merito a questa specifica realtà, di cui molto si parla, sotto l'egida di una delle parole più abusate (e abusive) del nostro tempo, ossia "internazionalizzazione"<sup>1</sup>, ma poco si sa<sup>2</sup>. Non si tratta unicamente di un problema attuale; sconta un elevato livello di estraniamento, ad esempio, lo spettatore di *Appunti per un'Orestiade africana*, film documentario di P.P. Pasolini del 1970<sup>3</sup>, nel quale l'illustre e tormentato regista intervista un gruppo di studenti africani dell'Università degli studi di

<sup>1</sup> Un esempio eloquente, in tal senso, è l'art. 2, co. 2, lett. l), l. n. 240/2010, ove si individua, tra i "vincoli e i criteri direttivi" rivolti alle università, il "rafforzamento dell'internazionalizzazione anche attraverso una maggiore mobilità dei docenti e degli studenti, programmi integrati di studio, iniziative di cooperazione interuniversitaria per attività di studio e di ricerca e l'attivazione, nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, di insegnamenti, di corsi di studio e di forme di selezione svolti in lingua straniera"; sui malintesi di tale disposizione, si vedano C. cost., sent. n. 42/2017; C. St., sez. VI, sent. n. 617/2018.

<sup>2</sup> Tanto che gli studi anche più recenti mettono tutti in evidenza il carattere "ampiamente eterogeneo" (C. GIUDICI e A. PRIULLA, *I differenziati percorsi universitari degli studenti stranieri*, in *Dossier statistico immigrazione 2022*, Roma, Idos, 2022, p. 236) degli appartenenti alla categoria qui considerata.

<sup>3</sup> Su [bit.ly/3tKYqtI](https://bit.ly/3tKYqtI).

Roma (tutti maschi e forse non tutti giovanissimi), cercando nei loro spaesati racconti frammenti di contemporaneità per quell'antica tragedia.

Oggi, però, ciò che più sorprende anche chi è aduso ad osservare il diritto dell'immigrazione in tutte le sue dimensioni è non tanto (e non soltanto) il livello di incertezza giuridica, frutto di una mescolanza di atti normativi diversi per valenza e provenienza, che investe quanti da stranieri varcano le soglie delle nostre aule universitarie<sup>4</sup>, quanto piuttosto la conseguente e sorprendente perimetrazione di categorie soggettive non pienamente sovrapponibili e unite solo dal fatto, in negativo, di non trovare un compiuto fondamento nella "legge" di cui all'art. 10, co. 2, Cost.<sup>5</sup>. Per un verso, infatti, all'art. 39, co. 2, TUI si fa espresso riferimento ad una più circoscritta categoria di "studenti universitari stranieri", con l'intento di individuare una platea di persone coincidente con gli studenti universitari cittadini di Stati extra-UE<sup>6</sup>, in linea con il diritto sovranazionale, interessato a dettare una disciplina di favore relativa alle "condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di... studio"<sup>7</sup>. Per un altro verso, in un lungo docu-

<sup>4</sup> Sempre sul tema degli studenti universitari stranieri, si poteva scrivere oltre quarant'anni fa: "ciò che colpisce sia l'amministratore che il giurista è che talune circolari, che si sono succedute in questi anni – e particolarmente quelle più recenti, degli anni '70 – si presentano anche fisicamente con un impianto sistematico che non ha più niente a che fare con la funzione puramente esplicativa ed interpretativa che ad esse circolari compete, secondo una corretta gerarchia delle fonti del diritto. Esse hanno assunto inequivocabilmente il volto e la sostanza di leggi o quanto meno di regolamenti: si articolano in titoli e paragrafi, si diffondono in meticolose illustrazioni di procedura, interferendo così anche in ambiti che potrebbero competere all'autonomia dei singoli atenei" (L. BERLINGUER, *Norme legislative vigenti in Italia sulle iscrizioni degli studenti stranieri alle facoltà universitarie italiane*, in *Gli studenti stranieri in Italia*, Città di Castello, s.e., 1979, p. 16).

<sup>5</sup> Come già da tempo correttamente rilevato, infatti, "l'art. 39 T.U. omette di compiere un'effettiva disciplina dei casi di ingresso e soggiorno per studio universitario... rinviando molte scelte sostanziali al regolamento di attuazione o a decreti interministeriali, senza neppure indicare dei criteri per l'esercizio di tale potestà regolamentare" (P. BONETTI e F. GUALANDI, *L'accesso all'istruzione scolastica, all'università e alle professioni*, in *Diritto degli stranieri*, a cura di B. Nascimbene, Padova, Cedam, 2004, p. 1052); a sua volta, l'art. 46, co. 2, reg. t.u.i. risulta illegittimo per violazione di legge (*scilicet* l'art. 39, co. 3, lett. a, t.u.i.), in quanto quest'ultimo "dispone che spetta al regolamento e non ad un altro tipo di atto la disciplina degli adempimenti richiesti agli stranieri per il conseguimento del visto e del permesso di soggiorno per motivi di studio" (ivi, p. 1054).

<sup>6</sup> In questo senso, si veda anche l'art. 46 reg. TUI.

<sup>7</sup> Dir. UE n. 801/2016, il cui art. 3, n. 3, definisce "studente", ai fini della direttiva in questione, il "cittadino di paese terzo che sia stato accettato da un istituto di istruzione superiore e che sia stato ammesso nel territorio di uno Stato membro per seguire, quale attività principa-

mento pubblicato annualmente dal Segretariato generale della Direzione generale dell'internazionalizzazione e della comunicazione del MUR<sup>8</sup> – probabilmente una circolare amministrativa irrualmente dotata di una prevalente rilevanza esterna<sup>9</sup> – campeggiava sino allo scorso anno una nozione più ampia e comprensiva della prima, ma anche sfrangiata e indefinita, qual è quella di “studenti internazionali”<sup>10</sup>, riferibile, “nella sua accezione più ampia possibile, ovvero non direttamente e/o esclusivamente collegat[a] a requisiti di cittadinanza e di provenienza geografica”<sup>11</sup>, anche agli studenti universitari

le, un programma di studi a tempo pieno che porti al conseguimento di un titolo di istruzione superiore riconosciuto da tale Stato membro, compresi i diplomi, certificati o diplomi di dottorato in un istituto di istruzione superiore, che può comprendere un corso propedeutico preliminare a tale istruzione, in conformità del diritto nazionale, o un tirocinio obbligatorio”.

<sup>8</sup> Si veda, da ultimo, MUR, Segretariato generale, Direzione generale dell'internazionalizzazione e della comunicazione, *Procedure per l'ingresso, il soggiorno, l'immatricolazione degli studenti internazionali e il relativo riconoscimento dei titoli, per i corsi della formazione superiore in Italia valide per l'anno accademico 2024-2025*, [2024], su [bit.ly/4acmjKY](https://bit.ly/4acmjKY), pp. 1 ss.; tali procedure risultano “redatte sulla base degli esiti ottenuti dalla riunione annuale del Gruppo di lavoro indetto dal Ministero dell'Università e della Ricerca, di concerto col Ministero dell'Istruzione e del Merito, col Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e col Ministero dell'Interno” (ivi, p. 3) e il cui scopo è di “coordinare e orientare le politiche delle Istituzioni italiane della formazione superiore, delle Rappresentanze diplomatico-consolari e delle Questure” (*ibidem*).

<sup>9</sup> Sulle circolari dotate di un’“indubbia rilevanza esterna”, si veda specialmente C. St., ad. plen., sent. n. 19/2011.

<sup>10</sup> Per tale sintagma, è di prima importanza quanto affermato in OECD, *Education at a Glance*, [2006], su [bit.ly/42KRpGv](https://bit.ly/42KRpGv), p. 285: “previous versions... have focused on foreign students in tertiary education, defined as non-citizens of the country in which they study. Although practical, this concept of foreign students was inappropriate to measure student mobility to the extent that not all foreign students have come to their country of study expressly with the intention to study. In particular, foreign students who are permanent residents in their country of study as a result of immigration – by themselves or by their parents – are included in the total. This results in an overestimation of foreign students’ numbers in countries with comparatively low naturalisation rates of their immigrant populations. In an effort to improve the measurement of student mobility and the comparability of internationalisation data, the OECD – together with Eurostat and the UNESCO Institute for Statistics – revised the instruments in 2005 to gather data on student mobility. According to this new concept, the term ‘international students’ refers to students who have crossed borders expressly with the intention to study”.

<sup>11</sup> MUR, Segretariato generale, Direzione generale dell'internazionalizzazione e della comunicazione, *Procedure per l'ingresso, il soggiorno, l'immatricolazione degli studenti internazionali e il relativo riconoscimento dei titoli, per i corsi della formazione superiore in Italia valide per l'anno accademico 2023-2024*, [2023], su [bit.ly/3P6bIS5](https://bit.ly/3P6bIS5), p. 4, nt. 3.

cittadini italiani (ed europei) che “abbiano svolto periodi di studio e/o ottenuto qualifiche finali o parziali all'estero”<sup>12</sup>.

Tale distinzione non è solo di oggi e, anzi, fonda e scinde le prime due stagioni giuridiche, entrambe ormai ben lontane, del fenomeno qui osservato<sup>13</sup>. Anche ora, peraltro, della sua utilità non vi è motivo di dubitare, ma in una chiave prettamente sociologica: essa, infatti, risulta quantitativamente sensibile (Introduzione, § 3) ed euristicamente valida a distinguere “tra coloro che elettivamente decidono di venire a studiare nelle università italiane e coloro che, per precedenti scelte migratorie (proprie o della famiglia), trovandosi già a vivere in Italia, decidono di frequentarvi l'università”<sup>14</sup>. In questa prospettiva, la questione investe tangenzialmente quella delle c.d. seconde generazioni dell'immigrazione (§ 1.3) e, più in generale, delle forme e dei limiti con i quali si diviene cittadini italiani, rimasti cristallizzati dopo la mancata approvazione da parte del Senato della Repubblica della riforma della l. n. 91/1992 nel corso della XVII legislatura<sup>15</sup>.

Tuttavia, appare ampiamente discutibile, su un piano eminentemente giuridico, che la categoria di “studenti internazionali” possa non solo sovrapporre, ma anche solo soppiantare quella di “studenti universitari stranieri”; e ciò sia perché unicamente quest'ultima trova un'esplicita sanzione normativa, sia perché la prima ricomprende anche alcune tipologie di studenti universitari italiani (ed europei), i quali vivono, al di là della variegata provenienza del loro titolo di istruzione superiore, una condizione giuridica incommensurabile. Tale è la ragione per cui, nel presente volume, al di là dei casi in cui si è voluto espressamente fare riferimento anche agli studenti universitari cittadini italiani (ed europei) diplomati all'estero, si è preferito il sintagma “studenti universitari stranieri”, cioè propriamente riferito agli stu-

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> Come riportato da A. CAMELLI, *Studiare da stranieri in Italia*, Bologna, Clueb, 1990, p. 27, infatti, “da un esame trasversale della normativa, può desumersi che il fondamentale criterio di identificazione dello studente straniero riposa, fino al 1979, sulla sede di conseguimento del diploma di studi medi (o equipollente) che dà diritto all'accesso all'università”; viceversa, “la circolare n. 86 del 20/1/1979 segna sostanzialmente l'affermazione della predominanza del criterio della *cittadinanza* su quello sopra indicato; tale circolare infatti, assoggettava agli adempimenti burocratici previsti per lo studente estero anche i cittadini stranieri in possesso di titolo di studio italiano, mentre gli studenti italiani in possesso di titolo di studio stranieri ne erano sostanzialmente esonerati” (ivi, p. 28).

<sup>14</sup> A. VACCARELLI, *I tempi sono maturi*, in *Studiare in Italia*, a cura di Id., Milano, Angeli, 2015, p. 63.

<sup>15</sup> Si veda XVII legislatura, d.d.l. AS 2092, su [bit.ly/3T3bioW](http://bit.ly/3T3bioW).

denti universitari cittadini di Stati extra-UE, certamente comprensivo di persone con origini e vicende irriducibilmente diverse, ma caratterizzato *bon gré mal gré* da una trama giuridica unitaria.

## 2. *Studenti universitari e stranieri, stranieri e studenti universitari*

In aggiunta a queste profonde incertezze sul piano definitorio, ancor più solidi e tangibili sono i segni dei plurimi e ricorrenti paradossi che solcano la disciplina di questa peculiare tipologia di persone, che sono, ad un tempo, studenti universitari e stranieri. Infatti, secondo un pendolarismo non ignoto anche ad altri settori del diritto dell'immigrazione<sup>16</sup>, l'enfasi dei diversi legislatori (internazionale, sovranazionale e statale) si appunta ora sull'una ed ora sull'altra qualificazione, pervenendo così alla configurazione di una categoria giuridica, qual è appunto quella qui considerata, contraddittoria perché fondamentalmente irrisolta sul piano della politica del diritto.

Tale movimento oscillatorio è però condizionato da alcune inerzie culturali e da una non sufficiente consapevolezza del futuro, che ne hanno sin qui limitato il moto intorno al punto di sospensione, rimasto sostanzialmente inamovibile. Quanto alle inerzie, resiste ancora l'idea che l'università per dipenda per la sua qualità intrinseca dagli studenti che la frequentano e non dalla propria offerta formativa, per cui la popolazione studentesca straniera – così come in passato quella non appartenenti ai ceti colti – è vista talvolta come più un peso che come un'opportunità, a meno che questi non provengano da Paesi particolarmente avanzati, cosa che, però, puntualmente non avviene<sup>17</sup>. Quanto alla (in)consapevolezza, non pare ci si sia resi adeguatamente conto del fatto che, in un mondo nel quale il talento è giovane, questo verrà capitalizzato da quegli Stati di destinazione che sapranno rendere la pubblica amministrazione amica e non nemica dei suoi interlocutori – in

<sup>16</sup> Si pensi, ad esempio, alla condizione giuridica dei minori stranieri non accompagnati – su cui si rinvia, se si vuole, a P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Luci e ombre della nuova disciplina sui minori stranieri non accompagnati*, in *Politica del diritto*, 2017, pp. 581 ss.; M. BENVENUTI, *Dubito ergo iudico*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2022, fasc. I, pp. 172 ss. – da ultimo investita da una dinamica restrittiva, di cui sono espressione gli artt. 5 e 6 d.l. n. 133/2023, conv. con mod. nella l. n. 176/2023.

<sup>17</sup> Attualmente, infatti, i dieci principali Paesi di origine degli studenti universitari stranieri, ivi compresi quelli cittadini europei, sono, nell'ordine, la Romania, l'Iran, la Repubblica popolare cinese, l'Albania, la Turchia, l'India, il Marocco, la Federazione russa, l'Ucraina e il Pakistan; i relativi dati del MUR sono reperibili su [bit.ly/3vEAzfx](https://bit.ly/3vEAzfx).

questo caso, per l'appunto, gli studenti universitari stranieri – rivitalizzando così anche le città universitarie, tanto più se, un tempo, anche città industriali<sup>18</sup>.

Per dirla più chiaramente ancora, senza un ambiente complessivamente accogliente gli studenti universitari stranieri – specie quelli provenienti da Stati con un più elevato *standard* di istruzione e maggiori *chances* di successo nella mobilità internazionale – continueranno ad andare altrove, contribuendo alla crescita di economie per noi concorrenti. È quanto già accade, e da tempo, se si considera che, mentre chiudeva l'italiana Olivetti, il 24 per cento delle imprese *high-tech* censite tra il 1980 e il 1998 negli Stati Uniti d'America risultavano fondate da immigrati cinesi e indiani, in un Paese dove nel 2016, come ha ricordato di recente l'economista N. Coniglio, un quarto dei lavoratori nelle professioni c.d. STEM era composto da immigrati, i quali altresì rappresentano il 26 per cento dei premi Nobel conferiti tra il 1990 e il 2000<sup>19</sup>.

Se questo è quanto si verifica “a monte” sulla linea dell'orizzonte politico, le predette ondivagazioni si presentano financo amplificate “a valle” nell'esperienza giuridica quotidiana, ossia, ancor prima che a livello normativo, sul piano della prassi. Com'è stato notato per il passato, anche in questo caso con un *Leitmotiv* parimenti destinato a conformare il presente, “come un personaggio pirandelliano, lo studente universitario cambiava maschera ogni qualvolta si interfacciava con una diversa amministrazione. Concretamente, ciò comportò che gli studenti stranieri fossero ostaggio di molteplici indirizzi: quelli della politica estera, quello della politica educativa e quello dell'ordine pubblico”<sup>20</sup>.

L'alternativa, dunque, sta nel porre l'enfasi nel sostantivo “studenti” o nell'aggettivo “stranieri”, che campeggiano entrambi nella locuzione qui considerata. Così, se si tratta anzitutto di studenti, allora sarebbe coerente (e conseguente) farne discendere ampie facilitazioni sul piano della condizione giuridica, rispetto a quella propria dello straniero privo di qualificazioni particolari, nel solco dell'*immigration choisie*<sup>21</sup> che ha innervato con alterni suc-

<sup>18</sup> Con efficacia, si veda, sul punto, P. KHANNA, *Move the Forces that Are Uprooting us and Will Shape Humanity's Destiny*, [2021], trad. it. *Il movimento del mondo*, Roma, Fazi, 2021, p. 78.

<sup>19</sup> Si veda N.D. CONIGLIO, *Aiutateci a casa nostra*, Roma-Bari, Laterza, 2019, p. 34.

<sup>20</sup> S. BEHRE, *Studenti internazionali nell'Italia repubblicana*, Milano-Udine, Mimesis, 2023, p. 27.

<sup>21</sup> Sul punto, si veda, per tutti, D. LOCHAK, *Le Tri des étrangers*, in *Plein droit*, 2006, fasc. LXIX, pp. 6 ss.

cessi le politiche migratorie di tanti Stati di destinazione, ivi compresa l'Italia, da un secolo almeno<sup>22</sup>. In questa direzione si collocano non solo la Convenzione sul riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore nella Regione europea (la c.d. Convenzione di Lisbona) del 1997<sup>23</sup>, ma anche la più recente disciplina sovranazionale, fondata sul presupposto che "l'immigrazione in provenienza dai paesi terzi apporta personale altamente qualificato, e gli studenti e i ricercatori sono, in particolare, categorie sempre più richieste. Il loro ruolo nell'alimentare una risorsa cruciale dell'Unione, il capitale umano, è fondamentale in quanto permettono una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e pertanto contribuiscono agli obiettivi della strategia Europa 2020"<sup>24</sup>.

Viceversa, se si ha davanti viepiù degli stranieri, risultano maggiormente comprensibili, ancorché non per questo più condivisibili, le severe e pervasive limitazioni all'ingresso previste nella normativa di riferimento, a partire, anche in questo caso, dal diritto dell'UE. Qui, una poco perspicua stratificazione normativa rende opponibile anche a questa specifica categoria di persone il "rischio di immigrazione illegale"<sup>25</sup> da parte delle rappresentanze diplomatico-consolari<sup>26</sup>; rischio che si attiva "qualora vi siano ragionevoli dubbi... sulla sua [del richiedente] intenzione di lasciare il territorio degli Stati membri prima della scadenza del visto richiesto"<sup>27</sup> e si alimenta di un "ampio margine discrezionale"<sup>28</sup> in capo alle amministrazioni procedenti, a fronte delle quali lo studente universitario straniero (*recte*: aspirante tale) è onerato

<sup>22</sup> Già esattamente un secolo fa vi era chi riteneva "triste il pensare che, pur nel moderno rifiorire della civiltà italiana, del quale è un segno non dubbio l'altezza raggiunta nella produzione scientifica appunto per virtù dei nostri Atenei, l'Italia abbia in gran parte perduto quella funzione benefica e sommamente umana e nazionale ad un tempo, di attrarre nel proprio seno il fiore della gioventù studiosa di ogni nazione" (G. DEL VECCHIO, *Gli studenti stranieri nelle università italiane*, in *Nuova antologia*, 1923, fasc. CCXXIII, p. 76).

<sup>23</sup> La cui ratifica è stata autorizzata con la l. n. 148/2002, la quale contiene parimenti le disposizioni di adeguamento dell'ordinamento statale; si ricorda, in particolare, che la Convenzione di Lisbona del 1997 stabilisce che gli Stati contraenti siano tenuti a fornire "adequate and clear information on its educational system" (art. III.4), che le procedure e i criteri per il riconoscimento dei titoli siano "transparent, coherent and reliable" (art. III.2) e che le relative decisioni siano adottate "within a reasonable time limit specified beforehand by the competent recognition authority" (art. III.5).

<sup>24</sup> Considerando n. 3 dir. UE n. 801/2016.

<sup>25</sup> Art. 21, § 1, reg. CE n. 810/2009.

<sup>26</sup> Si veda l'art. 4, co. 1, d.interm. n. 850/2011, nonché § 7.6.

<sup>27</sup> Art. 32, § 1, lett. b), reg. CE n. 810/2009.

<sup>28</sup> CGUE, C-84/12, sent. 19.12.2013, *Koushkaki*.

della presentazione di “documenti pertinenti e affidabili, tali da dissipare i dubbi circa la sua intenzione di lasciare il territorio degli Stati membri prima della scadenza del visto richiesto che possano nascere, in particolare, dalla situazione generale del suo paese di residenza o dai noti flussi migratori fra tale paese e gli Stati membri”<sup>29</sup>.

Del pari, anche sul piano del diritto di soggiorno emergono dalla trama normativa di riferimento plurime restrizioni e ricorrenti disarmonie. Quanto alle prime, spicca in via di prassi l'impossibilità per i titolari di un permesso di soggiorno per richiesta asilo di iscriversi all'università (§ 20.2.1) – probabilmente in base al deprecabile e deprecato, almeno da parte della giurisprudenza costituzionale, “argomento della precarietà della permanenza legale sul territorio”<sup>30</sup> – sulla scorta di un materiale normativo che pure consente la prospettazione di soluzioni di segno contrario (§ 10.6). Quanto alle seconde, si segnalano tutte le difficoltà legate al passaggio dalla condizione di studente universitario (straniero) a quella di lavoratore (parimenti straniero), tanto da risultare preferibile per il primo richiedere e ottenere un permesso di soggiorno per ricerca lavoro, giusta una disciplina di più recente conio<sup>31</sup>, e non un permesso di soggiorno per motivi di lavoro, giusta la sottoscrizione di un contratto di soggiorno per lavoro subordinato<sup>32</sup>.

Da questo punto di vista, il presente volume offre piena contezza delle difficoltà grandi e minute, operanti su un piano normativo, amministrativo e sovente anche finanziario<sup>33</sup>, che sorgono dal momento in cui lo studente universitario straniero lascia il proprio Paese di origine e lo accompagnano sino al momento in cui, terminato il percorso universitario, è destinato a raggiungere il proprio *status* e a soggiornare in Italia ad altro titolo. Nel mezzo – verrebbe da dire – ci siamo anche noi, ossia una realtà, qual è quella universitaria, che tutt'oggi “si presenta come un luogo neutro, dove viene dato per scontato che chi si iscrive abbia già superato tutti gli eventuali ostacoli, che sono stati potremmo dire ‘neutralizzati’ durante i precedenti anni di studio”<sup>34</sup>. Così però non è già per tanti studenti universitari italiani e, a maggior ragione, per tantissimi studenti universitari stranieri, di cui è evidente il più

<sup>29</sup> CGUE, C-84/12, sent. 19.12.2013, *Koushkaki*.

<sup>30</sup> C. cost., sent. n. 186/2020.

<sup>31</sup> Si veda l'art. 39-*bis*.1 TUI.

<sup>32</sup> Si veda l'art. 5-*bis* TUI, nonché § 19.6.

<sup>33</sup> In questo senso, si veda, da ultimo, l'art. 1, co. 240, lett. *b*), l. n. 213/2023, che ha previsto per l'iscrizione volontaria al SSN degli stranieri titolari di un permesso di soggiorno per motivi di studio un contributo non inferiore a 700 euro annui, nonché § 13.1.

<sup>34</sup> F. LAGOMARSINO e A. RAVECCA, *Il passo seguente*, cit., p. 137.

elevato tasso di insuccesso, derivante da barriere linguistiche o *lato sensu* culturali, nel completamento e nel coronamento del loro percorso migratorio, ossia nella conclusione degli studi secondari superiori<sup>35</sup>.

### 3. Qualche dato, per un cambio di programma

Se il formante normativo è foriero di molte aporie e moltissime incertezze, l'università italiana, in qualche caso, sta cercando di recuperare il (lungo) tempo perduto nell'apertura agli studenti universitari stranieri e di controbilanciare alcuni obiettivi svantaggi nella competizione per l'attrattività internazionale. Ne è un segno tangibile, benché insufficiente, il moltiplicarsi di corsi di laurea e *post lauream* in lingua inglese<sup>36</sup>. Si tratta di un fatto in sé significativo – benché ancora collocabile nel quadro di un orizzonte minimo di accessibilità internazionale, come verrà illustrato di seguito – che oggi consente, in particolare, di accogliere gli studenti universitari stranieri specialmente nei corsi di studio delle materie STEM<sup>37</sup>.

Se la strutturazione di un sistema di istruzione secondaria superiore con più internazionalizzazione e, *in primis*, con più corsi di studio in lingua inglese va accolta con qualche cautela<sup>38</sup>, occorrerebbe anche propiziare, in parallelo, un'offerta formativa che davvero incoraggi e supporti gli studenti universitari stranieri nello studio dell'italiano, senza che ciò li penalizzi – in particolare, a causa dell'attuale irrilevanza legale dell'insegnamento della lingua

<sup>35</sup> Si veda, in tal senso, la suggestiva tripartizione degli studenti universitari stranieri in “diritti alla meta”, “camminatori inesperti” e “disorientati” proposta ivi, pp. 75 ss.; nonché, per un'analisi più recente, C. GIUDICI e A. PRIULLA, *I differenziati percorsi universitari degli studenti stranieri*, cit., pp. 235-236.

<sup>36</sup> Il portale University riporta attualmente 4.586 corsi di studio erogati in lingua italiana, a fronte di 1.012 corsi di studio erogati in lingua inglese.

<sup>37</sup> Infatti, “internationally mobile students are more likely to enrol in STEM-related fields than national students in total across the OECD: 32% of mobile students chose a STEM subject, compared to 24% of national students. [...] However, in certain disciplines, such as arts and humanities, the proportion of national and mobile students can be roughly equivalent. On average across OECD countries, around 12% of international and national students alike enrol in the art and humanities field” (OECD, *Education at a Glance 2023*, [2023], su [bit.ly/494qpDK](https://bit.ly/494qpDK), p. 252).

<sup>38</sup> Per una qualificazione di tali cautele, sia consentito rinviare a M. BENVENUTI, *Presentazione del seminario sul tema “L'italiano, l'insegnamento e la Costituzione” svoltosi presso il Dipartimento di Economia e Diritto dell'Università degli studi di Roma “La Sapienza” il 27 aprile 2015*, in *Osservatorio costituzionale*, 2015, fasc. II, pp. 1 ss.

italiana rispetto alla durata formale dei corsi di studio e degli obiettivi curriculari richiesti – riguardo ai requisiti per il rinnovo del permesso di soggiorno. Non vi è dubbio, infatti, che l’italiano non è una lingua veicolare che si possa facilmente sperimentare nei Paesi di origine. Per questo, gli accertamenti della sua conoscenza al livello B2, necessaria per la preiscrizione prima dell’ottenimento del visto d’ingresso (§ 9.2), corrono i due opposti rischi di essere elusi oppure di risultare irraggiungibili prima dell’ingresso in Italia. Da ciò deriva l’esigenza di istituire all’arrivo un periodo propedeutico di potenziamento delle competenze linguistiche, prevedendo delle premialità (in luogo delle attuali penalizzazioni) per quelli che vi si dedichino nell’avviare il proprio percorso di studio; e ciò non solo per favorire la qualità dell’apprendimento, ma anche per generare flussi di italofoonia, che durino nel tempo oltre l’esperienza universitaria.

A ciò va aggiunto che gli studenti universitari stranieri – peraltro in un tempo di mobilità internazionale divenuto ormai un passaggio obbligato dei *curricula vitae et studiorum* degli studenti universitari italiani vocati alle professioni “alte” – costituiscono una delle possibilità di rimpiazzo del declino demografico che si appresta ad investire i nostri atenei, una volta che sarà terminato l’effetto indotto dall’ampliamento dell’offerta didattica a tutte le classi sociali giovanili e adulte. Anche in questo caso, uno sguardo storicamente consaputo consente di cogliere meglio le varianti e le invarianti del fenomeno qui considerato. Se è vero, com’è vero, che “la prima ondata di stranieri ad arrivare nell’Italia del dopoguerra fu quella degli studenti”<sup>39</sup>, l’anno accademico a partire dal quale sono disponibili i dati relativi agli stranieri<sup>40</sup>, qui comprensivi anche dei cittadini di Stati membri della “futura” CEE, è l’a.a. 1955/1956: essi erano 2.828, pari all’1,3 per cento di tutti gli iscritti. Tale numero ha subito un incremento pressoché costante fino a superare i 30 mila studenti universitari stranieri nell’a.a. 1981/1982<sup>41</sup>, pari al 3 per cento di tutti gli iscritti, ma, a partire da quell’anno, è notevolmente decresciuto per

<sup>39</sup> L. EINAUDI, *Le politiche dell’immigrazione in Italia dall’Unità a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2007, p. 84.

<sup>40</sup> Le serie storiche dell’ISTAT degli studenti universitari stranieri, dall’a.a. 1955/1956 all’a.a. 2013/2014, sono reperibili su [bit.ly/3vCBUDU](http://bit.ly/3vCBUDU).

<sup>41</sup> L’a.a. 1981/1982 è anche il primo a cui è possibile rapportare il numero di studenti universitari stranieri al numero di stranieri in generale: quell’anno sono il 14,5 per cento, nell’a.a. 1991/1992 sono il 5,8 per cento, nell’a.a. 2001/2002 sono il 1,9 per cento e nell’a.a. 2011/2012 sono il 1,6 per cento; le serie storiche dell’ISTAT degli stranieri residenti al momento del censimento decennale dal 1981 al 2011 sono reperibili su [bit.ly/4b5h0h1](http://bit.ly/4b5h0h1).

circa un ventennio<sup>42</sup>: solo a partire dall'a.a. 2002/2003 ha nuovamente oltrepassato la quota dei 30 mila e solo a partire dall'a.a. 2009/2010 ha superato la soglia del 3 per cento di tutti gli iscritti.

Oggi, i dati più recenti, relativi all'a.a. 2022/2023<sup>43</sup>, registrano 121.165 studenti universitari stranieri (pari al 6,3 per cento di tutti gli iscritti), di cui 96.882 sono quelli cittadini di Stati extra-UE (pari al 5,1 per cento di tutti gli iscritti). Per quanto riguarda i diplomati all'estero<sup>44</sup>, questi sono 83.030 (pari al 4,3 per cento di tutti gli iscritti), di cui 71.623 sono quelli cittadini di Stati extra-UE (pari al 3,8 per cento di tutti gli iscritti). Quanto agli immatricolati, si tratta di 21.260 studenti universitari stranieri nell'a.a. 2022/2023<sup>45</sup> (pari al 6,4 per cento di tutti gli immatricolati), di cui 16.605 sono quelli cittadini di Stati extra-UE (pari al 5 per cento di tutti gli immatricolati)<sup>46</sup>.

Queste cifre, se raffrontate alle statistiche internazionali<sup>47</sup>, tratteggiano un quadro comparativo ben poco edificante per l'Italia: gli studenti universitari stranieri risultano in termini assoluti meno di quelli che studiano in Paesi non solo quali la Francia e la Germania, ma anche quali l'Austria, i Paesi Bassi, la Polonia e la Spagna, per limitare lo sguardo ai soli Stati membri dell'UE. Preoccupa soprattutto il saldo negativo italiano nei flussi migratori internazionali degli studenti universitari, con un tasso che nel 2020 risulta in Italia del 4,2 per cento in uscita e del 2,9 per cento in entrata, a fronte, ad esempio, del 3,8 per cento in uscita e dell'11,2 per cento in entrata in Germania, del 4 per cento in uscita e del 9,2 per cento in entrata in Francia e del 2,2 per cento in uscita e del 3,8 per cento in entrata in Spagna<sup>48</sup>.

<sup>42</sup> Come rilevato ivi, p. 85, però, "il declino degli anni Ottanta e Novanta era in parte solo statistico e in parte reale. Si spiega sia con la diminuzione dei permessi pretestuosi, grazie alla possibilità di registrarsi più facilmente per lavoro dopo il 1986, in particolare grazie alle sanatorie-regolarizzazioni, sia con l'adozione da parte delle università italiane di politiche restrittive contro gli studenti stranieri... Solo alla fine degli anni Novanta il numero di permessi di soggiorno per studio coincise sostanzialmente con quello degli studenti stranieri immatricolati".

<sup>43</sup> I relativi dati del MUR sono reperibili su [bit.ly/3vEAzfx](https://bit.ly/3vEAzfx).

<sup>44</sup> I relativi dati del MUR sono reperibili su [bit.ly/4b2S0Hi](https://bit.ly/4b2S0Hi).

<sup>45</sup> I relativi dati del MUR, peraltro indicati come provvisori, sono reperibili su [bit.ly/3V78OHo](https://bit.ly/3V78OHo).

<sup>46</sup> Il dato relativo ai diplomati all'estero è riferito all'a.a. 2021/2022 ed appare significativamente più basso: 11.659 (pari al 3,5 per cento), di cui, però, 9.853 cittadini di Stati extra-UE (pari al 3 per cento); i relativi dati del MUR sono reperibili su [bit.ly/49UZUB7](https://bit.ly/49UZUB7).

<sup>47</sup> OECD, *Education at a Glance 2023*, cit., p. 259.

<sup>48</sup> Si veda E. BRUNO e C. TUCCI, *Laureati*, in *Il Sole 24 Ore*, 19.3.2023, p. 2, ove sono rielaborati dati dell'OCSE.

A ben guardare, che gli Stati membri dell'UE paragonabili all'Italia per popolazione e territorio siano in una posizione migliore nell'attrattività degli studi universitari e, in particolare, nella mobilità internazionale in ingresso è solo una parte del problema, inquadrabile anche in termini diversi, ossia alla luce di fattori storici, linguistici, economici; dovremmo preoccuparci, piuttosto, di non disperdere o comunque di valorizzare le nostre specificità. Il riferimento è, in particolare, all'area di storica influenza italiana (l'Albania, il Montenegro, la Tunisia, la Libia, l'Eritrea, la Somalia e, per certi versi, l'Etiopia), la quale certamente attraversa momenti non facili, ma proprio per questo potrebbe beneficiare di una più fervida "diplomazia culturale"<sup>49</sup> in chiave anche universitaria. Si pensi, inoltre, alle relazioni con l'America latina (specialmente l'Argentina e il Brasile), teatro di una "rete della nostalgia" e di un ampio potenziale di cittadini *iure sanguinis*, a cui occorrerebbe, però, apporre una clausola culturale che assicuri l'effettività del legame con l'Italia. Si considerino, infine, i legami creatisi con il consolidamento nel nostro Paese delle più folte comunità straniere o di origine straniera (nell'ordine, l'Albania, il Marocco, l'Ucraina, la Repubblica popolare cinese, l'India, le Filippine, la Moldavia, il Bangladesh e il Perù<sup>50</sup>). In tutti i casi qui elencati, a cui altri si potrebbero aggiungere ancora, un maggiore flusso di studenti universitari stranieri potrebbe avvantaggiarsi di sostegni già disseminati *in loco*, favorendo la massima integrazione al minor costo grazie alle reti comunitarie e familiari, perché l'immigrazione per motivi di studio coinciderebbe in buona parte con la presenza di catene migratorie ben consolidate<sup>51</sup>.

Si tratta di opportunità che potranno essere colte, come si è poc'anzi osservato, solo se le determinazioni sul piano dell'indirizzo politico e amministrativo si registreranno sulla strategica positività della relazione tra università e studenti stranieri; il che attualmente non è. Non va dimenticato, infatti, che per attrarre gli studenti universitari stranieri – e, soprattutto, per potere capitalizzare la loro formazione *post lauream* – occorre dotarsi di una disci-

<sup>49</sup> Così, con un certo sbalzo d'enfasi, l'art. 1, co. 399, l. n. 213/2023, a mente del quale "sono incrementate di 5 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2024 le risorse da destinare alle borse di studio a favore dei giovani studenti dei Paesi africani, inclusi quelli di cittadinanza o di origine italiana".

<sup>50</sup> Si veda, da ultimo, ISTAT, *Stranieri e naturalizzati nel mercato del lavoro italiano*, [2023], su [bit.ly/49zmLCC](https://bit.ly/49zmLCC), pp. 1 ss.

<sup>51</sup> La presenza di familiari potrebbe ovviamente supplire anche alla mancanza di alloggi universitari, ferma restando la necessità di una politica in tal senso, che favorisca la residenzialità nel perimetro di *campus* universitari; tale aspetto è stato sottolineato, tra gli altri, da F. BILLARI, *Domani è oggi*, Milano, Egea, 2023, pp. 59 ss. e 88 ss., nonché § 15.1.

plina che ne favorisca l'accoglienza al momento dell'arrivo e l'integrazione durante e dopo gli studi e dispiegare prassi che non ne affliggano la qualità del soggiorno nella quotidianità.

Tra i molti casi di cui i curatori e gli autori hanno avuto contezza nello svolgimento del presente lavoro, se ne riporterà qui solamente uno, relativo a due studenti universitari iraniani, i quali avevano richiesto nel febbraio del 2021 la conversione del permesso di soggiorno per motivi di studio in permesso di soggiorno per motivi di lavoro. Entrambi hanno recentemente avuto conferma che la loro pratica è ancora in lavorazione presso la Prefettura territorialmente competente, senza che in questi tre anni sia intervenuta una convocazione o un diniego, perché in attesa di pareri. Si tratta, purtroppo, di casi più paradigmatici che eccezionali, essendo tutto fuorché raro che alla fine di un qualsivoglia percorso di studi lo studente universitario straniero debba richiedere la conversione del proprio permesso di soggiorno per motivi di studio senza averne materialmente il possesso, perché ancora in attesa che tale permesso gli sia consegnato.

È questo, alla dura prova dei fatti, l'insospitale realtà nella quale trovano un estenuante vigore discipline esigenti per i loro destinatari, ma non per la pubblica amministrazione, la quale, ad esempio, non consente al già studente universitario straniero di rimanere disoccupato per più di qualche mese dopo la laurea, obbligandolo ad accettare subito impieghi per i quali risulterà essere sovraistruito o, in alternativa, ad andarsene altrove. Eppure, com'è stato icasticamente osservato<sup>52</sup>, risulta del tutto insensato investire nell'istruzione superiore di un/a giovane e poi indurlo/a ad andare via suo malgrado – e quasi mai nel Paese di origine – come se l'immigrazione per motivi di studio fosse solo una forma di aiuto allo sviluppo e non invece (o, meglio, e non anche) una politica ordinata alla realizzazione dell'interesse nazionale.

#### 4. *Un punto di osservazione interno ma critico*

La presente ricerca è stata concepita all'interno di due esperienze concrete ed ambisce a fornire un primo contributo scientifico, talora accompagnato anche da suggerimenti operativi, in merito ai problemi e alle prospettive degli studenti universitari stranieri. In particolare, lo studio si è alimentato della recente attività quotidiana svolta dal Servizio di accoglienza legale-ammini-

<sup>52</sup> P. KHANNA, *Move the Forces that Are Uprooting us and Will Shape Humanity's Destiny*, cit., p. 80.

strativa per studenti stranieri (SALASS) istituito dall'Università degli studi di Roma "La Sapienza" a partire dal 2022 e della realtà ormai storica dell'Università per stranieri di Perugia, posta al servizio della diplomazia culturale italiana nel mondo e incaricata, in particolare, della certificazione legale della conoscenza della lingua italiana. Pertanto, nel segnalare potenzialità e limiti dell'attuale relazione tra università e studenti stranieri, questo volume offre uno sguardo interno ma critico su una realtà ben nota ai curatori e agli autori, perché parte del loro vissuto, fatto di aule e, soprattutto, dei loro frequentatori di ogni cittadinanza. A loro questo volume è dedicato.

## CAPITOLO 1

### ELEMENTI COMUNI ED ELEMENTI DIFFERENZIALI DEGLI STUDENTI UNIVERSITARI STRANIERI E DEGLI STUDENTI INTERNAZIONALI<sup>1</sup>

*Elena Paparella*

SOMMARIO: 1. Le ragioni della categorizzazione. – 2. Gli “studenti universitari stranieri” nel TUI e gli “studenti internazionali” nelle circolari ministeriali. – 3. Una categoria importante di studenti universitari stranieri: gli studenti con *background* migratorio. – 4. Conclusioni: le categorie giuridiche e il principio di parità di trattamento.

#### 1. *Le ragioni della categorizzazione*

Al fine di un’adeguata comprensione e di una migliore utilizzazione delle procedure predisposte per l’accesso ai percorsi di studio universitari, si riporta qui di seguito una breve ricognizione delle diverse definizioni che costellano l’orizzonte degli studenti c.d. universitari stranieri e c.d. internazionali<sup>2</sup>. L’obiettivo è di agevolare l’individuazione della titolarità di diritti e di

<sup>1</sup> “Ricordo che all’Università di Bologna i fuori sede sono il 57,2% e gli studenti internazionali sono 7.630 su 93.753 (dati 2022). Io stessa, che ero una fuori sede, oggi vivo e insegno a Bologna. Ricordo che anche il mio maestro Umberto Eco, uno dei simboli culturali che l’Italia può vantare nel mondo, ha insegnato a Bologna dal 1975 alla fine dei suoi giorni: pure lui era ‘uno di fuori’, con la sua laurea a Torino e l’insegnamento in molti atenei. Ma soprattutto ricordo che l’apertura internazionale e l’accoglienza non stanno solo a Bologna, ma nella missione di tutte le università, fin dal Medioevo: fu per la presenza di numerosi studenti stranieri che nacquero le associazioni chiamate universitates”; queste sono le parole pronunciate dalla prof.ssa Giovanna Cosenza dell’Università degli studi di Bologna il 23.7.2023, giorno dell’arrivo in Italia di Patrick Zaki a seguito della sua definitiva scarcerazione in Egitto.

<sup>2</sup> C. GIUDICI, E. TRAPPOLINI e D. VICARI, *The Academic Performance of Students with a Migrant Background*, in *Genus*, 2021, su [bit.ly/4afpylc](https://bit.ly/4afpylc), che pongono in evidenza come l’attenzione scientifica per gli studenti universitari stranieri sia stata prevalentemente rivolta a quelli delle scuole primarie e secondarie, piuttosto che a quelli universitari; a tale riguardo, si ricordano anche i progetti e le analisi della Fondazione ISMU sull’integrazione scolastica degli studenti con *background* migratorio: da ultimo, si veda *Alunni con background migratorio in Italia*, a cura di M. Santagati e E. Colussi, [2021], su [bit.ly/3T2xKyH](https://bit.ly/3T2xKyH), *passim*.

specifiche posizioni soggettive, ascrivibile in capo agli stessi studenti, nei confronti delle amministrazioni competenti<sup>3</sup>. L'esigenza definitoria e di categorizzazione degli studenti universitari con percorsi scolastici svolti fuori dagli atenei italiani emerge per di più in ragione del frequente e non sempre chiaro intreccio tra le diverse definizioni, di cui alla disciplina generale in materia di immigrazione e dei documenti emanati dalle amministrazioni competenti<sup>4</sup>. Peraltro, le difficoltà definitorie e di categorizzazione sono sostanzialmente speculari al quadro degli indirizzi generali delle politiche in materia di immigrazione e ne assorbono discrasie, contraddizioni e semplificazioni<sup>5</sup>. Pertanto, nel fronteggiare uno spettro articolato di categorie di studenti universitari – ulteriori rispetto a quella degli studenti cittadini italiani aventi un diploma italiano – occorre un buon grado di consapevolezza in ordine ai rischi insiti in ogni tentativo di categorizzazione in materia di immigrazione. Questa è infatti sempre potenzialmente foriera di differenziazioni, non sempre ragionevoli e giustificate, se non vi è un'adeguata considerazione delle origini e dei differenti percorsi dei soggetti interessati, oltre che degli elementi che accomunano e/o differenziano gli studenti in questione<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Si ricorda che SALASS, istituito presso l'Università degli studi di Roma "La Sapienza" e ascrivibile alle attività della terza missione, offre per l'appunto un supporto legale per lo svolgimento di attività e procedure amministrative alle quali possono volere accedere gli studenti non italiani, quali il rilascio/rinnovo del permesso di soggiorno, il rilascio del codice fiscale, l'accesso ai servizi di Ateneo e di LazioDisco, la presentazione di una domanda di protezione internazionale, le procedure di iscrizione e di immatricolazione.

<sup>4</sup> In particolare, le circolari del MUR emanate annualmente e, da ultimo, MUR, Segretario generale, Direzione generale dell'internazionalizzazione e della comunicazione, *Procedure per l'ingresso, il soggiorno, l'immatricolazione degli studenti internazionali e il relativo riconoscimento dei titoli, per i corsi della formazione superiore in Italia valide per l'anno accademico 2024-2025*, [2024], su [bit.ly/4acmjKY](https://bit.ly/4acmjKY), pp 1 ss.

<sup>5</sup> Sul quadro degli indirizzi delle politiche migratorie, esaminati sul terreno degli scontri tra politica e diritto, si veda Introduzione.

<sup>6</sup> Ogni categorizzazione, infatti, è sempre in potenziale attrito con il principio della parità di trattamento *ex art. 39, co. 1, TUI*, nel quale si legge che, "in materia di accesso ai corsi di istruzione e formazione tecnico superiore, ai corsi degli Istituti tecnico superiori e alla formazione superiore, nonché agli interventi per il diritto allo studio, è assicurata la parità di trattamento tra lo straniero e il cittadino italiano"; sul tema della categorizzazione utilizzata ai fini dell'integrazione, tra i numerosi studi prevalentemente in prospettiva sociologica e di psicologia sociale, si veda M. RUBINI, F. ALBARELLO e F. PRATI, *La categorizzazione multipla degli immigrati promuove la loro inclusione nel gruppo umano?*, in *Cittadinanza attiva, multiculturalità e immigrazione*, 2010, fasc. XV, p. 1, che dimostrano in uno studio condotto attraverso un questionario su 216 studenti universitari cittadini italiani e stranieri come in un c.d. *outgroup* –

## 2. Gli “studenti universitari stranieri” nel TUI e gli “studenti internazionali” nelle circolari ministeriali

Per quanto concerne le definizioni di “studenti universitari stranieri”, si ricorda che le disposizioni inerenti all’ambito di applicazione della disciplina generale sull’immigrazione, di cui al TUI, indicano come “stranieri” i cittadini di Stati extra-UE e gli apolidi<sup>7</sup>. Tra le disposizioni specifiche sull’istruzione superiore, il TUI sancisce la parità di trattamento tra gli “studenti stranieri” e gli studenti italiani, “nei limiti”<sup>8</sup> posti dallo stesso TUI, anche conformemente a disposizioni di natura regolamentare. Tale definizione di “studenti stranieri” contenuta nel TUI si combina e, nello stesso tempo, si espande nella definizione di “studenti internazionali”, di cui alle circolari ministeriali.

Il significato, nonché le varie specificazioni, dell’espressione “studenti internazionali” non è immediatamente riconducibile ad atti normativi o a documenti ufficiali. L’origine – più *tecnico-politica*, che *teorico-giuridica* – dell’espressione si può fare risalire ad alcuni documenti ministeriali<sup>9</sup>, con i quali si intendeva superare la definizione, ben più semplificante, di “studenti stranieri”, di cui al TUI<sup>10</sup>; ciò al fine di strutturare un sistema maggiormente articolato di mobilità e di internazionalizzazione dell’istruzione superiore, che

come può essere quello degli studenti universitari stranieri – la decategorizzazione “attenua differenziazioni e pregiudizi inter-gruppi”.

<sup>7</sup> Art. 1, co. 1, TUI, per cui “il presente testo unico, in attuazione dell’articolo 10, secondo comma, della Costituzione, si applica, salvo che sia diversamente disposto, ai cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea e agli apolidi, di seguito indicati come stranieri”.

<sup>8</sup> Art. 39, co. 1, TUI; si noti che l’art. 39, co. 3, TUI prevede anche una disciplina regolamentare della materia, a completamento delle disposizioni di legge, a tale riguardo, sul complesso tema della riserva di legge in materia di “condizione giuridica dello straniero” ex art. 10, co. 2, Cost., si veda E. CANNIZZARO e A. CALIGIURI, *Art. 10*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco *et al.*, Torino, Utet, 2006, vol. I, p. 251, mentre sulla riserva di legge di cui all’art. 10, co. 3, Cost., in relazione al diritto costituzionale di asilo, si veda M. BENVENUTI, *Il diritto di asilo nell’ordinamento costituzionale italiano*, Padova, Cedam, 2007, pp. 132 ss.; per un commento più risalente, a favore dell’assolutezza della riserva di legge, per di più rinforzata, di cui all’art. 10, co. 2, Cost., si veda A. CASSESE, *Art. 10*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-Il foro italiano, 1975, pp. 509 ss.

<sup>9</sup> *Strategia per la promozione all’estero della formazione superiore italiana per il triennio 2017-2020*, [2017], su [bit.ly/3vXP8eH](http://bit.ly/3vXP8eH), nel quale per la prima volta si adopera l’espressione “studenti internazionali”.

<sup>10</sup> Nell’art. 39, co. 2, TUI si ritrovano, infatti, il termine “straniero” e l’espressione “quota di studenti universitari stranieri”.

potesse effettivamente tenere conto dei differenti *status* e dei percorsi degli studenti provenienti dall'estero.

L'espressione di "studenti internazionali" è stata quindi utilizzata non necessariamente in collegamento con il requisito della cittadinanza, né in considerazione della provenienza geografica. Le disposizioni del MUR richiamano la disciplina del TUI e consentono l'accesso ai corsi di istruzione tecnica superiore o di formazione superiore e alle scuole di specializzazione delle università, a parità di condizione con gli studenti italiani, agli stranieri titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo o di permesso di soggiorno per lavoro subordinato, per lavoro autonomo o per motivi familiari, per asilo, per protezione sussidiaria o per motivi religiosi<sup>11</sup>. Tali circolari adottano un'accezione molto ampia e intendono, quindi, per "studenti internazionali" o "candidati internazionali ai corsi di studio", ai quali è consentito l'accesso ai corsi di cui sopra, gli stranieri regolarmente soggiornanti da almeno un anno in possesso di titolo di studio di scuola secondaria superiore conseguito in Italia, nonché gli stranieri, ovunque residenti, che sono titolari dei diplomi finali delle scuole italiane all'estero o delle scuole straniere o internazionali, funzionanti in Italia o all'estero, oggetto di intese bilaterali o di normative speciali per il riconoscimento dei titoli di studio e soddisfino le condizioni generali richieste per l'ingresso per studio<sup>12</sup>.

Tra questi rientrano gli studenti di origine straniera, figli di immigrati e altresì detti di seconda generazione dell'immigrazione, nati in Italia o arrivati in Italia minorenni per ricongiungersi ai genitori già residenti in Italia<sup>13</sup>, che

<sup>11</sup> "Per i motivi di cui agli articoli 18, 18-bis, 20-bis, 22, comma 12-*quater*, e 42-bis, nonché ai titolari del permesso di soggiorno rilasciato ai sensi dell'art. 32, c. 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25" (MUR, Segretariato generale, Direzione generale dell'internazionalizzazione e della comunicazione, *Procedure per l'ingresso, il soggiorno, l'immatricolazione degli studenti internazionali e il relativo riconoscimento dei titoli, per i corsi della formazione superiore in Italia valide per l'anno accademico 2024-2025*, [2024], su [bit.ly/4acmjKY](https://bit.ly/4acmjKY), p. 4, nt. 3, che richiama le disposizioni dell'art. 39, co. 5, TUI).

<sup>12</sup> Ad esempio, un diploma di scuola secondaria superiore o un titolo universitario di livello precedente a quello per il quale è richiesta l'immatricolazione.

<sup>13</sup> Per un'interessante definizione di giovani con *background* migratorio – altresì detti "seconde generazioni dell'immigrazione" – elaborata sulla base di aggiornate ricerche statistiche e sociali, per quanto possibile adeguate alle sempre più complesse caratteristiche di questo gruppo, si veda ISTAT, *Identità e percorsi di integrazione delle seconde generazioni in Italia*, [2020], su [bit.ly/4bkGY0k](https://bit.ly/4bkGY0k), pp. 11 ss.; "la seconda generazione in senso stretto è quella costituita dai figli di cittadini stranieri nati nel Paese di immigrazione. In molti casi si parla di seconda generazione in senso lato, intendendo anche gli stranieri che sono immigrati prima dei 18 anni. Si deve tenere conto che molti di questi ragazzi acquisiscono la cittadinanza italiana

hanno quindi conseguito il diploma della scuola secondaria superiore in Italia, ma che frequentemente si trovano nella condizione di non avere il permesso di soggiorno, perché in attesa di conversione o di rinnovo. Nella medesima condizione di titolari di permesso di soggiorno rinnovabile, si trovano anche i “minori stranieri non accompagnati”, ovverosia i minorenni non aventi cittadinanza italiana o europea, che si trovano per qualsiasi causa nel territorio dello Stato, privi di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per loro legalmente responsabili<sup>14</sup>. Per questi ultimi la legge sancisce il diritto all’istruzione in riferimento alla scuola, oltre che l’obbligo formativo per percorsi professionalizzanti. Tutto questo non esclude che il minore straniero non accompagnato, una volta ottenuto un diploma di scuola superiore, possa accedere agli studi universitari; in tal caso, il suo *status* sarebbe omologato a quello dei giovani con *background* migratorio, figli di immigrati, non cittadini italiani e dotati di un permesso di soggiorno<sup>15</sup>.

ed escono dal collettivo degli stranieri, pur continuando a far parte di quello delle seconde generazioni. I nuovi italiani di seconda generazione non solo sono in aumento, ma rappresentano un contingente con caratteristiche sempre più complesse e articolate, e proprio per questo, di difficile misurazione in quanto i sistemi di registrazione delle informazioni di fonte amministrativa non sempre consentono di avere informazioni precise rispetto ai diversi aggregati”.

<sup>14</sup> Art. 2 l. 47/2017; tale disciplina ha superato la frammentazione normativa precedente contenuta nel TUI, oltre che in altre fonti, quali le delibere adottate dal Comitato interministeriale per i minori stranieri, abolito nel 2012, le cui competenze sono state allora trasferite alla Direzione generale Immigrazione e politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali; la l. n. 47/2017 si è caratterizzata per un orientamento decisamente costruttivo, volto all’assorbimento e all’integrazione dei minori stranieri non accompagnati, in un panorama legislativo tradizionalmente ad orientamento “difensivo”; malauguratamente, di recente la legge è oggetto di critiche strumentali, oltre che di modifiche sostanziali, riguardanti le procedure di accertamento dell’età, di cui si vedano gli artt. 5 e 6 d.l. n. 133/2023, conv. con mod. nella l. n. 176/2023; si veda altresì C. FERRARA e A. GENNARO, *Minori e accoglienza*, in *Ansa Magazine*, 1.9.2023; mentre il numero dei minori stranieri non accompagnati è in aumento, com’è dimostrato dai dati riportati mensilmente dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che indicano la presenza di 21.710 minori stranieri non accompagnati in Italia al 31.7.2023 (si veda [bit.ly/3upyDaK](https://bit.ly/3upyDaK)).

<sup>15</sup> Anche se gli orientamenti prevalenti sinora sono andati nella direzione di predisporre strumenti e procedure per introdurre questi giovani nel mondo del lavoro, una volta raggiunta la maggiore età; si vedano, a tale riguardo, le iniziative dell’Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro e i bandi regionali (da ultimo, quello di cui alla l. reg. Emilia-Romagna n. 144/1999 e alla collegata del. Giunta regionale dell’Emilia-Romagna n. 109/2023, relativa all’avviso pubblico per il sostegno alla formazione e all’inclusione dei minori stranieri non accompagnati).

Riguardo agli studenti universitari residenti in Italia e figli di immigrati, deve notarsi che dalle analisi demografiche svolte su scala internazionale spesso emerge che la quota di studenti universitari di seconda generazione dipende dalla specifica storia migratoria del Paese considerato e anche dal generale livello di integrazione degli stessi studenti<sup>16</sup>. Inoltre, per gli studenti universitari di origine straniera è molto incidente sulla relativa qualifica proprio il sistema di accesso alla cittadinanza. Infatti, se prevale il *ius soli*, questi studenti sfuggono all'indagine statistica e quindi alla categorizzazione di studente universitario straniero o internazionale che sia. Se, al contrario, prevale il *ius sanguinis*, sia al momento dell'immatricolazione che negli anni successivi, considerati i tempi prolungati del procedimento di accesso alla cittadinanza<sup>17</sup>, i figli di immigrati tenderanno molto probabilmente ad avere la stessa cittadinanza dei genitori e, quindi, ad essere annoverati tra gli studenti universitari stranieri. Ciò è quanto si presume avvenga in Italia, anche se per gli atenei non è semplice acquisire dati specifici e separati sugli studenti universitari stranieri figli di immigrati; infatti, solo incrociando i dati sulla cittadinanza e sul titolo di studio di scuola secondaria superiore, si può configurare questa categoria di studenti di origine straniera cresciuti in Italia. Diversamente, vi sono altri figli di stranieri, che acquisiscono la cittadinanza italiana da minorenni insieme ai genitori e, quindi, arrivano agli studi universitari da cittadini italiani.

<sup>16</sup> C. GIUDICI, E. TRAPPOLINI e D. VICARI, *The Academic Performance of Students with a Migrant Background*, cit., p. 2, ad avviso dei quali, "in countries with a long history of immigration, second-generation students are numerous. Nonetheless, if national regulation on citizenship acquisition follows the principle of *ius soli*, they will not be statistically visible. At the other extreme, in countries of recent immigration where national regulation on citizenship acquisition follows the principle of *ius sanguinis*, second-generation migrants are likely to retain their parents' citizenship and to enter university as foreign student".

<sup>17</sup> Art. 4, co. 2, l. n. 91/1992, per cui "lo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino se dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data"; sostanzialmente, i tempi effettivi del rilascio della cittadinanza sono a discrezione delle amministrazioni competenti, quindi sono molto variabili; a tale riguardo, sul tema specifico dei profili di illegittimità, oltre che sulle difficoltà relative alla durata dei procedimenti di acquisto della cittadinanza; si veda M. AVIGLIANO e E. SANTORO, *I tempi di evasione delle pratiche di cittadinanza*, in *I profili di illegittimità costituzionale della legge sulla cittadinanza*, a cura di G. Santoro, Roma, Antigone, 2021, p. 66.

### 3. Una categoria importante di studenti universitari stranieri: gli studenti con background migratorio

Come poc' anzi detto, gli studenti universitari di origine straniera – di seconda generazione o anche più opportunamente definiti studenti con *background* migratorio – possono essere frequentemente privi di cittadinanza italiana e, in questo caso, sono esclusivamente dotati di un permesso di soggiorno, spesso in attesa di conversione o rinnovo<sup>18</sup>. In questo scenario, occorre interrogarsi sugli effetti – presumibilmente positivi – che potrebbero derivare loro dall'aver frequentato e concluso un ciclo di studi universitari fino alla laurea ai fini dell'acquisto della cittadinanza, analogamente a quanto avverrebbe per il c.d. *ius culturae*. In altri termini, si potrebbe ipotizzare una sorta di *ius universitatis* che, tuttavia, al momento non è ricavabile dalle procedure di accesso alla cittadinanza, né tantomeno può essere ricostruito e individuato sulla base della giurisprudenza relativa ai dinieghi di cittadinanza<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> I giovani figli di immigrati, ormai anche alla terza generazione, vanno a comporre il grande "gruppo" degli "italiani senza cittadinanza", categoria molto sensibile in ragione del dibattito e delle mobilitazioni che negli ultimi anni, hanno non solo accompagnato, ma anche indirizzato la riforma della l. n. 91/1992, contenente la disciplina sull'acquisizione della cittadinanza italiana in base al criterio del *ius sanguinis* e, per questo, del tutto inadeguata alla stabilizzazione del fenomeno migratorio in Italia, oltre che priva di chiari e dettagliati indirizzi riguardo alle modalità di integrazione e agli approcci al multiculturalismo; una proposta di riforma recentemente formulata è confluito nel d.d.l. di iniziativa popolare *Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza*, in A.C. 9 unificato con altri XVII Legislatura e A.S. 2092 XVII Legislatura, approvato alla Camera dei deputati il 13.10.2015 e in origine incentrato sull'introduzione del *ius soli*, in seguito orientato sulle "secondo scelte" del c.d. *ius culturae*, collegato ai percorsi scolastici, e del c.d. *ius soli* temperato, collegato alla regolarizzazione e alla stabilizzazione dei genitori; tale testo è decaduto al termine della XVII legislatura e lo stesso esito ha avuto anche la successiva proposta di legge *Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza*, presentato nella XVIII legislatura.

<sup>19</sup> Si deve infatti constatare che i percorsi di acquisizione della cittadinanza italiana da parte di giovani aventi un *background* migratorio sono ulteriormente ostacolati dagli orientamenti giurisprudenziali; infatti, l'attuale orientamento della giurisprudenza amministrativa e, in particolare, del Consiglio di Stato in materia, si esprime a favore del riconoscimento di un'ampia discrezionalità in capo alla pubblica amministrazione nella valutazione delle domande di acquisto della cittadinanza, senza pronunciarsi espressamente sulla rilevanza del percorso universitario (anche quando figura tra i motivi di appello proposti con ricorso); la sentenza pilota sul tema è C. St., sez. III, sent. n. 3121/2019, secondo cui "il portato di discrezionalità che connota l'atto in questione implica accurati apprezzamenti da parte dell'amministrazione sulla personalità e sulla condotta di vita dell'interessato e si esplica in un potere

Si perde così l'opportunità di un collegamento tra università e cittadinanza, se solo si considera che le aspirazioni degli studenti universitari stranieri che frequentano la scuola secondaria superiore in Italia, in considerazione dei fattori demografici e sociali che più le influenzano, spesso si rivelano ben maggiori di quelle dei loro coetanei italiani, nonostante il fatto che i primi raggiungano generalmente minori *performances* scolastiche<sup>20</sup>.

#### 4. Conclusioni: le categorie giuridiche e il principio di parità di trattamento

Le diverse categorie e definizioni di studenti universitari stranieri o internazionali enucleabili dalla normativa vigente si presentano come non sempre agevolmente distinguibili e classificabili. Tuttavia, a ciascuna di esse vengono riconosciute diverse posizioni in rapporto ai differenti procedimenti cui danno impulso nei confronti della pubblica amministrazione e non solo.

Sia quindi consentita, in conclusione, una rapidissima riflessione sulla complessità e sui rischi di tale opera di categorizzazione, che può rivelarsi in qualche modo contraddittoria, soprattutto alla luce del principio fondante della "parità di trattamento tra lo straniero e il cittadino italiano"<sup>21</sup>. In altri termini, la fisiologica esigenza classificatoria per fini pratici, insieme alla necessità di considerare le dovute differenze – di origine geografica e/o culturale – all'interno della grande categoria degli "stranieri", come anche all'interno della grande subcategoria dei giovani delle seconde generazioni, è foriera di qualche rischio. Infatti, per quel che riguarda le specifiche questioni dell'accesso agli studi universitari tale complessità definitoria – nonché le diverse categorie di studenti che ne derivano – è, in realtà, naturalmente portatrice di ulteriori differenziazioni che, quand'anche non trascendono in vere e proprie disparità, non sempre ottemperano al principio della parità di trattamento e, in ogni caso, ne possono ostacolare l'applicazione.

valutativo circa l'avvenuta integrazione dello straniero nella comunità nazionale sotto i molteplici profili della sua condizione lavorativa, economica, familiare e di irrepreensibilità della condotta (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. III, 6 settembre 2018 n. 5262 e 12 novembre 2014, n. 5571; Id., sez. VI, 9 novembre 2011, n. 5913, 10 gennaio 2011, n. 52 nonché 26 gennaio 2010, n. 282)".

<sup>20</sup> Sul punto, si veda, da ultimo, C. GIUDICI, *Verso l'università*, in *Strumenti*, a cura di P. Montalbano e D. Strangio, Roma, Nuova cultura, 2022, p. 15.

<sup>21</sup> Il riferimento è, ancora, all'art. 39, co. 1, TUI.

## CAPITOLO 2

### LE FONTI DI DISCIPLINA

*Chiara Quadarella*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'annuale circolare amministrativa. – 3. Considerazioni conclusive: la rilevanza delle circolari amministrative in materia di diritto allo studio degli studenti universitari stranieri.

#### *1. Introduzione*

Il diritto allo studio degli studenti universitari stranieri è garantito dalla normativa in materia di istruzione, nonché dalla legislazione dell'immigrazione, che si pongono in attuazione degli artt. 33 e 34 Cost., nonché dell'art. 10, co. 2 e 3, Cost. In particolare, la scuola rappresenta la sede privilegiata dell'integrazione sociale anche degli studenti universitari stranieri, oltre che la formazione sociale<sup>1</sup> ove si sviluppa la personalità di ciascun individuo, nei termini di cui all'art. 2 Cost. Il diritto allo studio universitario si fonda sul disposto dell'art. 34, co. 3, Cost., che stabilisce il diritto dei capaci e dei meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi. A ben vedere, merita di essere osservato che la lettura dell'art. 34, co. 3, Cost. integra la previsione di un diritto ad una scuola aperta, di cui all'art. 34, co. 1, Cost., posto che la scuola “ricomprende anche i gradi più alti degli studi”<sup>2</sup>.

Nell'ordinamento convenzionale e in quello sovranazionale, la tutela del diritto all'istruzione è garantita dall'art. 2 Prot. n. 1 CEDU, che garantisce l'accesso alle scuole esistenti nei singoli ordinamenti statali, e dall'art. 14 CDFUE, che stabilisce, invece, che “ogni persona ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua”.

Con specifico riferimento al riconoscimento delle qualifiche relative all'insegnamento superiore, la normativa in materia è affidata alla Convenzione sul riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore nel-

<sup>1</sup> F. ANGELINI, *La scuola nella Costituzione*, in *Diritto costituzionale*, 2021, fasc. III, pp. 14 ss.

<sup>2</sup> M. BENVENUTI, *Art. 34*, in *La Costituzione italiana*, a cura di F. Clementi *et al.*, Bologna, il Mulino, 2018, p. 230.

la Regione europea (la c.d. Convenzione di Lisbona) del 1997 – la cui ratifica è stata successivamente autorizzata con la l. n. 148/2002 – che abroga i precedenti accordi internazionali in materia di riconoscimento dei titoli accademici adottati dal Consiglio d'Europa e dall'UNESCO<sup>3</sup>. Si noti che tale Convenzione è stata adottata al fine di favorire la mobilità interuniversitaria, alle cui fondamenta si pone la reciprocità del riconoscimento dei titoli di studio tra gli Stati firmatari. In materia sono state adottate, inoltre, la dir. CEE n. 48/1989<sup>4</sup>, avente per oggetto il riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore relativi a formazioni professionali di una durata minima di tre anni, e la dir. CEE n. 51/1992, che integra la precedente. Si segnala, infine, la legislazione adottata con lo scopo sia di recepire gli accordi internazionali in materia di riconoscimento dei titoli di studio sia di dare attuazione alle direttive sovranazionali e agli accordi bilaterali stipulati tra l'Italia e altri Stati per il reciproco riconoscimento dei titoli di studio<sup>5</sup>. Con riferimento alla Convenzione di Lisbona del 1997, la l. n. 148/2002 ha recepito integralmente le disposizioni in essa contenute. Tale legge riconosce piena competenza alle università e agli istituti di istruzione superiore in materia di riconoscimento dei cicli e dei periodi di studio svolti all'estero e dei titoli di studio per l'accesso all'istruzione superiore.

La disciplina dell'ingresso e del soggiorno dei cittadini di Paesi terzi per motivi di studio, programmi di scambio di alunni, tirocini e ricerca era affidata in precedenza alla dir. CE n. 114/2004, relativa alle condizioni di ammissione per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato, e alla dir. CE n. 71/2005, relativa a una procedura specificamente concepita per l'ammissione a fini di ricerca. La normativa comunitaria è stata interpretata dalla Corte di giustizia nel senso di riservare agli Stati

<sup>3</sup> Fra le convenzioni adottate dal Consiglio d'Europa, si segnalano la Convenzione europea relativa all'equivalenza dei diplomi che danno accesso all'istruzione universitaria del 1953, la cui ratifica è stata autorizzata con la l. n. 901/1956, e il Protocollo aggiuntivo alla suddetta Convenzione del 1964, la cui ratifica è stata autorizzata con la l. n. 444/1966; la Convenzione europea sull'equipollenza dei periodi di studi universitari del 1956, la cui ratifica è stata autorizzata con la l. n. 157/1958; la Convenzione europea sul riconoscimento accademico delle qualifiche universitarie del 1959, la cui ratifica è stata autorizzata con la l. n. 1940/1962; la Convenzione europea sull'equipollenza generale dei periodi di studio universitari del 1990, la cui ratifica è stata autorizzata con la l. n. 258/1993; si veda, infine, l'Accordo per la convalida di studi e lauree o diplomi relativi all'istruzione superiore negli Stati della regione Europa dell'UNESCO del 1979, su [bit.ly/46FPDXw](http://bit.ly/46FPDXw).

<sup>4</sup> D.lgs. n. 115/1992.

<sup>5</sup> L. n. 965/1980, d.lgs. n. 115/1992, d.lgs. n. 319/1994 e l. n. 29/2006.

membri un ampio margine di discrezionalità nella valutazione delle richieste di visto per motivi di studio, nelle ipotesi in cui il richiedente rappresenti potenzialmente una minaccia per la sicurezza pubblica<sup>6</sup>. Sebbene l'obiettivo<sup>7</sup> della direttiva fosse quello di favorire la mobilità verso l'UE di studenti cittadini di Stati extra-UE per motivi di studio e non vi fosse in essa alcuna definizione della nozione di sicurezza pubblica, la Corte ha riconosciuto alle autorità nazionali il potere di limitare l'esercizio del diritto allo studio dello studente universitario straniero, qualora quest'ultimo sia considerato, in via discrezionale, una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica o la sanità pubblica.

Detta disciplina è stata modificata dalla dir. UE n. 801/2016, recepita nell'ordinamento nazionale con il d.lgs. n. 71/2018, la quale interviene sui requisiti di ammissione, i diritti, le garanzie procedurali, l'accesso degli studenti al mercato del lavoro durante il percorso di studi in uno degli Stati membri dell'UE<sup>8</sup>. L'obiettivo di tale direttiva è di introdurre una disciplina unitaria con riferimento alle diverse categorie di cittadini di Stati extra-UE, in un'ottica di "semplificazione e razionalizzazione in un unico strumento delle disposizioni applicabili a tali categorie"<sup>9</sup>. La disciplina attuativa della direttiva<sup>10</sup> modifica l'art. 39, co. 4-*bis* e 4-*ter*, TUI. In particolare, il novellato co. 4-*bis* prevede l'esenzione dal visto per gli studenti universitari stranieri a cui sia stata rilasciata un'autorizzazione al soggiorno da parte di un altro Stato membro dell'UE e che risultino destinatari di un programma di mobilità UE ovvero di un accordo tra istituzioni di istruzione superiore. La nuova formulazione del co. 4-*ter*, invece, dispone che gli studenti universitari stranieri che non beneficiano dei sopramenzionati programmi o accordi devono richiedere un permesso di soggiorno e produrre un'attestazione dell'università di appartenenza, che certifichi che il programma di studi da svolgere in Italia è complementare al percorso universitario del Paese di origine. A tale proposito, sia consentito evidenziare che è stato disatteso quanto espresso

<sup>6</sup> CGUE, C-544/15, sent. 4.4.2017, *Fabimian*; per un commento della sentenza, si veda E. MINNITI, "Sicurezza Pubblica", in *DPCE Online*, 2017, fasc. III, pp. 723 ss.

<sup>7</sup> Artt. 6 e 7 dir. CE n. 114/2004.

<sup>8</sup> P. BONETTI, *Riforma della disciplina dell'ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi e collocamento alla pari*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2018, fasc. II, pp. 74 ss.

<sup>9</sup> Relazione illustrativa del d.lgs. n. 71/2018, p. 2 su [bit.ly/49dCx5x](http://bit.ly/49dCx5x).

<sup>10</sup> D.lgs. n. 71/2018.

dalla Commissione europea in un comunicato stampa del 2011<sup>11</sup>, in relazione all'esigenza di intervenire sul quadro normativo all'epoca in vigore<sup>12</sup>, al fine di semplificare e, di conseguenza, promuovere l'ingresso e il soggiorno di studenti, alunni e tirocinanti di Stati extra-UE. La normativa in esame, infatti, disincentiva gli studenti universitari stranieri che non beneficiano di programmi sovranazionali di mobilità, diversificando gli oneri gravanti sulle diverse categorie di studenti in questione.

Quanto alla disciplina del diritto all'istruzione superiore dei rifugiati, l'art. 22, § 2, della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati (la c.d. Convenzione di Ginevra) del 1951<sup>13</sup> stabilisce che ai rifugiati che risiedono regolarmente nel territorio degli Stati contraenti sia assicurato un trattamento non meno favorevole rispetto a quello riservato agli altri stranieri nelle stesse circostanze e, in ogni caso, il trattamento più favorevole possibile. L'attuazione della Convenzione è riservata all'art. 26 d.lgs. n. 251/2007, il quale riproduce fedelmente la lettera dell'art. 27 dir. UE n. 95/2011, secondo cui "gli Stati membri consentono agli adulti beneficiari di protezione internazionale di accedere al sistema di istruzione generale e di aggiornamento e perfezionamento professionale secondo le stesse modalità previste per i cittadini di paesi terzi in soggiorno regolare".

La disciplina nazionale dell'istruzione degli stranieri, invece, è riservata al TUI e al reg. TUI. In particolare, l'art. 39 TUI disciplina l'accesso ai percorsi di istruzione tecnica superiore e ai percorsi di istruzione superiore. Il co. 1 stabilisce che, "in materia di accesso ai corsi di istruzione e formazione tecnico superiore, ai corsi degli Istituti tecnico superiori e alla formazione superiore, nonché agli interventi per il diritto allo studio, è assicurata la parità di trattamento tra lo straniero e il cittadino italiano, nei limiti e con le modalità di cui al presente articolo". Il principio ivi affermato di parità di trattamento nell'accesso ai corsi universitari e agli interventi del diritto allo studio si connette intimamente agli artt. 3, co. 1, e 34 Cost.<sup>14</sup>. Infatti, il riconoscimento del principio di parità di trattamento, nei termini di cui all'art. 39 TUI, dà piena attuazione all'art. 34, co. 4, Cost., secondo cui la Repubblica è tenuta all'erogazione di borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, le

<sup>11</sup> Commissione europea, *Studenti, alunni, tirocinanti e volontari di paesi terzi non possono avvalersi pienamente del vantaggio di muoversi e soggiornare nell'UE*, [2011], su [bit.ly/3GoVmq3](http://bit.ly/3GoVmq3).

<sup>12</sup> Dir. CE n. 114/2004 e dir. CE n. 71/2005.

<sup>13</sup> La cui ratifica è stata autorizzata con la l. n. 722/1954.

<sup>14</sup> Sulla parità di trattamento nell'accesso alle misure di assistenza al diritto allo studio, si veda C. cost., sent. n. 2/2013.

quali sono da attribuire previo concorso, in favore degli studenti capaci e meritevoli privi di mezzi economici. L'ambito applicativo della disposizione costituzionale in esame, dunque, deve riferirsi anche agli studenti universitari stranieri, posto che l'art. 39, co. 1, TUI consente di rendere effettivo il diritto allo studio degli studenti universitari stranieri attraverso l'erogazione di borse di studio, sussidi e premi agli studenti.

L'art. 39, co. 2, TUI sembrava contraddire la finalità di cui al co. 1, ovvero assicurare l'applicazione del principio di parità di trattamento tra lo studente universitario italiano e straniero, attraverso il riferimento all'inserimento di una quota di studenti universitari stranieri, seppur con specifico riferimento alla categoria di quelli richiedenti il visto di ingresso per motivi di studio e non anche a quelli residenti nel territorio italiano<sup>15</sup>. Tuttavia, la previsione di un numero massimo di visti di ingresso per motivi di studio, attraverso l'adozione di un decreto annuale di programmazione, nei termini di cui all'art. 39, co. 4, TUI, è stata espressamente abrogata dall'art. 5 d.l. n. 145/2013, conv. con mod. nella l. n. 9/2014.

Il riferimento ai contingenti e alle quote permane nei confronti dei corsi di studio ad accesso programmato nazionale<sup>16</sup>, rispetto ai quali il MUR pubblica annualmente i decreti ministeriali e i relativi allegati concernenti i posti disponibili a livello nazionale destinati ai candidati degli Stati membri dell'UE e extra-UE<sup>17</sup>. Diversamente, per i corsi di studio a numero programmato locale, i singoli atenei decidono in autonomia di istituire specifiche modalità di ammissione e di individuare, per motivi interni e strutturali, un numero limitato di studenti.

Peraltro, occorre evidenziare che l'art. 39, co. 2 e 3, TUI riserva al reg. TUI la disciplina sostanziale in materia di accesso all'istruzione superiore degli studenti universitari stranieri. In particolare, al reg. TUI è demandata l'individuazione degli obiettivi sulla base dei quali le università devono orientare le iniziative volte a promuovere l'accesso degli studenti universitari stranieri ai corsi universitari. Inoltre, viene riservato al reg. TUI l'elaborazione della normativa in tema di adempimenti per: *a*) il conseguimento del visto di ingresso (§ 7) e del permesso di soggiorno (§ 10) per motivi di studio; *b*) la possibilità di rinnovare il permesso di soggiorno per motivi di studio (§ 10.1); *c*) l'erogazione di borse di studio, sussidi e premi agli studenti universi-

<sup>15</sup> P. BONETTI e F. GUALANDI, *L'accesso all'istruzione scolastica, all'università e alle professioni*, in *Diritto degli stranieri*, a cura di B. Nascimbene, Padova, Cedam, 2004, p. 1052.

<sup>16</sup> Su [bit.ly/47Kwm98](https://bit.ly/47Kwm98), p. 15.

<sup>17</sup> D.m. Università e ricerca n. 806/2023, su [bit.ly/3uzVOio](https://bit.ly/3uzVOio).

tari stranieri (§ 14); *d*) l'individuazione dei criteri per la valutazione delle condizioni economiche degli studenti universitari stranieri in relazione all'erogazione delle provvidenze sopramenzionate; *e*) la realizzazione di corsi di lingua italiana per gli stranieri che intendono accedere all'istruzione tecnica e alla formazione superiore in Italia; *f*) il riconoscimento dei titoli di studio conseguiti all'estero.

Sul punto, può osservarsi che la regolamentazione della condizione giuridica dello straniero, secondo una oramai consolidata giurisprudenza costituzionale, “spetta in via primaria al legislatore ordinario”<sup>18</sup>. Infatti, sembra ragionevole ritenere che la riserva di legge di cui all'art. 10, co. 2 e 3, Cost. non precluda l'esercizio di una potestà regolamentare del Governo, a condizione che il legislatore ordinario precisi le finalità e i criteri dell'intervento normativo<sup>19</sup>. Con riferimento alla normativa in esame, il legislatore omette di stabilire norme specifiche in materia e non individua alcun criterio al fine di orientare l'esercizio della potestà regolamentare, limitandosi a rinviare ad essa, con un meccanismo di delega che può essere qualificata come “in bianco”.

Dunque, l'art. 46 reg. TUI, il quale disciplina l'accesso degli stranieri alle università, fornisce una dettagliata, seppur parimenti insufficiente – nei termini di cui si dirà più avanti – attuazione alla normativa di rango primario. In particolare, l'art. 46, co. 2, reg. TUI, che prevedeva l'adozione, sulla base dei dati forniti dalle università al MUR, di un decreto annuale di programmazione, come disposto dall'art. 39, co. 4, TUI, e di un successivo provvedimento ministeriale recante gli adempimenti amministrativi per il rilascio del visto di ingresso, è stato svuotato di contenuto dal momento in cui, come si è detto, l'art. 39, co. 4, TUI è stato abrogato dall'art. 5 d.l. n. 145/2013, conv. con mod. nella l. n. 9/2014, non essendo più previsto un numero massimo di visti di ingresso o di permessi di soggiorno per motivi di studio.

In tal senso, l'art. 39 TUI è rimasto sostanzialmente inattuato, posto che la disposizione primaria e quella regolamentare hanno trovato attuazione da parte di provvedimenti amministrativi. A tale proposito, giova ricordare la ormai consolidata giurisprudenza costituzionale<sup>20</sup> secondo cui integra il fe-

<sup>18</sup> C. cost., sentt. n. 104/1969; n. 144/1970; n. 62/1994; n. 206/2006; n. 148/2008.

<sup>19</sup> Sulla qualificazione della riserva di legge di cui all'art. 10, co. 2 e 3, Cost. come relativa, si veda E. CANNIZZARO e A. CALIGIURI, *Art. 10*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco *et al.*, Torino, Utet, 2006, vol. I, pp. 253 ss.

<sup>20</sup> Sul fenomeno della subdelega, si veda C. cost., sentt. n. 106/1967; n. 127/1981; n. 139/1976; n. 104/2017.

nomeno della subdelega dell'esercizio del potere legislativo il fatto per cui la fonte di rango primario ovvero la fonte regolamentare dislocano "di fatto l'esercizio della funzione normativa dal Governo, nella sua collegialità, ai singoli Ministri competenti... declassando la relativa disciplina a livello di fonti sub-legislative, con tutte le conseguenze, anche di natura giurisdizionale, che una tale ricollocazione comporta sul piano ordinamentale"<sup>21</sup>.

Per quanto concerne la disciplina in materia di erogazione delle borse di studio, dei prestiti d'onore e dei servizi abitativi, nonché rispetto all'accertamento delle condizioni economiche degli studenti universitari stranieri, l'art. 46, co. 5, reg. TUI prevede l'applicazione delle disposizioni del d.P.C.m. emanato ai sensi dell'art. 4 l. n. 390/1991. A tale riguardo, è stato emanato un d.P.C.m. del 9.4.2001<sup>22</sup>, il quale individuava i requisiti di merito attraverso un riferimento ai CFU<sup>23</sup>. Le condizioni economiche dello studente internazionale sono individuate, ai sensi dell'art. 5, sulla base dell'ISEE-U. Tuttavia, l'art. 4 l. n. 390/1991 è stato abrogato dall'art. 7 d.lgs. n. 68/2012, che ha disposto che l'importo della borsa fosse determinato attraverso un decreto adottato dal Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Province autonome di Trento e di Bolzano, sentito il Consiglio nazionale degli studenti universitari. Detto decreto viene aggiornato con cadenza triennale e l'ultimo aggiornamento è contenuto nel d.m. Università e ricerca n. 1320/2021<sup>24</sup>. Infine, il d.P.C.m. n. 159/2013 è intervenuto in materia di revisione delle modalità di determinazione e dei campi di applicazione dell'ISEE-U ed ha definito, all'art. 8, modalità specifiche di calcolo dello stesso per le prestazioni per il diritto allo studio universitario (§ 14).

## 2. L'annuale circolare amministrativa

Si segnala, inoltre, l'annuale emanazione di dettagliate circolari amministrative che disciplinano la materia dell'accesso degli studenti internazionali negli atenei italiani. Si veda, con riferimento all'a.a. 2024/2025, la circolare contenente le procedure per l'ingresso, il soggiorno, l'immatricolazione degli studenti internazionali e il relativo riconoscimento dei titoli, per i corsi della

<sup>21</sup> C. cost., sent. n. 104/2017.

<sup>22</sup> In GU n. 172/2001, p. 6.

<sup>23</sup> Art. 4 d.P.C.m. 9.4.2001.

<sup>24</sup> Su [bit.ly/3ulmzaw](https://bit.ly/3ulmzaw).

formazione superiore in Italia<sup>25</sup>. Si tratta di una circolare redatta all'esito dei lavori del gruppo istituito dal MUR, di concerto con il MIM, nonché con il MAECI e il MI. Il grado di dettaglio delle previsioni contenute nella predetta circolare, che elabora una disciplina sostanziale in materia, impone di analizzarne il contenuto.

In via preliminare, occorre evidenziare che le procedure emanate con riferimento all'a.a. 2024/2025 presentano una struttura che si distingue notevolmente da quella delle circolari adottate nell'ambito degli a.a. 2022/2023<sup>26</sup> e 2023/2024<sup>27</sup>. Si pensi, ad esempio, alla circolare dell'a.a. 2023/2024, la quale è formata da 9 parti e 3 allegati e la cui struttura categorizza le procedure in relazione al loro oggetto. La circolare dell'a.a. 2024/2025 è formata, invece, da 3 parti e 2 allegati, nell'ambito dei quali è analiticamente disciplinato l'*iter* che conduce all'immatricolazione degli studenti internazionali (§ 9.2). Le tre parti in cui si articola la circolare rispecchiano la ripartizione di competenze, con riferimento alle singole procedure, in capo alle istituzioni della formazione superiore, alle rappresentanze diplomatico-consolari e al MI. La decisione finale sul rilascio del visto per motivi di studio, infatti, è rimessa alla valutazione delle rappresentanze diplomatico-consolari. La valutazione dei titoli esteri è di esclusiva competenza delle istituzioni di formazione superiore. Infine, il procedimento amministrativo finalizzato al rilascio e al rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di studio rientra tra le competenze del MI.

La nota introduttiva che precede le disposizioni dedicate alle procedure pone in evidenza che la funzione della circolare in esame è di coordinare e orientare le politiche delle istituzioni italiane della formazione superiore, delle rappresentanze diplomatico-consolari e delle Questure. A tale riguardo, si può osservare che la circolare emanata nell'a.a. 2024/2025 estende la platea di destinatari delle disposizioni in essa contenute, diversamente dalla circolare adottata con riferimento all'a.a. 2023/2024, che indicava come scopo ultimo delle procedure l'orientamento delle politiche delle sole istituzioni italiane della formazione superiore.

Si impartiscono, inoltre, disposizioni con riferimento all'ambito di applicazione delle procedure, nel quale rientrano: *a*) l'immatricolazione e le procedure di riconoscimento dei titoli, relativamente a tutti gli studenti e i candidati ai corsi che abbiano ottenuto un titolo estero finale e/o parziale e che

<sup>25</sup> Su [bit.ly/4acmjKY](https://bit.ly/4acmjKY), pp. 1 ss.

<sup>26</sup> Su [bit.ly/4as0gzi](https://bit.ly/4as0gzi), pp. 1 ss.

<sup>27</sup> Su [bit.ly/3P6bIS5](https://bit.ly/3P6bIS5), pp. 1 ss.

intendano immatricolarsi presso le istituzioni italiane della formazione superiore; *b*) gli adempimenti da svolgersi presso le rappresentanze diplomatico-consolari, relativamente ai candidati stranieri che necessitino di visto di ingresso in Italia per soggiorni di lungo periodo ai fini dell'immatricolazione presso le istituzioni della formazione superiore; *c*) il procedimento amministrativo finalizzato al rilascio e al rinnovo del permesso di soggiorno, relativamente agli studenti che necessitino di ottenere e/o rinnovare il permesso di soggiorno<sup>28</sup>.

La prima parte della circolare è dedicata alle procedure finalizzate alla preiscrizione e all'immatricolazione con riferimento ai corsi di laurea e laurea magistrale presso le università italiane statali e non statali autorizzate a rilasciare titoli aventi valore legale e ai corsi di diploma di primo e secondo livello presso le istituzioni dell'AFAM. Sono indicati i documenti, individuati in autonomia da ciascuna università, che le istituzioni di formazione superiore solitamente ritengono necessari per il perfezionamento della domanda di preimmatricolazione<sup>29</sup>. Nella prima parte della circolare per l'a.a. 2024/2025 vi sono altresì alcune disposizioni a cui non sono dedicate parti autonome della circolare, come per le procedure adottate in relazione ai due precedenti anni accademici, che disciplinano le procedure obbligatorie di verifica della competenza linguistica per l'accesso ai corsi universitari (§ 9) e i contingenti e le quote dei posti riservati a cittadini di Stati extra-UE per ciascun corso di laurea e di laurea magistrale<sup>30</sup>. Nella prima parte è infine disciplinato lo svolgimento di prove di ammissione per l'accesso ai corsi universitari a numero programmato nazionale<sup>31</sup>. Nella seconda parte, dedicata alle procedure rimesse alla valutazione delle rappresentanze diplomatico-consolari, vengono indicati i requisiti e gli adempimenti ai fini della richiesta del visto di ingresso per motivi di studio da parte dei candidati ai corsi di formazione superiore in Italia, che si siano preiscritti sul portale *Universitaly* e la cui domanda di preiscrizione sia stata validata da parte dell'istituzione<sup>32</sup>. Infine, le procedure aventi ad oggetto la richiesta di rilascio e di rinnovo del permesso di soggiorno

<sup>28</sup> Su *bit.ly/4acmjKY*, p. 4.

<sup>29</sup> Su *bit.ly/4acmjKY*, pp. 7 ss.

<sup>30</sup> Su *bit.ly/47Kwm98*, p. 11.

<sup>31</sup> L'art. 1 l. n. 264/1999 dispone che i corsi universitari a numero programmato nazionale siano i corsi di laurea e di laurea magistrale in Architettura, il corso di laurea magistrale in Medicina e chirurgia, il corso di laurea magistrale in Odontoiatria e protesi dentaria, il corso di laurea magistrale in Medicina veterinaria, i corsi di laurea e di laurea magistrale delle Professioni sanitarie e il corso di laurea magistrale in Scienze della formazione primaria.

<sup>32</sup> Su *bit.ly/4acmjKY*, pp. 14 ss.

no per motivi di studio<sup>33</sup> (§§ 7, 10), che rientrano nella competenza del MI, sono disciplinate nell'ambito della terza parte in cui si articola la circolare in esame.

### 3. Considerazioni conclusive: la rilevanza delle circolari amministrative in materia di diritto allo studio degli studenti universitari stranieri

La ricostruzione normativa sin qui svolta consente di evidenziare conclusivamente che, in primo luogo, la legislazione di rango primario delega ad una fonte secondaria la disciplina sostanziale in materia di diritto allo studio degli studenti universitari stranieri, senza provvedere all'indicazione di criteri per delimitare l'esercizio della potestà regolamentare. Inoltre, la fonte regolamentare che attua le disposizioni di rango primario si presenta come insufficiente e, a sua volta, riserva a provvedimenti amministrativi<sup>34</sup> e ad ulteriori fonti di rango secondario (circolari, atti amministrativi generali, linee guida e d.P.C.m.) l'emanazione di una normativa di dettaglio.

In particolare, si tratta di una prassi nota come "fuga dal regolamento"<sup>35</sup> in favori di strumenti maggiormente flessibili<sup>36</sup>. Sebbene l'affermazione del carattere meramente interno delle circolari ministeriali si ritrovi anche nella

<sup>33</sup> Su [bit.ly/4acmjKY](https://bit.ly/4acmjKY), pp. 18 ss.

<sup>34</sup> Sulla controversa qualificazione delle circolari amministrative, si segnalano F. CAMMEO, *A proposito di circolari e istruzioni*, in *Giurisprudenza italiana*, 1920, pt. III, pp. 107 ss.; M.P. CHITI, *Circolare amministrativa*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1988, vol. VI, pp. 1 ss.; per le ricostruzioni più recenti in materia, si vedano A. CATELANI, *Le circolari della pubblica amministrazione quali fonti normative per la crisi della pandemia*, in *Società e diritti*, 2021, fasc. XI, pp. 40 ss.; G.F. PULIZZI, *Il sistema delle fonti e la rilevanza delle circolari nella governance dell'emergenza pandemica*, in *Federalismi.it*, 2023, fasc. III, pp. 142 ss.

<sup>35</sup> Sul tema generale, si rinvia a F. MODUGNO e A. CELOTTO, *Un "non regolamento" statale nelle competenze concorrenti*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, pp. 355 ss.; N. LUPO, *"Dal regolamento alla legge"*, in *Diritto e società*, 2006, pp. 399 ss.; ID., *La normazione secondaria e il fenomeno della fuga dalla legge n. 400 del 1988 al vaglio del Comitato per la legislazione*, in *Federalismi.it*, 2018, fasc. III, pp. 1 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Il potere regolamentare del Governo*, in *Osservatorio sulle fonti 2006*, a cura di P. Caretti, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 188 ss.; V. MARCENÒ, *Quanto il formalismo giuridico tradisce se stesso*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011, fasc. III, pp. 1 ss.; L. ABBRUZZO, *Il confine (superato) tra atti amministrativi generali e regolamenti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2022, fasc. II, pp. 174 ss.

<sup>36</sup> C. cost. sentt. n. 35/2005; n. 285/2005; n. 116/2006; n. 165/2007.

giurisprudenza<sup>37</sup>, la quale ha sostenuto l'inefficacia di tali atti a vincolare non solo i terzi, ma anche gli organi subordinati, nell'ipotesi in cui l'interpretazione non sia conforme alla legge, non può essere revocato in dubbio il progressivo affievolimento della distinzione tra atti esterni e atti interni all'organizzazione amministrativa. In relazione alla rilevanza pratica assunta da questi ultimi e alla loro incisività, non solo rispetto all'attività interna alla pubblica amministrazione, ma anche nei confronti della sfera esterna ad essa, può ricordarsi quanto evidenziato dalla Corte costituzionale con riferimento alla relazione che deve intercorrere, a garanzia dei diritti fondamentali, tra l'atto amministrativo e l'atto legislativo, onde evitare l'indeterminatezza del potere conferito dalla legge e dalla fonte regolamentare all'autorità amministrativa<sup>38</sup>. In particolare, la Corte ha affermato l'"imprescindibile necessità che in ogni conferimento di poteri amministrativi venga osservato il principio di legalità sostanziale, posto a base dello Stato di diritto. Tale principio non consente 'l'assoluta indeterminatezza' del potere conferito dalla legge ad una autorità amministrativa, che produce l'effetto di attribuire, in pratica, una 'totale libertà' al soggetto od organo investito della funzione"<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> Cass., sez. un., sent. n. 23031/2007; C. St., sez. IV, sentt. n. 812/2012; n. 3457/2012; n. 5830/2013; sez. I, sent. n. 567/2017.

<sup>38</sup> C. cost, sentt. n. 307/2003; n. 115/2011; la prima è stata oggetto di commento da parte di Q. CARLAMENGO, *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 51 ss.; per un commento alla seconda, si vedano M. CARRER, *le ordinanze dei sindaci e la scorciatoia della Corte*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 7.6.2011, pp. 1 ss.; S. PARISI, *Dimenticare l'obiezione di Zagrebelsky?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 22.6.2011, pp. 1 ss.; P. CERBO, *Principio di legalità e "nuove ed inedite" fattispecie di illecito create dai Sindaci*, in *Le Regioni*, 2012, pp. 215 ss.

<sup>39</sup> C. cost, sent. n. 115/2011.



## CAPITOLO 3

### IL RUOLO DELL'AMMINISTRAZIONE STATALE

*Chiara Prevete*

SOMMARIO: 1. Introduzione: i tre Ministeri competenti. – 2. Il Ministero dell'università e della ricerca. – 3. Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale. – 3.1. Le funzioni del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale in generale. – 3.2. L'offerta di borse di studio in favore degli studenti universitari stranieri. – 3.3. Le dichiarazioni di valore *in loco* di un titolo di studio o di abilitazione professionale conseguito all'estero e il regime speciale per i titolari di protezione internazionale. – 3.4. Il rilascio dei visti per motivi di studio. – 4. Il Ministero dell'interno. – 5. I raccordi tra i Ministeri e gli altri enti che coadiuvano le amministrazioni statali.

#### *1. Introduzione: i tre Ministeri competenti*

I tre Ministeri coinvolti nell'ingresso, soggiorno e immatricolazione degli studenti universitari internazionali sono il MUR, il MAECI e, infine, il MI. Le fonti che indicano le specifiche competenze della materia trattata non sono organiche, ma si riferiscono alla disciplina dell'immigrazione più in generale oppure a specifiche funzioni esercitate dai singoli Ministeri. Un tentativo di dare organicità alla materia è rinvenibile nella circolare, approvata annualmente, che per l'anno corrente è denominata “procedure per l'ingresso, il soggiorno, l'immatricolazione degli studenti internazionali e il relativo riconoscimento dei titoli, per i corsi della formazione superiore in Italia valide per l'anno accademico 2024-2025”<sup>1</sup>, la quale, però, non specifica le singole competenze e le attività di coordinamento tra le amministrazioni statali. Pertanto, al fine di fornire un quadro più esaustivo, si è proceduto ad effettuare alcune interviste semistrutturate a diversi funzionari dei singoli Ministeri, che hanno risposto in merito alle loro funzioni e, più in generale, alle competenze relative al loro ufficio.

Questo contributo sarà pertanto articolato in tre parti, relative ad ogni singolo Ministero. La prima parte sarà dedicata al MUR e alle attività di

<sup>1</sup> Su [bit.ly/4acmjKY](https://bit.ly/4acmjKY), pp. 1 ss.

coordinamento e monitoraggio svolte dallo stesso (§ 3.2); la seconda sezione si occuperà del MAECI e sarà a sua volta articolata in tre sottosezioni, relative alle tre competenze principali svolte, ossia: *a*) l'elargizione delle borse di studio (§ 3.3.2); *b*) le dichiarazioni di valore *in loco* di un titolo di studio o di un'abilitazione professionale conseguiti all'estero (§ 3.3.3); *c*) il rilascio dei visti per motivi di studio (§ 3.3.4). L'ultima parte analizzerà le competenze del MI in relazione al rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno, rinviando ad un'altra sede la disciplina sostanziale (§ 10). In conclusione, si tratterà dei raccordi tra i Ministeri e degli enti che supportano l'attività ministeriale nella materia *de qua*.

## 2. Il Ministero dell'università e della ricerca

Dal punto di vista della struttura, il MUR si occupa di studenti internazionali attraverso diversi uffici. L'Ufficio internazionalizzazione della formazione superiore si occupa di studenti e procedure relative al programma "Erasmus+"; vi è poi l'Ufficio offerta formativa, che si occupa di immatricolazioni e attività relative ai progetti sugli studenti internazionali; infine, vi è l'Ufficio internazionalizzazione della ricerca, che si occupa proprio dell'internazionalizzazione.

L'attività del MUR in materia di studenti internazionali non trova alcuna fonte regolamentare o normativa all'interno dell'ordinamento statale. Tuttavia, in considerazione delle competenze in materia di università e ricerca, ad esso è stata affidata un'attività di coordinamento nei confronti sia dei Ministeri (il MAECI e il MI), sia del portale University (§ 7.3), sia della CRUI. La circolare già citata (§ 3.1), ad esempio, è frutto di un'attività di coordinamento condotta dallo stesso MUR che interviene in tutti i casi nei quali i Ministeri debbano relazionarsi tra di loro o interfacciarsi con altri enti del settore.

Un'ulteriore attività è quella relativa al monitoraggio a fini statistici della composizione e della quantità degli studenti internazionali che si iscrivono in Italia. Anche questa attività è finalizzata a rendere più semplice il coordinamento tra i diversi enti competenti. Inoltre, il MUR si occupa generalmente degli aspetti divulgativi relativi alle attività svolte a livello statale per l'immatricolazione degli studenti internazionali. A questo proposito, sono stati investiti fondi e tempo per la costruzione del nuovo sito *web* del MUR<sup>2</sup>, teso

<sup>2</sup> Su [bit.ly/3RgSL7I](http://bit.ly/3RgSL7I).

a chiarire agli studenti internazionali quali sono i passi da seguire per studiare in Italia. Infine, anche se il MUR non svolge alcuna attività di finanziamento o di erogazione di borse di studio – su cui invece è competente il MAECI (§ 3.3.2) – esso ha finanziato due progetti per la mobilità internazionale per studenti della Repubblica popolare cinese<sup>3</sup>.

Il primo è il programma “Marco Polo”, che dà la possibilità agli studenti cinesi che possiedono o desiderano conseguire un titolo accademico italiano di ottenere il visto di ingresso in Italia per accedere ai corsi di studio che prevedono un contingente per detti studenti, a condizione che frequentino preventivamente un corso di lingua italiana della durata di dieci o undici mesi offerto da alcune università italiane<sup>4</sup> e centri linguistici che partecipano al progetto. Alla fine del corso, gli studenti che ottengono la certificazione di livello B1 o superiore possiedono il requisito linguistico per iscriversi all'istituzione prescelta. Il secondo progetto, denominato “Turandot”, è stato avviato in Italia nel 2009 ed è nato con l'intento di promuovere il sistema accademico italiano che riguarda le arti, la musica e il *design* in Cina, nonché per facilitare l'accesso degli studenti cinesi alle istituzioni accademiche italiane appartenenti al sistema dell'AFAM. Pertanto, anche attraverso il progetto “Turandot” si dà la possibilità agli studenti cinesi di ottenere il visto di ingresso in Italia per accedere ai corsi di studio che prevedono un contingente per detti studenti, a condizione che frequentino preventivamente un corso di lingua italiana della durata di dieci o undici mesi offerto da alcune università italiane e centri linguistici che partecipano al progetto.

### 3. Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale

#### 3.1. Le funzioni del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale in generale

Le funzioni del MAECI in materia di studenti internazionali sono disciplinate dalla l. n. 148/2002 sul riconoscimento dei titoli di studio esteri per l'accesso ai corsi dell'istituzione superiore, dall'art. 2 l. n. 4/1999 sulle filiazioni di università straniere in Italia e dall'art. 46 reg. TUI sull'accesso degli stranieri all'università.

<sup>3</sup> Su [bit.ly/3QY1QRL](http://bit.ly/3QY1QRL).

<sup>4</sup> La lista delle Università che aderiscono al progetto è reperibile su [bit.ly/3QUn7vj](http://bit.ly/3QUn7vj).

L'Ufficio della Direzione generale per la diplomazia pubblica e culturale del MAECI dedicato a svolgere funzioni in ordine agli studenti internazionali è l'Ufficio IV, incaricato della promozione della lingua e dell'editoria italiana, dell'internazionalizzazione delle università e delle borse di studio. L'obiettivo della Direzione generale è di promuovere l'internazionalizzazione del sistema italiano dell'istruzione superiore nell'ambito della politica estera. In particolare, il ruolo e le competenze del predetto Ufficio sono molteplici: *a*) contribuire alla stesura dell'annuale circolare (§ 3.1) dedicata agli studenti internazionali; *b*) seguire a livello generale la tematica della dichiarazione di valore del Paese di riferimento (§ 8.6.1); *c*) assistere i titolari di protezione internazionale in Italia nella richiesta di dichiarazione di valore *in loco* dei loro titoli esteri; *d*) fornire il nulla osta al rilascio di visti per motivi di studio presso istituzioni universitarie in Italia non riconosciute dal MUR (straniere, pontificie ecc.); *e*) fornire al MUR eventuali osservazioni su istituzioni universitarie straniere che vogliono aprire proprie filiazioni in Italia; *f*) sostenere, per quanto di competenza del MAECI, le attività dell'Associazione Uni-Italia (§ 5.1); *g*) partecipare ai lavori di assegnazione delle borse di studio della Commissione per gli scambi culturali fra l'Italia e gli Stati Uniti d'America (la c.d. Fulbright); *h*) programmare, pubblicare e gestire il Bando annuale per l'assegnazione di borse di studio offerte dal Governo italiano a studenti universitari stranieri e italiani residenti all'estero, che include anche la gestione di borse di studio erogate a studenti universitari stranieri nell'ambito dei c.d. Progetti speciali (§ 14.2), definiti da appositi accordi tra il MAECI e le specifiche istituzioni formative e/o da altre fonti normative<sup>5</sup>; *i*) gestire, in collaborazione con l'Associazione Uni-Italia, il portale *web Alumni Farnesina*<sup>6</sup>, la prima rete degli *alumni* internazionali delle università e accademie italiane, che, per un periodo di studio in Italia, hanno beneficiato di una borsa di studio offerta dal MAECI.

Di seguito verranno analizzate le competenze di maggiore interesse per gli studenti universitari stranieri o internazionali: *a*) l'offerta di borse di studio annuali per studiare in Italia (§ 3.3.2); *b*) le dichiarazioni di valore *in loco* di un titolo di studio o di abilitazione professionale conseguito all'estero (§ 3.3.3); *c*) il nulla osta al rilascio dei visti per motivi di studio (§ 3.3.4).

<sup>5</sup> Su [bit.ly/45BGkI6](http://bit.ly/45BGkI6).

<sup>6</sup> Su [bit.ly/46zZYEL](http://bit.ly/46zZYEL).

### 3.2. L'offerta di borse di studio in favore degli studenti universitari stranieri

L'art. 46, co. 1, reg. TUI prevede che il MAECI assegni agli studenti universitari stranieri delle borse di studio per l'intera durata dei corsi medesimi. Ogni anno il MAECI offre, quindi, delle borse di studio in favore di studenti universitari stranieri e italiani residenti all'estero<sup>7</sup> con l'obiettivo di favorire la cooperazione in campo culturale, scientifico e tecnologico. Negli anni 2023, 2024 e 2025 il MAECI eroga oltre 7 milioni di euro per il finanziamento delle borse di studio<sup>8</sup>. A regolare la materia è la l. n. 288/1955 che ha come *ratio* la diffusione della conoscenza della lingua e della cultura italiana. Le borse di studio sono offerte per svolgere programmi di studio, formazione e/o ricerca presso istituzioni italiane statali o giuridicamente riconosciute. La borsa di studio copre soltanto la frequenza di corsi nel territorio italiano, con una lista dei Paesi beneficiari che nell'a.a. 2023/2024 ammontano a 112<sup>9</sup>.

Il bando annuale dispone la tipologia di corsi ai quali è possibile accedere e i requisiti che devono essere rispettati dallo studente universitario straniero o italiano residente all'estero per poter accedere ad una delle borse di studio messe a disposizione dal MAECI. Generalmente, il bando prevede cinque tipologie di borse di studio per: *a*) corsi universitari di laurea magistrale (cioè di secondo ciclo); *b*) corsi dell'AFAM; *c*) dottorati di ricerca; *d*) progetti di studio in cotutela; *e*) corsi avanzati di lingua e cultura italiana. L'intera procedura viene svolta attraverso una piattaforma del MAECI denominata *Study in Italy*<sup>10</sup>, in cui vi è il controllo dei requisiti che il candidato deve possedere per ottenere la borsa di studio. In genere, il bando prevede sia requisiti relativi ai titoli di studio conseguiti dal candidato sia la conoscenza della lingua inglese o italiana. In quest'ultimo caso, è necessario presentare dei certificati che accertino la conoscenza della lingua inglese a un livello B2 e, per i corsi avanzati in italiano, è richiesta una conoscenza della lingua italiana a partire dal livello A2.

In aggiunta a queste borse di studio, il MAECI finanzia studenti provenienti da alcuni Stati in settori specifici, come per il progetto "Attanasio", in cui sono finanziati candidati provenienti dal Marocco, dalla Nigeria e dalla

<sup>7</sup> Nei seguenti Stati: Argentina, Brasile, Cile, Colombia, Etiopia, Libano, Perù, Sud Africa, Uruguay e Venezuela; si veda [bit.ly/4ad4H1Z](https://bit.ly/4ad4H1Z).

<sup>8</sup> Su [bit.ly/45AS7pY](https://bit.ly/45AS7pY).

<sup>9</sup> Su [bit.ly/3P6LCG5](https://bit.ly/3P6LCG5).

<sup>10</sup> Su [bit.ly/3sbllkrv](https://bit.ly/3sbllkrv).

Repubblica democratica del Congo, che intendano intraprendere o proseguire i loro studi nell'ambito delle relazioni internazionali, della cooperazione allo sviluppo e del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani<sup>11</sup>.

3.3. *Le dichiarazioni di valore in loco di un titolo di studio o di abilitazione professionale conseguito all'estero e il regime speciale per i titolari di protezione internazionale*

Il MAECI non è competente per il riconoscimento dei titoli di studio esteri (§ 8.6.2); tuttavia, le rappresentanze diplomatico-consolari italiane all'estero (ambasciate o consolati) rilasciano la dichiarazione di valore nel Paese di origine di un titolo di studio o di abilitazione professionale conseguito all'estero nella circoscrizione di loro competenza. La dichiarazione di valore non è una forma di riconoscimento del titolo stesso, ma un documento di natura informativa che gli istituti di istruzione e le amministrazioni competenti per il riconoscimento dei titoli in Italia possono utilizzare per la valutazione dei titoli stessi, ai fini del proseguimento degli studi, dell'esercizio di professioni regolamentate ecc. La dichiarazione di valore è dunque uno strumento che le singole istituzioni di istruzione superiore possono valutare per il riconoscimento dei titoli ai fini dell'accesso ai propri corsi. Sono tali istituzioni, infatti, che decidono in autonomia di quali strumenti avvalersi ai fini del riconoscimento dei titoli stessi, tra cui gli attestati del CIMEA (§ 8.6.2), il *diploma supplement* (§ 8) ecc. Le informazioni riportate nella dichiarazione di valore riguardano la natura e il livello dell'istituzione che ha emesso il titolo estero, la durata legale del corso di studio, i requisiti di accesso al corso, l'eventuale votazione ottenuta con riferimento al sistema di valutazione vigente, il valore del titolo nello Stato di origine ai fini del proseguimento degli studi ed eventualmente dell'esercizio della professione, nonché ogni altra informazione eventualmente ritenuta utile alla sua valutazione in Italia.

Un'ulteriore competenza rispetto alla dichiarazione di valore dell'Ufficio IV della Direzione generale per la diplomazia pubblica e culturale del MAECI, attraverso la rete diplomatico-consolare italiana all'estero, è l'assistenza gratuita per il rilascio della dichiarazione di valore *in loco* agli studenti universitari titolari di protezione internazionale in Italia<sup>12</sup>, in quanto per il proprio *status* non hanno la possibilità di rivolgersi allo Stato di origine e recarvisi per ottenerla. L'Ufficio spedisce alla rappresentanza diplomatico-con-

<sup>11</sup> Su [bit.ly/3GoFu6S](https://bit.ly/3GoFu6S).

<sup>12</sup> Su [bit.ly/413fLKz](https://bit.ly/413fLKz).

solare italiana competente la documentazione originale presentata dal richiedente. Laddove ne ricorrano i presupposti e le condizioni, la rappresentanza redige la dichiarazione di valore e la trasmette all'Ufficio insieme agli originali. Nel dettaglio, la procedura di richiesta della dichiarazione di valore per titolari di protezione internazionale prevede diversi passaggi. Vi è una fase preliminare in cui il richiedente deve inviare una comunicazione all'Ufficio per identificarsi e anticipare la documentazione richiesta, tra cui la documentazione relativa al titolo o ai titoli di studio o abilitazione professionale per cui richiede la dichiarazione di valore e il permesso di soggiorno in corso di validità, attestante la titolarità della protezione internazionale in Italia. In seguito, dev'essere trasmessa la stessa documentazione in formato cartaceo, che verrà poi restituita al richiedente. La procedura è molto lunga e spesso è necessario che il richiedente titolare di protezione internazionale si muova molti mesi prima per ottenere la dichiarazione di valore da parte del MAECI.

#### *3.4. Il rilascio dei visti per motivi di studio*

Per il rilascio dei visti per motivi di studio è competente una suddivisione della Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie del MAECI, denominata Ufficio servizi consolari e visti. La disciplina sostanziale sui visti e la sua procedura sarà descritta in seguito (§ 7). Per quanto attiene alle funzioni ministeriali, generalmente il MAECI elabora delle linee guida e fornisce informazioni alle rappresentanze diplomatico-consolari sulle procedure di visto per motivi di studio in Italia<sup>13</sup>. Quando si richiede un visto per motivi di studio in Italia, infatti, il MAECI è coinvolto nel processo di elaborazione e di approvazione dello stesso. La gestione effettiva delle richieste di visto è affidata alle ambasciate e ai consolati italiani nello Stato di origine del richiedente. La rappresentanza diplomatico-consolare competente rilascerà il visto di ingresso nazionale per motivi di studio, valido 365 giorni solo a seguito dell'ammissione dello straniero a partecipare al corso prescelto (§ 7.3).

<sup>13</sup> Si segnala, ad esempio, il d.m. Esteri del 26.7.2007 intitolato "modalità di presentazione della dichiarazione di presenza resa dagli stranieri per soggiorni di breve durata per visite, affari, turismo e studio di cui alla legge 28 maggio 2007, n. 68".

#### 4. *Il Ministero dell'interno*

Il procedimento amministrativo finalizzato al rilascio e al rinnovo del permesso di soggiorno degli studenti universitari stranieri è di competenza del MI ed è disciplinato dal TUI, dal reg. TUI e dalla l. n. 68/2007, relativa alla disciplina dei soggiorni di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio. È la Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere appartenente al Dipartimento di pubblica sicurezza che coordina gli uffici incaricati di rilasciare i permessi di soggiorno agli studenti universitari stranieri. La Divisione I, in particolare, cura le procedure amministrative finalizzate all'emissione dei permessi di soggiorno e le strategie organizzative di supporto agli Uffici immigrazione delle Questure. Nella prassi viene data priorità alla procedura di rilascio dei permessi di soggiorno degli studenti universitari stranieri rispetto ai permessi di soggiorno rilasciati per altri motivi<sup>14</sup>.

#### 5. *I raccordi tra i Ministeri e gli altri enti che coadiuvano le amministrazioni statali*

Le amministrazioni statali, insieme ad altri enti, si coordinano e, in alcuni casi, collaborano tra loro a specifici provvedimenti. In particolare, il MUR, il MAECI, il MIM e il Ministero della cultura sono impegnati in un Tavolo di lavoro interministeriale per l'attrattività, la promozione e l'internazionalizzazione del modello formativo italiano, che si riunisce periodicamente<sup>15</sup>. Inoltre, il MUR, il MAECI, il MI, la CRUI, il CIMEA e l'Associazione Uni-Italia si coordinano annualmente in conferenza di servizi per la definizione della circolare con le procedure dedicate agli studenti internazionali.

Per quanto riguarda, in particolare, l'Associazione Uni-Italia, è importante sapere che essa offre supporto ai Ministeri suindicati per favorire l'attrazione di studenti e ricercatori stranieri verso le università italiane, attraverso l'attività di promozione dell'offerta formativa italiana, e la cooperazione universitaria fra l'Italia e gli altri Paesi. Essa fornisce assistenza agli studenti universitari stranieri per tutta la durata della loro permanenza in Italia anche al fine di facilitarne l'integrazione nel nuovo contesto sociale, accademico e culturale. Infine, l'Associazione collabora regolarmente con lo stesso MAECI

<sup>14</sup> Come emerso dalla risposta della funzionaria del MI.

<sup>15</sup> Su [bit.ly/49gSpEo](https://bit.ly/49gSpEo).

per la promozione dell'offerta formativa italiana, organizzando eventi *ad hoc* per tali studenti (in particolare, gli *Italian Days on Higher Education*).



## CAPITOLO 4

### IL RUOLO DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI E LOCALI

*Angelo Lerro*

SOMMARIO: 1. La delimitazione delle competenze regionali in materia di diritto allo studio universitario. – 2. Il ruolo delle Regioni. – 3. Il ruolo degli enti locali.

#### *1. La delimitazione delle competenze regionali in materia di diritto allo studio universitario*

Preliminare rispetto a qualsiasi trattazione che si proponga di circoscrivere il ruolo rivestito dalle amministrazioni regionali in tema di diritto allo studio degli studenti universitari stranieri è l'individuazione del perimetro delle competenze regionali nel contesto del *framework* normativo nella materia in esame. Protagonisti del diritto allo studio universitario sono, invero, tre distinti soggetti: lo Stato, le Regioni e le università. Queste ultime, pacificamente appartenenti al novero delle c.d. autonomie funzionali<sup>1</sup>, si connotano in quanto enti aventi una caratterizzazione non già locale, bensì universale<sup>2</sup>; ciò nondimeno, il radicamento del singolo ateneo in un determinato territorio rappresenta un dato empiricamente rilevabile, quale elemento caratterizzante la sua azione e la sua organizzazione, operando ciascuna università all'interno di un preciso contesto socio-economico.

La citata autonomia funzionale di tali istituzioni si concretizza nel riconoscimento costituzionale della loro potestà di autorganizzazione e, segnatamente, nell'attribuzione alle università del diritto di "darsi ordinamenti autonomi"<sup>3</sup>. In forza di tale previsione, le università sono legittimate ad autodeterminarsi sotto il profilo normativo e finanziario e godono di autonomia nella didattica e nella ricerca, sicché sono poste dall'ordinamento in condizione di adottare un gran numero di misure idonee ad incidere significativamente

<sup>1</sup> A. MARRA, *Il contributo delle Regioni allo sviluppo del sistema universitario*, in *Le Regioni*, 2013, p. 1187.

<sup>2</sup> Ivi, p. 1188.

<sup>3</sup> Art. 33, co. 6, Cost.

sulle concrete modalità di esercizio del diritto allo studio da parte dei propri iscritti.

Per quanto concerne la ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Regioni nella materia oggetto del presente capitolo, si rileva che l'art. 117 Cost. non include espressamente lo studio universitario né tra le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato né tantomeno tra quelle rientranti nella competenza concorrente dello Stato e delle Regioni. Di conseguenza, il diritto allo studio universitario è "transitato"<sup>4</sup> nella potestà legislativa residuale delle Regioni<sup>5</sup>. Tuttavia, seppur di competenza regionale, il diritto allo studio universitario dev'essere garantito a un determinato livello su tutto il territorio nazionale<sup>6</sup>, appartenendo al novero dei diritti sociali, in relazione ai quali lo Stato è chiamato ad intervenire nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni *ex art. 117, co. 2, lett. m)*, Cost.<sup>7</sup>. Ne consegue che – spettando allo Stato tale determinazione e visti i notevoli margini di autonomia delle università cui si accennava sopra – alle Regioni, strette fra i due soggetti<sup>8</sup>, compete la determinazione dell'assetto organizzativo interno<sup>9</sup>.

Nell'intreccio di competenze fra centro e periferia, fungono da bussola la l. n. 240/2010 e il d.lgs. n. 68/2012, che costruiscono un sistema di servizi integrato<sup>10</sup>. In particolare, l'art. 3 d.lgs. n. 68/2012 riserva alle Regioni il compito e la responsabilità di disciplinare e implementare il complesso degli interventi volti a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale per il concreto esercizio del diritto allo studio. In capo alle Regioni residuano, quindi, il potere decisionale in tema di predisposizione del modello di *governance* e la disciplina dei servizi; ambiti, questi ultimi, di indubbio rilievo, laddove si guardi all'effettiva qualità del trattamento garantito agli studenti

<sup>4</sup> B. BALUS, *Il diritto allo studio universitario nella collaborazione tra Stato, Regioni e Università*, in *Le Regioni*, 2018, p. 1004.

<sup>5</sup> R. BIN e F. BENELLI, *Il diritto allo studio universitario*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 835.

<sup>6</sup> F. PAOLOZZI, *Il diritto allo studio universitario e il riparto costituzionale delle competenze normative*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2007, p. 14.

<sup>7</sup> Non si tratta di una "materia" in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, come evidenziato a partire da C. cost., sent. n. 282/2002.

<sup>8</sup> F. GUELLA, *Una materia "università" in costituzione*, in *Rivista AIC*, 2017, fasc. I, p. 1.

<sup>9</sup> R. BALDUZZI, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, p. 275.

<sup>10</sup> M. COCCONI, *Il diritto allo studio universitario fra i livelli essenziali delle prestazioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, pp. 20-21.

universitari stranieri, rispetto ai quali un ruolo operativo di primaria importanza è rivestito dalle singole agenzie regionali per il diritto allo studio.

Com'è evidente, nel quadro normativo in tema di diritto allo studio sin qui sinteticamente delineato, le Regioni occupano una posizione assolutamente centrale, pur svolgendo funzioni di per sé non idonee a soddisfare pienamente tutte le esigenze – trasversali e non sempre riconducibili a materie di competenza regionale – che possono sorgere negli studenti universitari stranieri durante il periodo di soggiorno nel territorio italiano.

In questo contesto, gli ambiti di intervento delle Regioni a tutela delle necessità degli studenti universitari stranieri spaziano dall'erogazione di borse di studio e dalla messa a disposizione di alloggi dedicati alla semplificazione amministrativa, nonché all'adozione di incentivi volti a promuovere l'attrattività internazionale del sistema universitario regionale. Ai fini del presente contributo, si è ritenuto opportuno procedere ad una sintetica ricognizione di alcuni degli strumenti di maggior interesse riscontrabili nell'esperienza regionale italiana, e segnatamente nelle Regioni Emilia-Romagna, Lazio, Marche, Puglia e Veneto (§ 4.2). In chiusura, un accenno è stato dedicato anche alle politiche promosse dai tre Comuni italiani che ospitano un numero significativo di studenti universitari stranieri – Roma Capitale, Bologna e Milano (§ 4.3) – al fine di verificare se e in quale misura anche le amministrazioni locali possano contribuire alla creazione di un sistema universitario adatto alle necessità delle diverse tipologie di studenti universitari stranieri.

## *2. Il ruolo delle Regioni*

Al fine di descrivere il contributo regionale al diritto allo studio degli studenti universitari stranieri, si procederà ad una sintetica ricognizione delle esperienze ritenute di maggiore interesse, nelle quali la produzione normativa e amministrativa risulta più sviluppata.

*a) Regione Emilia-Romagna:* la legislazione della Regione Emilia-Romagna in materia di diritto allo studio degli studenti universitari stranieri risulta, nel panorama nazionale, tra le più articolate. Infatti, sebbene i riferimenti presenti nella legge regionale per la regolamentazione del diritto allo studio universitario<sup>11</sup> non siano numerosi, nell'insieme tale Regione risulta la più avanzata tra quelle prese in considerazione in questa sede.

<sup>11</sup> Si tratta della l. reg. Emilia-Romagna n. 15/2007 e ss.mm.ii.

Fra le disposizioni di maggior interesse, si segnala l'art. 8 l. reg. Emilia-Romagna n. 15/2007, che ha previsto la creazione di uno "sportello unico per lo studente". Lo sportello, istituito presso ogni sede universitaria centrale o decentrata, è deputato a raccogliere e integrare i diversi servizi messi a disposizione degli studenti tanto dal settore pubblico quanto da quello privato. A tenore del co. 2, lett. e), del medesimo articolo, poi, tale sportello funge altresì da facilitatore informativo per gli studenti universitari stranieri, con una previsione di cui sembra si possa apprezzare la discreta utilità, garantendo agli studenti in questione un presidio stabile di confronto per l'intero periodo di permanenza nel territorio regionale.

ER.GO, l'ente regionale emiliano-romagnolo per il diritto allo studio, è stato istituito con la stessa l. reg. Emilia-Romagna n. 15/2007. Trattasi di un ente dipendente dalla Regione, dotato di personalità giuridica e di autonomia amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria. La pagina *web* dell'ente<sup>12</sup> contiene una scheda riservata al riepilogo dei servizi a disposizione degli studenti universitari stranieri. Le indicazioni ivi fornite spaziano dalle modalità di *application* alle procedure di assegnazione di borse di studio e alloggi abitativi, fino anche alle informazioni sull'accesso a un *career service* rivolto agli studenti in procinto di laurearsi e ai neolaureati, così da agevolare la transizione dagli studi universitari al lavoro. In verità, uno spazio informativo dedicato agli studenti universitari stranieri è presente in quasi tutte le pagine *web* degli enti regionali per il diritto allo studio universitario<sup>13</sup>, ma ciò che colpisce positivamente della versione emiliano-romagnola di tale servizio è sia la chiarezza delle informazioni fornite sia la possibilità di accedere a forme di assistenza e orientamento altrove non garantite.

Si segnala, inoltre, la creazione da parte di ART-ER<sup>14</sup> di un portale digitale denominato "International Talents Emilia-Romagna", piattaforma che opera da punto di riferimento per la rete regionale di servizi finalizzati all'attrazione dei talenti internazionali, attraverso la promozione di opportunità di studio e di ricerca. Il portale in parola<sup>15</sup> raccoglie in un'unica sede un

<sup>12</sup> Su [bit.ly/3vs0PtR](http://bit.ly/3vs0PtR).

<sup>13</sup> Ad esempio, quelli della Regione Liguria, su [bit.ly/48ppU7c](http://bit.ly/48ppU7c) e della Regione Marche, su [bit.ly/4aNxYAf](http://bit.ly/4aNxYAf).

<sup>14</sup> ART-ER è una società consortile istituita con l. reg. Emilia-Romagna n. 1/2018 ed è nata per favorire la crescita sostenibile della Regione attraverso lo sviluppo dell'innovazione e della conoscenza, l'attrattività e l'internazionalizzazione del territorio.

<sup>15</sup> I *partner* del programma IT-ER si incontrano periodicamente intorno al Tavolo multi-stakeholder regionale dedicato al tema dell'attrazione dei talenti internazionali; fra i *partner* vi sono il Consiglio regionale e la Giunta regionale.

vasto numero di indicazioni utili agli studenti universitari stranieri, anche ai fini delle loro esigenze extrauniversitarie: oltre a fornire informazioni sull'accesso alle borse di studio e agli alloggi, la piattaforma descrive, in apposite sezioni e sotto forma di "guide pratiche", le procedure per accedere a diversi servizi di cui tali studenti potrebbero avere necessità di avvalersi durante la loro permanenza in Italia, chiarendo, ad esempio, come aprire un conto corrente o usufruire dei servizi socio-sanitari.

In applicazione della l. reg. Emilia-Romagna n. 15/2007, il cui art. 4, co. 1, prevede l'approvazione di un piano, in genere triennale, che indichi gli obiettivi generali da perseguire, nel 2022 è stata approvata dal Consiglio regionale<sup>16</sup> la proposta della Giunta regionale<sup>17</sup> avente ad oggetto il Piano regionale degli interventi e dei servizi per il diritto allo studio universitario e l'alta formazione per il triennio 2022-2024. L'art. 7 del Piano, per quanto riguarda gli studenti universitari stranieri, individua due distinte linee programmatiche di intervento. La prima attiene al consolidamento e al miglioramento dei c.d. servizi personalizzati, anche attraverso l'adesione ai diversi progetti "UNICORE" (§ 20.4.2) per gli studenti rifugiati. In breve, tali servizi personalizzati consistono nell'elaborazione di percorsi di supporto didattico e psicologico individuali, pianificati su misura per i singoli studenti, che – oltre ad offrire alloggi e borse di studio – ne curino anche l'accompagnamento sin dall'ingresso nell'ateneo, l'affiancamento a un *tutor* appositamente formato, nonché l'assistenza in sede di ingresso nel lavoro. La seconda linea di intervento si focalizza sulla necessità di garantire un idoneo supporto agli studenti universitari provenienti da Paesi in guerra o interessati da gravi crisi umanitarie attraverso percorsi di sostegno personalizzati, in stretto raccordo con le università. La parte finale dell'articolo evidenzia, inoltre, la necessità di potenziare le azioni di orientamento sia in entrata che in uscita per particolari categorie di studenti universitari, fra cui quelli stranieri.

Di notevole interesse è altresì la recente l. reg. Emilia-Romagna n. 2/2023, rubricata "attrazione, permanenza e valorizzazione dei talenti ad elevata specializzazione in Emilia-Romagna", il cui obiettivo dichiarato è accrescere l'attrattività internazionale della Regione anche mediante il perfezionamento dell'offerta formativa universitaria dedicata agli studenti universitari stranieri. A tale scopo, la novella impegna la Regione a valorizzare, in raccordo con le università, la mobilità universitaria in entrata e la permanenza *post lauream* attraverso l'erogazione di assegni, contratti e dottorati di ricer-

<sup>16</sup> Consiglio Regionale dell'Emilia-Romagna, del. n. 86/2022.

<sup>17</sup> Consiglio Regionale dell'Emilia-Romagna, del. n. 961/2022.

ca, nonché tramite la promozione di attività di alta formazione, quali corsi brevi, *summer* e *winter schools*, nonché programmi e laboratori di formazione per giovani laureandi, laureati e dottorandi di ricerca<sup>18</sup>. Inoltre, sempre per incentivare l'arrivo e la permanenza di "talenti" stranieri nel territorio di riferimento, la legge in questione prevede il potenziamento dei servizi di accoglienza e orientamento e dell'offerta di residenzialità, nonché l'impegno della Regione a mettere a disposizione percorsi di formazione linguistica e di avvicinamento alla cultura italiana dedicati<sup>19</sup>, anche in collaborazione con ER.GO.

*b) Regione Lazio:* nella Regione Lazio, il testo normativo di riferimento in materia di diritto allo studio universitario è rappresentato dalla l. reg. Lazio n. 6/2018, che ha inteso riorganizzare e porre in una posizione di centralità un unico ente, denominato LazioDisco<sup>20</sup>, posto sotto la vigilanza della Giunta regionale. La lettura del citato *corpus* normativo evidenzia *ictu oculi* la scarsità di riferimenti testuali agli studenti universitari stranieri. Tra gli sparuti richiami espliciti a tale categoria di studenti, si segnala innanzi tutto l'art. 5, co. 2, lett. *b*), n. 6, che include tra i servizi erogati da LazioDisco quelli di accoglienza rivolti agli studenti universitari stranieri intenzionati a svolgere attività di formazione nelle università della Regione (i c.d. studenti *incoming*) e consente all'Ente di avvalersi, a tale scopo, della collaborazione delle associazioni studentesche radicate presso i singoli atenei.

Ancora, l'art. 13 l. reg. Lazio n. 6/2018, rubricato "articolazione dell'ente", assegna ad ogni presidio territoriale il compito di facilitare l'accesso alle informazioni e ai servizi da parte degli studenti universitari stranieri, prevedendo che la predetta informativa debba essere fornita "anche in lingua". La previsione – riscontrabile in termini analoghi anche nello statuto di LazioDisco<sup>21</sup> – appare senz'altro opportuna, stante la palpabile incidenza sulla vita degli studenti universitari stranieri della messa a disposizione da parte delle istituzioni di riferimento di un *set* informativo pienamente intellegibile, che consenta loro di orientarsi agevolmente tra le procedure amministrative necessarie per la permanenza nel territorio regionale e nella prosecuzione del percorso di studi.

<sup>18</sup> Art. 6, co. 2, lett. *a*), l. reg. Emilia-Romagna n. 2/2023.

<sup>19</sup> Art. 6, co. 3, lett. *b*), l. reg. Emilia-Romagna n. 2/2023.

<sup>20</sup> La cui denominazione per esteso è Ente regionale per il diritto allo studio e la promozione della conoscenza.

<sup>21</sup> Art. 33, co. 4, lett. *e*), statuto di LazioDisco.

Maggiori elementi rispetto al trattamento previsto per gli studenti universitari stranieri sono rintracciabili nel bando annuale per il diritto allo studio di LazioDisco<sup>22</sup>, adottato in base alle linee di indirizzo fissate dal Consiglio di amministrazione dello stesso<sup>23</sup>. Tale bando, infatti, detta per gli studenti universitari stranieri una disciplina parzialmente derogatoria rispetto a quella prevista per quelli già residenti nel territorio nazionale. In particolare, ai fini dell'assegnazione delle borse di studio e degli alloggi universitari, LazioDisco suddivide gli studenti universitari in diverse categorie, a cui abbina una diversa determinazione del *quantum* dei benefici messi a disposizione dai singoli bandi, prevedendo l'erogazione dei maggiori benefici in favore della categoria dello "studente fuori sede"<sup>24</sup>. Ebbene, il citato bando prevede una disciplina semplificatoria per gli "studenti internazionali", stabilendo che, se per gli studenti italiani l'inquadramento nella categoria degli "studenti fuori sede" dipende dalla circostanza che l'iscritto, risiedendo ad una distanza di almeno 50 chilometri dalla sede universitaria, abbia una documentata necessità di sottoscrivere un contratto di locazione a titolo oneroso, per gli studenti internazionali l'accesso ai benefici correlati all'appartenenza a tale categoria presuppone esclusivamente la produzione di documentazione comprovante la residenza del nucleo familiare<sup>25</sup> per almeno il 50 per cento in uno Stato diverso dall'Italia<sup>26</sup>.

Per gli studenti aventi lo "*status* di rifugiato"<sup>27</sup>, la loro inclusione d'ufficio nella categoria degli "studenti fuori sede" è subordinata alla positiva conclusione dell'*iter* di riconoscimento di tale *status*. In attesa di tale riconoscimento, essi sono parificati agli studenti internazionali, sicché possono accedere ai relativi benefici, purché forniscano prova della sussistenza del pre-

<sup>22</sup> Bando LazioDisco per il diritto allo studio, a.a. 2023/2024, su [bit.ly/413OrvW](http://bit.ly/413OrvW).

<sup>23</sup> Consiglio di amministrazione di LazioDisco, del. n. 11/2023, p. 4.

<sup>24</sup> Art. 2, co. 1, lett. j), Bando LazioDisco per il diritto allo studio, a.a. 2023/2024, su [bit.ly/413OrvW](http://bit.ly/413OrvW).

<sup>25</sup> La cui definizione il bando rimanda all'art. 2, co. 1, d.P.C.m. n. 159/2013, secondo il quale il nucleo familiare del richiedente è costituito dai soggetti componenti la famiglia anagrafica alla data di presentazione della Dichiarazione sostitutiva unica.

<sup>26</sup> In fase di compilazione della domanda, lo studente che desidera essere classificato fuori sede deve indicare la volontà di assumere un domicilio a titolo oneroso; gli studenti internazionali, il cui nucleo familiare risiede in tutto o per più del 50 per cento in Italia, sono classificati secondo le stesse regole indicate nell'avviso per gli studenti residenti in Italia; si vedano gli artt. 2, co. 1, lett. j), e 10 Bando LazioDisco per il diritto allo studio, a.a. 2023/2024, su [bit.ly/413OrvW](http://bit.ly/413OrvW).

<sup>27</sup> Art. 10, co. 1, Bando LazioDisco per il diritto allo studio, a.a. 2023/2024, su [bit.ly/413OrvW](http://bit.ly/413OrvW).

detto requisito della parziale residenza all'estero del nucleo familiare. Si tratta di una previsione che desta più di una perplessità, in quanto subordina l'erogazione di una forma di sostegno economico alla capacità degli studenti universitari richiedenti la protezione internazionale di esibire un compendio documentale di cui è spesso molto difficile, per loro, ottenere il rilascio dai Paesi di origine.

Inoltre, per quanto concerne gli alloggi universitari, LazioDisco prevede che – a prescindere dal numero complessivo di alloggi disponibili – debba in ogni caso essere garantita agli studenti universitari provenienti da Stati extra-UE una percentuale complessiva non inferiore al 20 per cento del totale dei posti assegnati e agli studenti universitari “apolidi” e “rifugiati politici”<sup>28</sup> una percentuale complessiva non inferiore al 5 per cento del totale dei posti assegnati.

In conclusione, sembra potersi rilevare una certa frammentarietà nella normativa della Regione Lazio in tema di studenti universitari stranieri. Pur prevedendo talune disposizioni a tutela di specifiche esigenze, il quadro normativo di riferimento appare nel complesso insufficiente a supportare tale categoria di studenti nei diversi aspetti che li connotano in termini di specialità e non appare in grado di incentivare sensibilmente una maggiore mobilità internazionale in entrata.

*c) Regione Marche:* la legge di riferimento per il diritto allo studio universitario nella Regione Marche è la l. reg. Marche n. 4/2017, il cui art. 4 include, tra i destinatari dell'intervento normativo, gli studenti universitari stranieri, apolidi e rifugiati politici, nonché gli studenti e i neolaureati stranieri inseriti in programmi di mobilità internazionale con finalità formativa o lavorativa, ovvero in programmi di ricerca che si svolgano nel territorio regionale.

L'art. 6 l. reg. Marche n. 4/2017 richiede alla Regione di disciplinare i requisiti di merito e di condizione economica per l'accesso a taluni servizi – requisiti da stabilirsi mediante l'adozione da parte della Giunta regionale di un programma annuale per il diritto allo studio – individuando condizioni *ad hoc* per gli studenti universitari stranieri. In attuazione di tale disposizione, l'art. 9 del Programma regionale per il diritto allo studio, a.a. 2022/2023<sup>29</sup>, rubricato “interventi a favore degli studenti stranieri non appartenenti al-

<sup>28</sup> Art. 26 del Bando LazioDisco per il diritto allo studio, a.a. 2023/2024, su [bit.ly/413OrwW](https://bit.ly/413OrwW).

<sup>29</sup> Del. Giunta regionale delle Marche n. 728/2022.

l'Unione europea", contiene alcune di disposizioni specifiche per tali studenti, pressoché speculari a quelle incluse negli omologhi interventi normativi delle altre Regioni, quali la Campania<sup>30</sup>, la Puglia, la Toscana<sup>31</sup> e il Veneto.

In particolare, l'art. 9, co. 2, l. reg. Marche n. 4/2017 prevede che l'Ente regionale per il diritto allo studio, tenuto conto della disponibilità finanziaria, possa consentire l'accesso gratuito al servizio di ristorazione agli studenti universitari stranieri che versino in situazioni di disagio economico opportunamente documentate. Analogamente, l'art. 9, co. 4, consente all'Ente regionale per il diritto allo studio di accettare domande di erogazione di benefici, quali borse di studio e alloggi da parte di studenti universitari stranieri, che debbano sostenere *test* di lingua per l'accesso ai corsi il cui esito non sia disponibile alla data di scadenza dei bandi per l'ottenimento dei benefici in questione, permettendo il perfezionamento della domanda entro i quindici giorni successivi alla data di pubblicazione dei relativi esiti. Ancora, l'art. 9, co. 5, chiarisce che per gli studenti universitari stranieri provenienti da Paesi aventi un indice di sviluppo umano basso<sup>32</sup> la valutazione della condizione economica debba essere effettuata sulla base di una certificazione della rappresentanza diplomatico-consolare italiana nel Paese di origine, che attesti che lo studente universitario straniero non provenga da una famiglia notoriamente ad alto reddito o di elevato livello sociale. Infine, l'art. 9, co. 7, precisa che per gli studenti universitari riconosciuti come rifugiati, apolidi, titolari di protezione sussidiaria o temporanea si debba tenere conto solo dei redditi e del patrimonio eventualmente detenuto in Italia; una previsione, questa, di cui può apprezzarsi l'opportunità, considerate le notorie difficoltà che tali studenti possono incontrare nell'ottenere il rilascio della documentazione necessaria dal proprio Paese di origine.

In ultima analisi, la normativa di indirizzo e i programmi di attuazione presenti nella Regione Marche evidenziano un'apprezzabile attenzione da parte di quest'ultima alle esigenze degli studenti universitari stranieri. L'intervento regionale in materia sembra, tuttavia, congegnato principalmente secondo una logica di assistenza economica ai soggetti fragili, piuttosto che informato ad una progettualità volta a migliorare a tutto tondo la loro condizione, nell'ottica di una comprensione più ampia del fenomeno, o ad incrementare l'attrattività internazionale degli atenei marchigiani.

<sup>30</sup> Art. 9 del. Giunta regionale della Campania n. 418/2022.

<sup>31</sup> Del. Giunta regionale della Toscana n. 829/2020.

<sup>32</sup> Secondo i criteri dell'Human Development Report dell'ONU, il cui elenco è definito, da ultimo, con il d.m. Università e ricerca n. 344/2022.

d) *Regione Puglia*: per quanto concerne la Regione Puglia, in materia di diritto allo studio universitario si richiama la l. reg. n. 18/2007. L'art. 2 della predetta legge parifica gli studenti universitari stranieri agli studenti universitari cittadini italiani.

Nel contesto della Regione Puglia, risulta di interesse la recente deliberazione della Giunta regionale n. 1039/2023, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri per l'erogazione di servizi per il diritto allo studio universitario da parte dell'ente regionale per il diritto allo studio Adisu-Puglia. La delibera prevede sparuti richiami agli studenti universitari stranieri: fra i pochi riferimenti vi è da segnalare al pt. 5 che gli studenti universitari stranieri, appartenenti a programmi di corridoi umanitari, sono esonerati dal pagamento della tassa regionale per il diritto allo studio universitario. Oltre ad incrementare gli importi delle borse di studio, la delibera appare meritevole di segnalazione, laddove introduce una procedura di soccorso istruttorio a disposizione di studenti universitari cittadini italiani e stranieri che abbiano commesso errori o presentato una documentazione incompleta nell'inoltrare una domanda per l'ottenimento dei benefici previsti dal bando "Benefici e servizi", a.a. 2023/2024, consentendo loro di sanare la propria posizione senza perdere il diritto al servizio richiesto.

Degno di nota è altresì il Piano regionale triennale per le politiche per le migrazioni 2021-2023<sup>33</sup>, il cui obiettivo principale è di incentivare l'integrazione sociale dei migranti attraverso apposite misure in materia di politiche abitative, del lavoro e della formazione, con la previsione di un intervento finalizzato alla gestione dei migranti economici in cerca di lavoro agricolo/assistenziale. Sebbene i destinatari primari del piano non siano gli studenti universitari stranieri, il Piano ha l'indubbio pregio di porre l'attenzione sulla necessità di semplificare l'ingresso all'università e all'alta formazione da parte di soggetti con un titolo di studio straniero, tema di evidente interesse anche ai fini della presente trattazione. Pertanto, nell'allegato B, all'interno della sezione "istruzione e formazione", tale Piano prevede l'impegno da parte della Regione Puglia ad affrontare talune difficoltà che tipicamente i soggetti residenti nel territorio aventi un *background* migratorio incontrano nell'accesso ai percorsi universitari, esprimendosi nel senso della necessità di risolvere la problematica relativa al riconoscimento dei titoli di studio conseguiti all'estero e di prevedere misure idonee a superare i problemi di inserimento sociale degli studenti migranti, attraverso un adeguato supporto nelle

<sup>33</sup> Del. Giunta regionale della Puglia n. 1225/2021.

procedure di iscrizione e nelle richieste di accesso a borse di studio, nonché nella fornitura di servizi di informazione tempestivi e completi<sup>34</sup>.

e) *Regione Veneto*: nella Regione Veneto, il testo normativo di riferimento in tema di diritto allo studio universitario è la l. reg. Veneto n. 8/1998, oggetto di diversi interventi nel corso degli anni<sup>35</sup>, il cui art. 2, co. 2, include tra i beneficiari dell'intervento gli studenti universitari stranieri, apolidi e rifugiati politici. Ai sensi dell'art. 37 di tale legge, la Giunta regionale approva un piano annuale di interventi. In applicazione di tale disposizione, la Giunta regionale ha approvato la del. n. 863/2023 contenente il piano per l'a.a. 2023/2024, nel cui preambolo la Regione si impegna a riservare agli studenti universitari provenienti da Stati extra-UE un numero di posti alloggio pari al 20 per cento del totale. Tale delibera contempla una disposizione<sup>36</sup> del tutto sovrapponibile all'art. 9 del Programma regionale per il diritto allo studio della Regione Marche, su cui si ritiene quindi superfluo soffermarsi ulteriormente.

Diversamente dalle altre Regioni esaminate in questa sede, la legge regionale del Veneto non prevede l'istituzione di un unico ente per il diritto allo studio operativo nell'intero territorio regionale, ma sostituisce gli enti precedentemente istituiti nelle città sede di ateneo con altrettante aziende regionali, denominate ESU. Nell'ambito dell'azione di queste ultime, vale quindi la pena menzionare i bandi per l'assegnazione di alloggi universitari, a.a. 2023/2024, di ESU-Padova<sup>37</sup> e ESU-Venezia<sup>38</sup>, che consentono agli stranieri universitari stranieri impossibilitati ad ottenere lo SPID di partecipare al concorso per l'assegnazione di alloggi, presentando la relativa domanda mediante il sito *web* e facendosi accreditare presso le aree dedicate delle due aziende ESU. Tale strumento dovrebbe effettivamente riuscire ad agevolare la compilazione della domanda e garantire maggiore efficienza nell'accesso del servizio.

<sup>34</sup> All. B del. Giunta regionale della Puglia n. 1225/2021.

<sup>35</sup> L. reg. Veneto n. 46/1999, l. reg. Veneto n. 39/2014, l. reg. Veneto n. 18/2016 e l. reg. Veneto n. 8/2021.

<sup>36</sup> Art. 9 del. Giunta regionale del Veneto n. 863/2023.

<sup>37</sup> Bando ESU-Padova, su [bit.ly/41PhHH0](https://bit.ly/41PhHH0).

<sup>38</sup> Bando ESU-Venezia, su [bit.ly/41RbKtp](https://bit.ly/41RbKtp).

### 3. *Il ruolo degli enti locali*

Allo scopo di verificare quale ruolo possano rivestire nella materia oggetto del presente contributo le amministrazioni locali, uno sguardo è stato rivolto alle politiche promosse dai tre Comuni italiani dove soggiorna il maggior numero di studenti universitari stranieri.

a) *Roma Capitale*: per quanto concerne Roma Capitale, indubbiamente rilevante è il programma “Integra” che, *inter alia*, promuove e partecipa a progetti europei e nazionali atti a sviluppare e condividere strategie e strumenti innovativi in ambiti di intervento quali l’inclusione sociale di persone in situazione di vulnerabilità, fra cui persone migranti e rifugiate. Tra i progetti sostenuti dal programma “Integra” in collaborazione con Roma Capitale, può menzionarsi “Spazio Comune - Rome Space for Refugees”<sup>39</sup>, uno sportello di orientamento al lavoro e alla formazione per persone rifugiate, richiedenti asilo, titolari di protezione sussidiaria, apolidi, che fornisce supporto nei percorsi per il riconoscimento di titoli di studio e nell’iscrizione alle università.

b) *Comune di Bologna*: per quanto riguarda il Comune di Bologna, di particolare interesse è il progetto “Unibo for Refugees”<sup>40</sup> promosso dall’Università degli studi di Bologna e dal Comune di Bologna per l’integrazione degli studenti rifugiati nel mondo universitario. Il progetto – partendo dal dato di esperienza relativo alla notevole durata media del procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale – cerca di rendere proficuo, per gli studenti universitari in questione, tale periodo, consentendo loro di iscriversi in regime di esenzione dalle tasse a singoli insegnamenti e ai corsi di italiano. Una volta ottenuta la protezione internazionale, gli studenti possono poi immatricolarsi ai corsi di studio e utilizzare i CFU già acquisiti ai fini del conseguimento del titolo di studio.

Su un altro versante si pone il “Piano per abitare” del Comune di Bologna<sup>41</sup>, inserito nell’ambito nel più ampio mandato amministrativo 2021-2026 “La grande Bologna, per non lasciare indietro nessuno”, che prevede la realizzazione di nuovi studentati pubblici da destinare in parte o interamente

<sup>39</sup> La durata del progetto copre gli anni 2022 e 2023.

<sup>40</sup> Su [bit.ly/3TpPRzd](https://bit.ly/3TpPRzd).

<sup>41</sup> Del. Consiglio comunale di Bologna n. 469844/2023.

alle categorie più vulnerabili, quali gli studenti provenienti da famiglie a basso/medio reddito e gli studenti universitari stranieri.

c) *Comune di Milano*: nell'ambito del Comune di Milano, si segnala preliminarmente la deliberazione della Giunta comunale relativa all'approvazione delle linee di indirizzo per la sottoscrizione di un protocollo d'intesa tra il Comune di Milano, la Camera di commercio di Milano Monza Brianza Lodi e le università e gli enti di alta formazione milanesi<sup>42</sup> partecipanti, denominato "Study in Milan", finalizzato all'attrazione di studenti universitari stranieri e alla loro integrazione nel tessuto sociale, economico e istituzionale del territorio di riferimento. Il programma "Study in Milan" si è concretizzato dal 2014 in diverse iniziative e azioni, tra cui l'istituzione di un punto fisico di accoglienza e assistenza e la realizzazione di un portale informativo sulla città di Milano<sup>43</sup>.

Un ulteriore elemento di interesse nel progetto è la semplificazione delle procedure amministrative per l'ottenimento, *inter alia*, del codice fiscale e del permesso di soggiorno. Ancora, il Comune di Milano risulta avere implementato una procedura per la richiesta di dimora temporanea, consistente nella compilazione autonoma o guidata, anche presso lo sportello fisico, di un modulo da inviarsi personalmente da parte degli studenti universitari stranieri agli uffici anagrafe del Comune. Lo scopo è quello creare un canale diretto fra tali studenti e l'amministrazione di riferimento fino al completamento dell'iscrizione presso il registro dei residenti temporanei.

Un'altra iniziativa di rilievo è il portale "Yes Milano"<sup>44</sup>, creato su iniziativa del Comune di Milano e della Camera di commercio di Milano Monza Brianza Lodi, all'interno del quale sono predisposti numerose guide, indirizzate agli studenti universitari stranieri, per l'ottenimento e l'erogazione dei servizi del Comune: codice fiscale, residenza temporanea, abbonamenti trasporti ecc. Attraverso un punto di accesso digitale, tali studenti, prima del loro arrivo in Italia, sono messi in condizione di conoscere anticipatamente e agevolmente quali siano gli adempimenti che dovranno assolvere per l'ingresso e la permanenza nel territorio italiano.

Come può vedersi, il Comune di Milano ha puntato, come strumento attrattivo, sia sulla creazione di canali amministrativi preferenziali sia sul raf-

<sup>42</sup> Fra gli altri sottoscrittori del protocollo d'intesa figurano l'Agenzia delle entrate, l'Ufficio immigrazione della Questura di Milano e l'Associazione Milano & Partners.

<sup>43</sup> Su [bit.ly/3SaRks7](http://bit.ly/3SaRks7).

<sup>44</sup> Su [bit.ly/41QtIBB](http://bit.ly/41QtIBB).

forzamento dell'offerta informativa. Da segnalare, in particolare, è la creazione del "Welcome kit"<sup>45</sup> finalizzato ad agevolare l'ambientamento nella città degli studenti universitari fuori sede, italiani e stranieri, all'interno del quale gli utenti possono trovare notizie sugli sconti e sulle agevolazioni a loro destinate nei principali settori di loro interesse. Il *kit* è stato ideato da University Network, *startup* che ha creato la più grande rete di studenti universitari in Italia<sup>46</sup>, con il patrocinio del Comune di Milano.

<sup>45</sup> Su [bit.ly/4aKPoO6](https://bit.ly/4aKPoO6).

<sup>46</sup> University Network conta oltre 1 milione di studenti coinvolti ed ha una presenza capillare in oltre 30 università italiane; si veda [bit.ly/3TR0F9J](https://bit.ly/3TR0F9J).

## CAPITOLO 5

### IL RUOLO DELLE UNIVERSITÀ

*Flavio Valerio Virzì*

SOMMARIO: 1. Il ruolo delle università nella promozione dell'internazionalizzazione dell'istruzione superiore. – 2. Le iniziative a favore degli studenti universitari stranieri che intendono fare ingresso in Italia. – 3. Le azioni in favore degli studenti universitari rifugiati. – 4. Gli studi universitari nel sistema della cooperazione allo sviluppo. – 5. Le iniziative dei singoli atenei.

#### *1. Il ruolo delle università nella promozione dell'internazionalizzazione dell'istruzione superiore*

Il ruolo svolto dagli atenei nell'azione di supporto agli studenti universitari stranieri, che intendano fare ingresso e soggiornare in Italia per motivi di studio, trova riconoscimento già nel TUI. Quest'ultimo, in particolare, all'art. 39, co. 2, prevede che “le istituzioni di formazione superiore”, coincidenti per l'appunto con le istituzioni universitarie, “nella loro autonomia e nei limiti delle loro disponibilità finanziarie, assumono iniziative volte al conseguimento degli obiettivi del documento programmatico di cui all'articolo 3”, cioè del documento programmatico del Governo relativo alla politica dell'immigrazione, “promuovendo l'accesso degli stranieri ai corsi universitari e di alta formazione artistica, musicale e coreutica”. Tale previsione, anzi, porta i segni di un'evoluzione legislativa, che – in linea con le indicazioni provenienti dalle istituzioni dell'UE, su cui si sta per tornare – si è svolta sancendo un generale *favor* nei confronti degli studenti universitari stranieri.

L'art. 39 TUI, infatti, è stato profondamente modificato dall'art. 5, co. 8, lett. *f*), d.l. n. 145/2013, conv. con mod. nella l. n. 9/2014, che, nel recepire le direttive sovranazionali previgenti, ora rifuse nella dir. UE n. 801/2016, sembrerebbe avere prodotto un effetto abrogativo e uno conformativo-interpretativo. Sotto il primo profilo, tale testo normativo abroga: *a*) esplicitamente, le previsioni contenute nell'art. 39, co. 4, TUI, che rimettono la definizione del numero *massimo* dei posti da destinare all'immatricolazione degli studenti universitari stranieri a un d.m. Affari esteri e cooperazione internazionale; *b*) implicitamente, le relative disposizioni di attuazione, contenute nel-

l'art. 46, co. 1 e 2, reg. TUI. Sotto il secondo profilo, poi, l'intervento di riforma impone di interpretare in maniera conforme lo stesso art. 39, co. 2, TUI sopra richiamato, sia nella parte in cui rinvia al "documento programmatico" del Governo, anch'esso preposto alla determinazione dei flussi migratori in entrata, il quale – come conferma il d.P.C.m. 27.9.2023, contenente la "programmazione dei flussi d'ingresso legale in Italia dei lavoratori stranieri per il triennio 2023-2025" – non potrà più riguardare il contingente di studenti universitari stranieri, sia nella parte in cui facoltizza "l'inserimento", per opera delle istituzioni di istruzione superiore, "di una quota di studenti universitari stranieri", posto che tale quota dovrà essere intesa alla stregua non più di un limite massimo dei posti da destinare all'immatricolazione degli anzidetti studenti, bensì di un limite *minimo*<sup>1</sup>.

Il ruolo di supporto agli studenti universitari stranieri svolto dagli atenei, per essere pienamente compreso, dev'essere rappresentato all'interno della dinamica istituzionale innescata dal Governo per favorire il processo di internazionalizzazione dell'istruzione superiore (il c.d. Internationalization of Higher Education). Tale processo è stato avviato nel 1999 – con la sottoscrizione della Dichiarazione di Bologna, in occasione della quale i Ministri dell'istruzione degli Stati membri dell'UE condivisero l'obiettivo di costruire uno Spazio dell'istruzione superiore (il c.d. Processo di Bologna) – e rilanciato nell'ambito del programma "Horizon 2020"<sup>2</sup>. Esso trova oramai un esplicito riconoscimento all'interno della l. n. 240/2010, il cui art. 2, co. 2, lett. l), prevede il "rafforzamento dell'internazionalizzazione anche attraverso una maggiore mobilità dei docenti e degli studenti, programmi integrati di studio, iniziative di cooperazione interuniversitaria per attività di studio e di ri-

<sup>1</sup> L'attuale art. 39, co. 2, TUI, si intende dire, va interpretato nel senso che gli atenei possono promuovere l'immatricolazione degli stranieri universitari stranieri, riservando loro dei posti nei corsi di studio a numero chiuso, oltre che "stipulando apposite intese con istituzioni formative straniere per la mobilità studentesca" e "organizzando attività di orientamento e di accoglienza", come previsto dallo stesso comma, ovvero erogando borse di studio e corsi di lingua italiana, come previsto dal comma successivo; tale interpretazione fa venir meno le criticità evidenziate in P. BONETTI e F. GUALANDI, *L'accesso all'istruzione scolastica, all'università e alle professioni*, in *Diritto degli stranieri*, a cura di B. Nascimbene, Padova, Cedam, 2004, p. 1052, ove si osserva come il riferimento fatto dal previgente art. 39, co. 2, TUI ai limiti derivanti dall'autonomia universitaria e alle disponibilità finanziarie fosse "oggettivamente utilizzabile per consentire alle università di introdurre limiti non soltanto agli interventi di sostegno allo studio universitario, ma anche al numero degli studenti stranieri extracomunitari ammissibili".

<sup>2</sup> Sul processo di internazionalizzazione, si veda A. ROCCO, *L'internazionalizzazione delle Università*, in *Excellence and Innovation in Learning and Teaching*, 2022, fasc. II, pp. 109 ss.

cerca e l'attivazione, nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, di insegnamenti, di corsi di studio e di forme di selezione svolti in lingua straniera”.

Il Governo, al fine di promuovere l'internazionalizzazione dell'istruzione superiore, si è affidato ad una serie di iniziative, prime fra tutte l'istituzione dell'Associazione Uni-Italia, avvenuta nel 2010, per atto del MAE, del MIUR e dal MI<sup>3</sup>, e l'istituzione del Gruppo di lavoro per la promozione all'estero della formazione italiana, avvenuta nel 2016, per atto del MAECI e del MIUR, con il coinvolgimento di una serie di attori istituzionali, tra cui il MI, la CRUI, le Università per stranieri di Perugia e di Siena e il CIMEA<sup>4</sup>.

Uni-Italia è un'associazione con sede a Roma e uffici in diversi Stati, il cui principale obiettivo è favorire l'attrazione di studenti e ricercatori stranieri verso le università italiane e la cooperazione universitaria fra l'Italia e detti Stati, oltre che fornire assistenza agli studenti universitari stranieri per tutta la durata della loro permanenza, al fine di facilitarne l'integrazione nel nuovo contesto sociale, accademico e culturale<sup>5</sup>.

Il Gruppo di lavoro per la promozione all'estero della formazione italiana, invece, è un tavolo di discussione volto alla definizione di una strategia per la promozione all'estero dell'istruzione superiore. Tale strategia, licenziata nel 2017, individua quale obiettivo prioritario del successivo triennio proprio quello di “aumentare il numero e la qualità degli studenti stranieri presso le Università e gli altri istituti di alta formazione”<sup>6</sup>; in base ad esso, infatti, la promozione all'estero del sistema di istruzione superiore deve considerarsi un “vero e proprio volano per lo sviluppo economico del Paese, in virtù delle

<sup>3</sup> Su [bit.ly/3srGfYY](https://bit.ly/3srGfYY).

<sup>4</sup> MAECI e MIUR, *Strategia per la promozione all'estero della formazione superiore italiana, 2017/2020*, [2017], su [bit.ly/3qVXHEC](https://bit.ly/3qVXHEC), p. 11, nella parte in cui si dà conto dell'istituzione del Gruppo di lavoro e della sua composizione.

<sup>5</sup> Uni-Italia è stata da ultimo finanziata con la l. n. 234/2021, che all'art. 1, co. 307, stanziava una somma complessiva di 3 milioni, da ripartire negli anni 2022, 2023, 2024, con il fine precipuo di “potenziare la promozione della frequenza di corsi di livello universitario o post-universitario... da parte di studenti stranieri”; per la descrizione della composizione e degli obiettivi dell'Associazione, si veda [bit.ly/46DkHap](https://bit.ly/46DkHap).

<sup>6</sup> *Strategia per la promozione all'estero della formazione superiore italiana*, cit., p. 9, nonché pp. 11 ss., in cui si riportano in maniera sintetica i principali risultati cui è pervenuto il Gruppo di lavoro nelle tre macroaree di interesse individuate: *a*) l'analisi dei flussi di studenti universitari stranieri, delle aree geografiche di prioritario interesse e dei settori da potenziare nelle operazioni di promozione e reclutamento di tali studenti; *b*) le procedure di accesso ai corsi e di ottenimento del visto per motivi di studio; *c*) le strategie e gli strumenti di promozione all'estero del sistema della formazione superiore italiana.

ricadute dirette e indirette che un maggiore grado di internazionalizzazione delle nostre istituzioni di formazione superiore assicura sul brand *Made in Italy* nel suo complesso”<sup>7</sup>.

Il ruolo degli atenei nel supporto agli studenti universitari stranieri si estrinseca, quindi, attraverso le iniziative di promozione dell’internazionalizzazione, che sono coordinate dalla CRUI attraverso la Commissione affari internazionali, composta dai prorettori e dai delegati di ciascun ateneo responsabili delle politiche e dei programmi per l’internazionalizzazione<sup>8</sup>. Tale Commissione – che può organizzarsi in Gruppi di lavoro tematici e avvalersi della collaborazione di diverse reti, come il Coordinamento universitario per la cooperazione allo sviluppo<sup>9</sup>, la Rete delle università per la pace<sup>10</sup>, la Rete delle università per lo sviluppo sostenibile<sup>11</sup> e la Rete italiana delle università aderenti a “Scholars at Risk”<sup>12</sup> – intende stimolare la riflessione sulle principali tematiche del settore, nonché proporre strumenti condivisi di coordinamento, orientamento e potenziamento del sistema, fornendo informazioni, facilitando processi e diffondendo buone pratiche<sup>13</sup>. Essa negli ultimi anni è stata impegnata nella redazione di due ampi rapporti intitolati *L’internazionalizzazione*

<sup>7</sup> *Strategia per la promozione all'estero della formazione superiore italiana*, cit., p. 9.

<sup>8</sup> Su [bit.ly/49XQUMs](http://bit.ly/49XQUMs), nonché la pagina dedicata alla Commissione affari internazionali, su [bit.ly/45muB02](http://bit.ly/45muB02).

<sup>9</sup> Il Coordinamento universitario per la cooperazione allo sviluppo è la rete delle università italiane per la cooperazione allo sviluppo, promossa dalla CRUI per aggregare le riflessioni e le azioni del mondo universitario relative alla cooperazione allo sviluppo; per maggiori informazioni, si veda [bit.ly/45FN5IH](http://bit.ly/45FN5IH), nonché § 5.4.

<sup>10</sup> La Rete delle università per la pace, promossa dalla CRUI, aggrega gli atenei italiani che ispirano la propria azione ai principi fondamentali della Costituzione, della Carta delle Nazioni unite del 1945, dei Trattati istitutivi dell’UE, nonché dell’OSCE, come il ripudio della guerra come mezzo di offesa alla libertà dei popoli e il rispetto dei diritti umani; per maggiori informazioni, si veda il sito *web* della Rete, su [bit.ly/47YErGD](http://bit.ly/47YErGD), e la pagina di presentazione dell’iniziativa, su [bit.ly/3uFNAFF](http://bit.ly/3uFNAFF).

<sup>11</sup> La Rete delle università per lo sviluppo sostenibile, anch’essa promossa dalla CRUI, è la prima esperienza di coordinamento e condivisione tra tutti gli atenei italiani impegnati sui temi della sostenibilità ambientale e della responsabilità sociale; per maggiori informazioni, si veda il sito *web* della Rete, su [bit.ly/3RnZzRc](http://bit.ly/3RnZzRc), nonché la pagina di presentazione, su [bit.ly/46ysqX3](http://bit.ly/46ysqX3).

<sup>12</sup> La Rete italiana delle università aderenti a “Scholars at Risk” è una *partnership* fra istituzioni universitarie italiane e istituti di ricerca italiani parte della rete internazionale “Scholars at Risks”, fondata per promuovere la libertà accademica e proteggere studiosi in pericolo di vita o il cui lavoro è severamente compromesso; per maggiori informazioni, si vedano rispettivamente il sito *web*, su [bit.ly/47Wzga8](http://bit.ly/47Wzga8), e la sezione dedicata, su [bit.ly/3Ra6WKK](http://bit.ly/3Ra6WKK).

<sup>13</sup> Su [bit.ly/45muB02](http://bit.ly/45muB02).

*zionalizzazione della formazione superiore in Italia*, concetto che intende fare riferimento all'apertura degli atenei non già, come in passato, alla dimensione europea – ove sono stati raggiunti risultati significativi, soprattutto grazie ai programmi interuniversitari come “Erasmus+” – bensì alla dimensione globale, che oggi appare maggiormente problematica, sebbene foriera di indiscutibili vantaggi di tipo economico-sociali, tra i quali quello derivante dalle risorse acquisite per via dell'esportazione dei servizi universitari, quello proveniente dall'investimento in termini di capitale umano sugli studenti universitari stranieri, quello legato all'immagine del nostro Paese veicolata da questi studenti all'estero e quello legato al miglioramento della qualità dei corsi universitari tramite la creazione di “classi autenticamente cosmopolitiche”<sup>14</sup>.

La promozione dell'internazionalizzazione, negli anzidetti rapporti, viene essenzialmente correlata alle iniziative intese a migliorare l'attrattività dei corsi di studio per gli studenti universitari stranieri (§ 5.2); l'apertura di detti corsi ad una dimensione globale, tuttavia, deriva altresì dalle iniziative volte all'inclusione dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale (§ 5.3) e alla cooperazione allo sviluppo (§ 5.4). Tali azioni possono essere analizzate nel contesto delle esperienze maturate dalle Università degli studi di Roma “La Sapienza”, di Bologna e di Torino, nonché, dall'Università per stranieri di Perugia (§ 5.5).

<sup>14</sup> *L'internazionalizzazione della formazione superiore in Italia*, [2019], su [bit.ly/45EPaVw](http://bit.ly/45EPaVw), *passim*; *L'internazionalizzazione della formazione superiore in Italia*, [2018], su [bit.ly/3KUIf2e](http://bit.ly/3KUIf2e), che a pp. 4 ss. descrive i vantaggi dell'internazionalizzazione universitaria sommariamente riportati nel testo, parlando proprio di “classi autenticamente cosmopolitiche”; sempre a pp. 4 ss. si sottolinea come “per un tempo non breve l'apertura internazionale delle nostre università ha visto decisamente prevalere la dimensione continentale e unionale” e come, nel frattempo, “sono però intervenuti almeno due fattori. Il primo è lo straordinario successo della europeizzazione della formazione superiore nell'UE. [...] Il secondo... è proprio la consapevolezza della dimensione globale assunta oggi dalla questione della formazione superiore. La forte, crescente domanda di questo bene si manifesta in dinamiche migratorie imponenti. Esse pongono alle università nazionali una sfida e offrono loro opportunità nuove che certo non si limitano all'ambito europeo”.

## 2. *Le iniziative a favore degli studenti universitari stranieri che intendono fare ingresso in Italia*

L'azione di supporto che gli atenei rivolgono agli studenti universitari stranieri si realizza soprattutto nel procedimento di preiscrizione e di immatricolazione degli stessi, il cui avvio è prodromico al rilascio del visto di ingresso (§ 7) e del permesso di soggiorno (§ 10). La CRUI, infatti, tra gli strumenti per assicurare l'attrattività degli studenti universitari stranieri, accanto alla messa a punto di corsi di studio e di dottorati di ricerca internazionali, secondo le tipologie e gli *standard* individuati dalla Commissione didattica appositamente costituita (§ 5.1), identifica la semplificazione delle procedure di riconoscimento dei titoli di studio stranieri e l'istituzione dei c.d. *foundation courses*, di cui si tratterà di seguito<sup>15</sup>.

Il Rapporto della Commissione affari internazionali della CRUI del 2018 si sofferma ampiamente proprio sulle procedure di riconoscimento dei titoli di studio stranieri, che trovano definizione nella l. n. 148/2002, di autorizzazione alla ratifica della Convenzione sul riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore nella Regione europea (la c.d. Convenzione di Lisbona) del 1997. Le università, al fine di semplificare le anzidette procedure, prendono parte ad una serie di iniziative promosse nell'ambito dello Spazio europeo di istruzione superiore finanziate dall'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura, come il progetto "Focus on Automatic Institutional Recognition", in cui sono state coinvolte ventitré università provenienti da sei Paesi diversi e altre istituzioni, con l'obiettivo di implementare talune buone pratiche e valutarne l'impatto, e il progetto "Mediterranean Network of National Information Centres on the Recognition of Qualifica-

<sup>15</sup> La CRUI, invero, tra gli stessi strumenti, identifica altresì l'erogazione di borse di studio e la previsione di altri sgravi fiscali; essa, tuttavia, rispetto agli stessi sembrerebbe rinunciare al suo ruolo di coordinamento, forse in considerazione del fatto che tali studenti dipendono dalle disponibilità non tanto delle istituzioni universitarie – che pure nella loro autonomia possono senz'altro promuovere iniziative di questo tipo – bensì delle amministrazioni statali e degli enti regionali per il diritto agli studi universitari; si veda *L'internazionalizzazione della formazione superiore in Italia*, [2018], cit., p. 63: "un'indagine condotta da QS [QS IU Survey of 7,349 International Applicants (QS Students Fairs, 2014)] rileva che le principali motivazioni per gli studenti che cercano all'estero un diploma di secondo livello sono le seguenti: 1. l'acquisizione di un titolo di laurea internazionale, quindi spendibile in più Paesi; 2. la possibilità di accedere a borse di studio e finanziamenti; 3. l'interesse culturale e il lifestyle del Paese in questione; 4. la possibilità di trovare un impiego nel Paese dove si è conseguita la laurea; 5. il miglioramento delle competenze linguistiche; 6. la collocazione dell'università identificata".

tions”, avviato nell’ambito del programma “Erasmus+”, con l’obiettivo di favorire il riconoscimento dei titoli nella regione del Mediterraneo, attraverso la definizione e la realizzazione di pratiche comuni tra gli organismi dei Paesi europei e del Mediterraneo meridionale e tra i diversi sistemi universitari<sup>16</sup>.

Le università, soprattutto, si avvalgono della collaborazione del CIMEA, che svolge le funzioni proprie del Centro nazionale di informazione sul riconoscimento accademico, previsto dalla Convenzione di Lisbona del 1997<sup>17</sup>. Il CIMEA assicura un’apertura ai *network* internazionali, partecipando a reti come l’ENIC, istituito su iniziativa del Consiglio d’Europa e dell’UNESCO-Regione europea, il NARIC, istituito su iniziativa dell’UE<sup>18</sup>, il Mediterranean Recognition Information Centre, istituito dal Comitato intergovernativo per l’applicazione della Convenzione sul riconoscimento dei titoli nei Paesi del Mediterraneo<sup>19</sup>, l’American Association of Collegiate Registrars and Admissions Officer e l’Association of Arab Universities<sup>20</sup>.

Il Rapporto della Commissione affari internazionali della CRUI del 2019 approfondisce altresì il tema dei corsi di studio propedeutici all’immatricolazione accademica, nella constatazione che gli stessi stanno assumendo sempre più importanza tra gli strumenti di attrattività internazionale delle università, soprattutto nei confronti degli studenti universitari provenienti da Stati che prevedono meno di dodici anni di scolarità per l’accesso all’istruzione superiore. Tali corsi – detti *foundation courses* o anche *programme* o *year courses* – sono diretti a fornire a questi studenti una preparazione dello stesso tipo di quella in possesso da coloro i quali abbiano frequentato le scuole superiori in Italia e possono essere di due tipologie diverse. La prima, oltre a colmare le competenze disciplinari, prevede l’insegnamento della lingua italiana con il raggiungimento del livello B2, così da permettere di immatricolarsi a corsi di studio erogati in lingua italiana. La seconda, destinata a studenti che seguiranno poi corsi erogati in lingua inglese, oltre a colmare le competenze disciplinari, prevede l’insegnamento della lingua italiana al fine di avere una competenza autonoma (di livello B1) necessaria a muoversi nel contesto accademico e sociale italiano<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> Ivi, pp. 46 ss.

<sup>17</sup> Su [bit.ly/3PbcYuP](https://bit.ly/3PbcYuP) e [bit.ly/3Ed4U6p](https://bit.ly/3Ed4U6p).

<sup>18</sup> Su [bit.ly/3QO4wCV](https://bit.ly/3QO4wCV).

<sup>19</sup> Su [bit.ly/44nNb6L](https://bit.ly/44nNb6L).

<sup>20</sup> Su [bit.ly/3sluUtz](https://bit.ly/3sluUtz).

<sup>21</sup> *L’internazionalizzazione della formazione superiore in Italia*, [2019], cit., pp. 63 ss.

### 3. *Le azioni in favore degli studenti universitari rifugiati*

Le università favoriscono l'ingresso e il soggiorno dei titolari di protezione internazionale nel contesto degli impegni assunti dalle stesse con la sottoscrizione del *Manifesto dell'università inclusiva*, promosso dall'UNHCR nel 2019 con l'obiettivo di sollecitare e supportare le istituzioni universitarie a garantire un accesso sempre più ampio all'istruzione superiore per le persone costrette alla fuga<sup>22</sup>. Il Manifesto, sottoscritto da 55 atenei italiani, si inserisce nell'alveo delle iniziative intese a contribuire al raggiungimento dell'obiettivo dell'UNHCR "15by30", vale a dire passare dall'attuale tasso di iscrizione del 6 per cento di studenti universitari titolari di protezione internazionale al 15 per cento entro il 2030, e individua una serie di punti programmatici, tra cui la creazione di corridoi umanitari e l'erogazione di borse di studio<sup>23</sup>.

Il progetto "University Corridors for Refugees", in proposito, mira proprio ad ampliare le opportunità per gli studenti universitari titolari di protezione internazionale, agevolandone l'ingresso e il soggiorno in Italia, attraverso canali sicuri e legali, l'adesione a programmi di reinsediamento e la promozione di percorsi complementari di protezione. Tale progetto è stato lanciato nel 2019, grazie a un protocollo firmato dall'Università degli studi di Bologna, l'UNHCR, il MAECI ed ETS, tra cui la Caritas italiana e la Diocesi valdese; le sue successive edizioni, però, sono state partecipate da molte

<sup>22</sup> Sulle azioni rivolte agli studenti universitari titolari di protezione internazionale, si vedano F. DE MARIA, C. DE VINCENZI e B. FERRARA, *Le azioni degli Atenei italiani rivolte ai rifugiati, ai richiedenti asilo e ai migranti*, in *Form@re*, 2023, fasc. I, pp. 198 ss.; D. BORGONOVO RE, *La formazione superiore dei titolari di protezione internazionale come leva per l'integrazione nel manifesto dell'università inclusiva*, in *I rapporti tra attori pubblici e attori privati nella gestione dell'immigrazione e dell'asilo*, a cura di E. Augusti et al., Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, pp. 177 ss.; F. SCARDIGNO, A. MANUTI e S. PASTORE, *Migranti, rifugiati e università*, Milano, Angeli, 2019; R. PIAZZA e S. RIZZARI, *Dare un senso alla Terza Missione*, in *Lifelong Lifewide Learning*, 2019, fasc. XXXIII, pp. 1 ss.

<sup>23</sup> *Manifesto dell'università inclusiva*, [2019], su [bit.ly/3sJsEMU](http://bit.ly/3sJsEMU), ove è previsto che "i soggetti firmatari di questo Manifesto, alla luce dei principi generali sopra esposti e con l'obiettivo di favorire l'inclusione di studenti, ricercatori e docenti rifugiati nei propri atenei, si impegnano a realizzare alcune delle seguenti misure suggerite: 1. Supporto agli studenti titolari di protezione internazionale. [...] 2. Supporto per il riconoscimento di titoli e qualifiche. [...] 3. Borse di studio e altri incentivi. [...] 4. Corridoi umanitari per docenti, studenti e ricercatori rifugiati"; si veda altresì UNHCR, *Rapporto Manifesto dell'Università inclusiva*, [2022], su [bit.ly/3R3EWrP](http://bit.ly/3R3EWrP), p. 1, da cui risulta il numero complessivo degli atenei aderenti all'iniziativa.

altre università<sup>24</sup>. Tale progetto si avvale della stretta collaborazione di tutti gli enti menzionati: così l'UNHCR, la Caritas italiana e la Diaconia valdese individuano le disponibilità degli atenei ad offrire corsi di laurea, mentre le università coinvolte redigono i bandi pubblici per i corsi di laurea ed erogano le borse di studio, nonché vitto e alloggio presso gli studentati, eventualmente facendosi supportare da partner locali<sup>25</sup>.

Il progetto "University Corridors for Refugees" non è l'unico previsto a favore degli studenti titolari di protezione internazionale. La CRUI e il MI, infatti, attraverso un apposito protocollo, si sono impegnati a realizzare un'iniziativa congiunta per il sostegno di studenti universitari titolari di protezione internazionale, già presenti in Italia. La stessa CRUI, a tal fine, promuove l'inserimento di tali studenti presso le singole università, per consentire loro la frequenza di un corso di laurea, laurea magistrale o dottorato di ricerca, esonerandoli dal pagamento delle tasse e dei contributi universitari. Il MI fornisce agli atenei 100 borse di studio, finalizzate a concorrere ai costi del vitto e dell'alloggio<sup>26</sup>.

Il *Manifesto dell'università inclusiva* fa altresì riferimento, tra i suoi punti programmatici, all'azione di supporto che gli atenei devono garantire nelle procedure per il riconoscimento dei titoli di studio e delle qualifiche in possesso degli studenti universitari rifugiati; si tratta di un'azione di primaria importanza, considerato che la documentazione che gli atenei richiedono per detto riconoscimento può essere di difficile reperibilità, soprattutto nel caso in cui gli interessati non possano o non vogliano rivolgersi alle autorità del proprio Paese di origine per ottenerli<sup>27</sup>. Le istituzioni universitarie rispondo-

<sup>24</sup> Ivi, p. 19, secondo il quale sono 38 gli atenei coinvolti e 140 le borse di studio erogate a studenti universitari rifugiati, che abbiano concluso un primo corso di studi universitari nel Paese di primo asilo – Etiopia per le prime tre edizioni, Camerun, Malawi, Mozambico, Niger, Nigeria, Sudafrica, Zambia e Zimbabwe, per l'edizione del 2022 – e intendano conseguire la laurea magistrale.

<sup>25</sup> Caritas italiana, *Oltre il mare, per studiare, I corridoi universitari per rifugiati in Italia*, [2021], su [bit.ly/3QYRINT](https://bit.ly/3QYRINT), *passim*.

<sup>26</sup> Protocollo di intesa tra la CRUI e il MI per il diritto allo studio di giovani studenti titolari di protezione internazionale del 2016, su [bit.ly/3R0tflj](https://bit.ly/3R0tflj).

<sup>27</sup> *Manifesto dell'Università inclusiva*, cit., ove, a proposito del punto programmatico concernente il supporto per il riconoscimento di titoli e qualifiche, si prevede che "le Università e gli istituti di ricerca fornisc[a]no informazioni e assistenza ai rifugiati per quanto riguarda le procedure di riconoscimento di titoli e qualifiche conseguiti all'estero, tenendo presente che, per ragioni di protezione e ai sensi dell'art. 25 della Convenzione di Ginevra, le istituzioni non possono esigere dai rifugiati alcuna prestazione che comporti il ricorso alle autorità del Paese di origine (Ambasciate e consolati)".

no a tale esigenza in maniera di volta in volta diversa, delineando procedure speciali e consentendo l'immatricolazione dei titolari di protezione internazionale anche in mancanza di documentazione completa<sup>28</sup>. Esse, come si è già detto (§ 5.2), si avvalgono della collaborazione del CIMEA, in seno al quale è stato costituito il Coordinamento nazionale sulla valutazione delle qualifiche dei rifugiati, una rete informale di esperti, che si occupano di riconoscimento dei titoli di studio e delle qualifiche dei titolari di protezione internazionale<sup>29</sup>.

L'azione di supporto delle università nei confronti di tale tipologia di studenti, in ogni caso, non è orientata solamente dal *Manifesto dell'università inclusiva*. Le istituzioni universitarie, infatti, prendono parte a una serie di reti e progetti internazionali, tra cui "Scholar at Risk", "Refugee Welcome Map" e "Refugee and Migrant Education Network". Della rete "Scholar at Risk" si è già detto. "Refugee Welcome Map" è un progetto inteso a censire le iniziative avviate dalle diverse università a livello europeo<sup>30</sup>. "Refugee and Migrant Education Network", infine, è un progetto inteso a creare una piattaforma globale di cooperazione tra le istituzioni universitarie aderenti e promuovere un dibattito informato anche grazie al coinvolgimento di professionisti e organizzazioni *non profit*<sup>31</sup>.

#### 4. *Gli studi universitari nel sistema della cooperazione allo sviluppo*

L'internazionalizzazione delle università non è correlata soltanto alle azioni intese a migliorare l'attrattività dei corsi di studio per coloro che provengono da Stati extra-UE, ma altresì alle iniziative inerenti al sistema della cooperazione allo sviluppo, che, secondo la l. n. 125/2014, è parte integrante della politica estera italiana e contribuisce alla promozione della pace e della giustizia, nonché delle relazioni solidali e paritarie tra i popoli, fondate sui principi di interdipendenza e partenariato. Tale sistema, in particolare, riconosce centralità alla persona umana e persegue, in linea con i programmi e le strategie dell'ONU e dell'UE, l'obiettivo di sradicare la povertà, ridurre le disuguaglianze, migliorare le condizioni di vita delle popolazioni, tutelare i diritti umani, la dignità dell'individuo e l'uguaglianza di genere, affermare i

<sup>28</sup> UNHCR, *Rapporto Manifesto dell'Università inclusiva*, [2021], su [bit.ly/4a2pmp6](https://bit.ly/4a2pmp6), p. 2.

<sup>29</sup> Su [bit.ly/3YPirKH](https://bit.ly/3YPirKH).

<sup>30</sup> Su [bit.ly/3T2Cqow](https://bit.ly/3T2Cqow).

<sup>31</sup> Su [bit.ly/47Nb57i](https://bit.ly/47Nb57i).

principi di democrazia e dello Stato di diritto, prevenire i conflitti e sostenere i processi di pacificazione<sup>32</sup>.

La partecipazione delle istituzioni universitarie al sistema della cooperazione allo sviluppo è oramai riconosciuta dalla stessa l. n. 125/2014<sup>33</sup>, ma l'avvio della collaborazione tra le stesse e la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del MAECI può essere fatta risalire alla sottoscrizione della Dichiarazione d'intenti tesa alla individuazione di indirizzi comuni per l'avvio di un programma solido e strutturato di cooperazione internazionale, avvenuto a conclusione delle Giornate della cooperazione del 2004<sup>34</sup>. Tale collaborazione, peraltro, è stata ulteriormente sviluppata all'interno del documento del MAECI dal titolo *La conoscenza per lo sviluppo*, del 2014<sup>35</sup>, mentre il dialogo tra la CRUI e la predetta Direzione generale si è svolto su canali più organici e sistematici, con l'istituzione, in seno alla Commissione dei delegati rettorali alla cooperazione, di tre Gruppi di lavoro, le cui attività si sono concluse nel 2015<sup>36</sup>.

Il dialogo tra la CRUI e gli organismi della cooperazione, in particolare, si attua attraverso incontri periodici tra il Delegato per gli affari internazionali, la direzione dell'AICS, istituita dalla stessa l. n. 125/2014<sup>37</sup>, e i vertici della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, anch'essa prevista dalla medesima legge<sup>38</sup>, nonché tramite la partecipazione di esperti accademici della CRUI in due organismi di consultazione della Direzione generale, il Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo<sup>39</sup> e il Comitato consultivo sulla valutazione<sup>40</sup>.

<sup>32</sup> Art. 1 l. n. 125/2014.

<sup>33</sup> Art. 23, co. 2, lett. a), l. n. 125/2014.

<sup>34</sup> *La collaborazione tra Università italiane e MAE-DGCS*, [s.d.], su [bit.ly/44n2kW3](http://bit.ly/44n2kW3), *passim*.

<sup>35</sup> *La conoscenza per lo sviluppo*, [2014], su [bit.ly/47EVmxU](http://bit.ly/47EVmxU), *passim*.

<sup>36</sup> Su [bit.ly/3qIsGnx](http://bit.ly/3qIsGnx), in cui si dà conto dell'istituzione dei tre Gruppi di lavoro menzionati nel testo, vale a dire il primo "Progettualità", il secondo "Policy making" e il terzo "Valutazione".

<sup>37</sup> Art. 17 l. n. 125/2014.

<sup>38</sup> Art. 20, co. 1, l. n. 125/2014.

<sup>39</sup> Art. 16 l. n. 125/2014.

<sup>40</sup> Art. 20, co. 2, l. n. 125/2014, che non prevede espressamente l'istituzione del Comitato consultivo, ma attribuisce alla Direzione generale il compito di coadiuvare il MAECI, tra l'altro, nella "valutazione dell'impatto degli interventi di cooperazione allo sviluppo" e nella "verifica del raggiungimento degli obiettivi programmatici"; sull'istituzione del Comitato, si veda nt. 44.

Il Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo è concepito dalla l. n. 125/2014 come un organismo permanente di partecipazione, consultazione e proposta, che si riunisce annualmente per esprimere un parere sulle materie attinenti alla cooperazione allo sviluppo e, in particolare, sulla coerenza delle scelte politiche, sulle strategie, sulle linee di indirizzo, sulla programmazione, sulle forme di intervento, sulla loro efficacia e sulla loro valutazione. Esso è articolato in gruppi di lavoro<sup>41</sup>, tavoli di lavoro<sup>42</sup> e tavoli tecnici, quali quelli attivati in collaborazione con l'AICS<sup>43</sup>. Il Comitato consultivo sulla valutazione è, invece, un organismo di supporto della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo nell'ambito dell'attuazione delle raccomandazioni dell'OCSE e il suo principale obiettivo è di migliorare la qualità del sistema valutativo della cooperazione<sup>44</sup>.

La CRUI riunisce gli esperti accademici nominati per il Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo e il Comitato consultivo sulla valutazione all'interno del Coordinamento universitario per la cooperazione allo sviluppo, una rete volta alla consultazione e alla condivisione di buone pratiche nella gestione dei progetti e delle attività di cooperazione. Tale Coordinamento, istituito a partire dall'esperienza maturata da alcuni atenei su sollecitazione del MAECI, al fine di favorire lo scambio fra gli studenti e i docenti

<sup>41</sup> Su *bit.ly/47EVmxU*, che dà conto dell'istituzione dei seguenti gruppi di lavoro: a) GdL1 - Seguiti dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile: coerenza delle politiche, efficacia e valutazione; b) GdL2 - Strategie e linee di indirizzo della cooperazione italiana allo sviluppo; c) GdL3 - Ruolo del settore privato nella cooperazione allo sviluppo; d) GdL4 - Migrazioni e Sviluppo.

<sup>42</sup> Su *bit.ly/47EVmxU*, che dà conto dell'attivazione del Tavolo per l'attuazione della strategia per l'educazione alla cittadinanza globale.

<sup>43</sup> Su *bit.ly/47EVmxU*, che dà conto dell'attivazione del Tavolo sulle procedure generali per i bandi finanziati dall'Agenzia e del Tavolo sulla revisione delle linee guida minori.

<sup>44</sup> Le funzioni svolte dal Comitato consultivo della valutazione sono descritte in M.C. VIEZZOLI, *La valutazione nella cooperazione allo sviluppo italiana alla luce dell'Agenda 2030 e della Legge 125/2014*, [2017], su *bit.ly/3RpeGJQ*, p. 7: "la DGCS (Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Esteri) ha costituito il Comitato Consultivo sulla Valutazione (CCV) composto da alti funzionari della DGCS e tre membri esperti esterni, nominati da CRUI, Associazione italiana di Valutazione, un rappresentante dei tre coordinamenti ONG (AOI, CINI, LINK2007). Il principale compito del CCV è di supportare il DG nella attuazione delle raccomandazioni OCSE-DAC, con l'obiettivo generale di migliorare la qualità del sistema valutativo della cooperazione italiana e delle valutazioni stesse"; il Comitato consultivo della valutazione, come risulta dallo stesso scritto, è stato costituito con d. Direttore generale per la cooperazione allo sviluppo n. 2014/339/002665/1; le raccomandazioni dell'OCSE sono state invece elaborate all'interno del rapporto *OECD Development Co-operation*, [2014], su *bit.ly/3R7mazN*.

universitari sui temi della cooperazione internazionale, è articolato in un Consiglio, composto dal Delegato alla cooperazione allo sviluppo, designato da ciascuna università partecipante, e in una Giunta, nominata dal Consiglio e composta da sette membri, che al loro interno individuano un Coordinatore<sup>45</sup>.

Le università sono coinvolte nel sistema di cooperazione allo sviluppo in relazione a tutte e tre le missioni che le sono proprie, ossia la didattica, la ricerca e la terza missione. Le iniziative inerenti alla prima, però, sono di particolare importanza, perché possono essere annoverate tra quelle che favoriscono l'ingresso e il soggiorno degli studenti universitari stranieri, nonostante che le iniziative del sistema della cooperazione allo sviluppo siano prioritariamente rivolte, più che all'istruzione di chi proviene *dai* Paesi terzi, all'istruzione formazione *nei* Paesi terzi.

Sotto il primo profilo, assume rilievo un documento diffuso dalla CRUI dal titolo *Il sistema della Cooperazione italiana e le Università*, ove si afferma la necessità di “arricchire i percorsi formativi con nuove professionalità sia in studenti italiani destinati ad un'attività (diretta o indiretta) nel mondo della cooperazione internazionale, sia in studenti dei Paesi partner da preparare e specializzare nel nostro Paese e/o nel loro paese di origine in specifiche aree professionalizzanti”<sup>46</sup>. Secondo il documento, infatti, ciò permetterebbe di “dotare le economie dei paesi meno sviluppati di strumenti e politiche in grado di prevenire e governare l'insorgere di crisi derivanti da shock esterni (economici, ambientali, politico-sociali)”<sup>47</sup>.

Sotto il secondo profilo, viene in considerazione il già citato documento *La conoscenza per lo sviluppo*, ove si specifica che, “con riferimento ai programmi di formazione”, dev'essere data “priorità alla formazione in loco” e “eventuali iniziative da svolgersi in Italia potranno essere finanziate se giustificate dal valore aggiunto offerto da centri e istituzioni di eccellenza, anche sul piano internazionale”, fermo restando che “particolare attenzione continuerà ad essere dedicata ai Paesi Fragili e alle aree geografiche di particolare disagio all'interno dei Paesi” e che, rispetto agli stessi, “su richiesta delle autorità competenti o su indicazione delle Ambasciate/UTL, si potrà considerare l'attivazione di programmi di borse di studio rivolte a giovani con particolari difficoltà di accesso all'istruzione universitaria”<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> Su [bit.ly/3RqYubi](http://bit.ly/3RqYubi).

<sup>46</sup> CRUI, *Il Sistema della Cooperazione italiana e le Università*, [2016], su [bit.ly/46J9jcS](http://bit.ly/46J9jcS).

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> *La conoscenza per lo sviluppo*, cit., *passim*.

La CRUI – occorre segnalare al riguardo – è stata altresì coinvolta nel c.d. Partenariato per la conoscenza, un programma triennale avviato dall’AICS nel 2019 e rivolto a studenti provenienti dai Paesi prioritari per la cooperazione italiana – attualmente Afghanistan, Albania, Burkina Faso, Cuba, Egitto, El Salvador, Etiopia, Giordania, Iraq, Kenya, Libano, Mozambico, Myanmar, Niger, Senegal, Somalia, Sudan, Territori palestinesi e Tunisia<sup>49</sup> – consistente nella messa a bando di oltre cento borse di studio per la frequenza di corsi di laurea magistrale e di dottorato di ricerca. La CRUI, nell’ambito del Partenariato, si è attivata per identificare le possibili aggregazioni di atenei rispetto alle piattaforme tematiche definite dal bando e le disponibilità all’accoglienza degli studenti universitari stranieri da parte delle singole sedi: è così riuscita a coinvolgere 33 atenei, organizzati in 10 partenariati, suddivisi per 4 piattaforme tematiche, vale a dire “Sviluppo rurale e gestione del territorio”, “Sanità e Water Sanitation and good Hygiene”, “Energia sostenibile, ambiente e innovazione industriale” e “Patrimonio culturale e turismo sostenibile”<sup>50</sup>.

### 5. *Le iniziative dei singoli atenei*

Di seguito sono riportate alcune delle esperienze universitarie più interessanti in tema di studenti universitari stranieri. In particolare, le Università degli studi di Roma “La Sapienza”, di Bologna e di Torino sono quelle, con riferimento all’a.a. 2021-2022, ad avere il numero maggiore di tale tipologia di iscritti<sup>51</sup>. Al contempo, sarà oggetto di analisi, anche per le sue soluzioni innovative l’Università per stranieri di Perugia.

a) *Università degli studi di Roma “La Sapienza”*: la promozione dell’internazionalizzazione, come si evince nei paragrafi precedenti, può essere declinata in maniera diversa. L’esperienza maturata dall’Università degli Studi di Roma “La Sapienza” e dall’Università per stranieri di Perugia, in particolare, suggerisce come l’obiettivo di migliorare l’attrattività dei corsi di studio venga perseguito già sul piano organizzativo e come, sul piano delle iniziative, esso possa realizzarsi attraverso azioni di diverso tipo, che vanno dalla defi-

<sup>49</sup> Su [bit.ly/3GsfkjE](https://bit.ly/3GsfkjE).

<sup>50</sup> Su [bit.ly/47EVmxU](https://bit.ly/47EVmxU), ove si dà conto dell’iniziativa “Partenariato per la conoscenza”; si veda altresì [bit.ly/3sxzBAo](https://bit.ly/3sxzBAo).

<sup>51</sup> Dati USTAT, su [bit.ly/3T2xYpP](https://bit.ly/3T2xYpP).

nizione dell'offerta formativa al perfezionamento di accordi bilaterali con istituzioni universitarie straniere, finalizzate alla facilitazione della mobilità studentesca. Tali iniziative si accompagnano alle azioni volte all'inclusione dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale (§ 5.3) e alla cooperazione allo sviluppo (§ 5.4).

L'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" menziona l'internazionalizzazione all'interno del suo statuto, rappresentandola come parte integrante della sua missione. Essa, segnatamente, "promuove e favorisce le dimensioni internazionali degli studi, dell'insegnamento e della ricerca scientifica, partecipa all'alta formazione e alla ricerca internazionale, considera tra i propri obiettivi fondamentali la promozione di titoli congiunti, lo sviluppo della mobilità internazionale di docenti e studenti, nonché l'ammissione e la formazione di studenti stranieri"<sup>52</sup>. Si tratta dell'Ateneo che accoglie in Italia più studenti universitari cittadini europei e stranieri, almeno in valore assoluto: nell'a.a. 2021/2022, in particolare, su 107.372 iscritti, 9.165 unità, pari a circa l'8,5 per cento provenienti da un altro Paese; di sicuro impatto sembrerebbe essere altresì il numero di studenti coinvolti in scambi internazionali in entrata, che nello stesso anno si attestava su 1.585 unità<sup>53</sup>.

Questo Ateneo, sul piano organizzativo, affida l'azione di governo inerente all'internazionalizzazione, alla Rettore, a un Prorettore alle politiche per l'internazionalizzazione a un Delegato per il programma Erasmus Mundus e a un Delegato per la cooperazione internazionale<sup>54</sup>, che sono assistiti da una specifica articolazione dell'ufficio rettorale, il Settore relazioni e accordi internazionali, competente, tra l'altro, a curare le attività relative alla negoziazione e all'assistenza tecnico-giuridica per la stipula o il rinnovo di accordi internazionale di collaborazione interuniversitaria<sup>55</sup>.

L'Ateneo affida, invece, la gestione più prettamente amministrativa, facente capo al Direttore generale, all'Area offerta formativa e diritto allo studio, di cui rappresenta un'articolazione l'Ufficio orientamento, tutorato, *placement* e mobilità, al cui interno si colloca il Settore internazionalizzazione didattica e mobilità extra UE. Tale Settore cura, tra l'altro, le attività di predisposizione di progetti relativi al programma "Erasmus (extra-UE)" per

<sup>52</sup> Art. 1, co. 3, st. Università degli Studi di Roma "La Sapienza" del 2012, su [bit.ly/3R8DzZa](http://bit.ly/3R8DzZa).

<sup>53</sup> Dati USTAT, su [bit.ly/3GseymU](http://bit.ly/3GseymU).

<sup>54</sup> Su [bit.ly/3RnZOfo](http://bit.ly/3RnZOfo).

<sup>55</sup> Su [bit.ly/483PI8F](http://bit.ly/483PI8F), nonché lo schema illustrativo delle competenze dell'Ufficio della Rettore, su [bit.ly/3T9NW1y](http://bit.ly/3T9NW1y).

l'ottenimento dei relativi finanziamenti, la promozione e il rafforzamento della mobilità studentesca in uscita (*outgoing*) e in entrata (*incoming*) per motivi di studio e di tirocinio, l'accettazione e la registrazione degli studenti in entrata e in uscita, l'erogazione delle borse di studio, il monitoraggio e il controllo della registrazione e del riconoscimento dei CFU ottenuti all'estero, nonché il supporto nella redazione di accordi per la mobilità studentesca in Stati extra-UE e nella negoziazione di accordi bilaterali e multilaterali per il rilascio di titoli doppi e/o congiunti, finalizzati a rafforzare le possibilità di mobilità studentesca in detti Paesi<sup>56</sup>. Il Settore internazionalizzazione – secondo i dati forniti dal Rapporto della Commissione affari internazionali del 2019 – può contare su un totale di trenta unità di personale<sup>57</sup>, distribuiti tra le categorie amministrative C, D e, sia pure per poche unità, nella categoria EP/Dir<sup>58</sup>: si tratta per la stragrande maggioranza di personale in possesso di un titolo di laurea o postlaurea<sup>59</sup>, che vanta la conoscenza di una o più lingue straniere<sup>60</sup>.

Presso l'Università degli studi di Roma "La Sapienza" il raccordo tra l'amministrazione centrale e le singole Facoltà è garantito da appositi uffici e/o specifici referenti. La Facoltà di Economia, per esempio, può contare su un Ufficio Erasmus e Relazioni internazionali, cui compete la gestione amministrativa dei rapporti inerenti al programma "Erasmus+" con il Settore internazionalizzazione dell'Ateneo e con le altre università partner, nonché la gestione delle procedure per la mobilità degli studenti verso Stati membri dell'UE ed extra-UE, prevista dai programmi di cooperazione delle istituzioni internazionali, del supporto alla stipulazione e all'attuazione di accordi bilaterali con le università straniere e i partner internazionali. La stessa Facoltà, inoltre, individua un Coordinatore accademico della mobilità internazionale per il programma "Erasmus+" e per la rete CIVIS – su cui si tornerà a breve – che svolge un'attività di coordinamento e di promozione delle iniziative di mobilità internazionale, e dei Responsabili accademici della mobilità internazionale, che svolgono attività di definizione e approvazione delle azioni formative da svolgersi all'estero<sup>61</sup>.

<sup>56</sup> Su [bit.ly/483PI8F](http://bit.ly/483PI8F), nonché lo schema illustrativo dell'Area offerta formativa e diritto allo studio, dell'Ufficio orientamento, tutorato, *placement* e mobilità e del Settore internazionalizzazione didattica e mobilità extra-UE, su [bit.ly/47BsTJq](http://bit.ly/47BsTJq).

<sup>57</sup> *L'internazionalizzazione della formazione superiore in Italia*, [2019], cit., p. 49, fig. 20.

<sup>58</sup> Ivi, p. 51, fig. 24.

<sup>59</sup> Ivi, p. 53, fig. 28.

<sup>60</sup> Ivi, p. 57, fig. 36.

<sup>61</sup> Su [bit.ly/416aXEr](http://bit.ly/416aXEr).

L'Ateneo, sul piano delle iniziative finalizzate ad aumentare il suo grado di attrattività nei confronti degli studenti internazionali, investe significativamente, seppur non esclusivamente, sull'offerta didattica, erogando cinquanta corsi interamente in lingua inglese e garantendo la possibilità di iscriversi a singoli insegnamenti. Esso, inoltre, aderisce a numerosi programmi di mobilità, come "Erasmus+ International Credit Mobility", che permette a studenti e dottorandi di ricerca di Stati extra-UE di svolgere a Roma una parte degli studi universitari, e attua una serie di azioni volte alla negoziazione di accordi bilaterali (i c.d. Student Exchange Agreements), con istituzioni universitarie extra-UE<sup>62</sup>.

Per quanto riguarda il programma "Erasmus+ ICM", questo è finanziato dalla Commissione europea e offre agli studenti universitari *incoming* l'iscrizione gratuita ai corsi di studio, la copertura delle spese di viaggio e l'erogazione di una borsa di studio, per un periodo variabile tra i tre e i sei mesi<sup>63</sup>. Quanto ai programmi previsti da accordi bilaterali, questi prevedono una mobilità della durata ricompresa tra un minimo di novanta giorni e un massimo di due semestri consecutivi, senza il pagamento delle tasse di iscrizione<sup>64</sup>. Tali accordi possono essere consultati nell'apposita banca dati DBAI: attualmente, se ne contano 225, che interessano istituzioni universitarie di quasi 40 Stati extra-UE sparsi in tutti i continenti<sup>65</sup>.

L'Ateneo, ancora, organizza ogni anno l'International Student Welcome Week, cinque giornate dedicate alle attività di benvenuto e di orientamento per gli studenti universitari che partecipano ai principali programmi di scambio<sup>66</sup>. Il suo Centro linguistico di Ateneo, inoltre, all'inizio di ogni semestre, garantisce agli studenti universitari *incoming* l'erogazione di corsi di lingua italiani gratuiti<sup>67</sup>, mentre una serie di convenzioni con operatori privati

<sup>62</sup> Su [bit.ly/3N9HrI8](http://bit.ly/3N9HrI8), nonché, in merito all'iscrizione ai corsi singoli, su [bit.ly/411zVox](http://bit.ly/411zVox).

<sup>63</sup> Su [bit.ly/3NbKD5U](http://bit.ly/3NbKD5U).

<sup>64</sup> Su [bit.ly/415maVK](http://bit.ly/415maVK); si veda altresì la pagina dedicata agli Indonesian International Student Mobility Awards, un programma realizzato in accordo con l'Indonesia che finanzia borse di studio a favore dei cittadini indonesiani per la mobilità verso università straniere di particolare prestigio, su [bit.ly/3R5MU3N](http://bit.ly/3R5MU3N).

<sup>65</sup> Su [bit.ly/3GsuSnm](http://bit.ly/3GsuSnm), che rinvia alla stessa banca dati, su [bit.ly/3GrDwmf](http://bit.ly/3GrDwmf); il numero complessivo degli accordi in essere è stato calcolato consultando il file Excel ricavato dalla ricerca per "tipologia di accordo", secondo l'opzione "accordo bilaterale mobilità studenti".

<sup>66</sup> Su [bit.ly/3T8wB94](http://bit.ly/3T8wB94).

<sup>67</sup> Su [bit.ly/46Izgtl](http://bit.ly/46Izgtl).

consente l'erogazione di un servizio di intermediazione per il reperimento dell'alloggio<sup>68</sup>.

L'Ateneo, all'interno delle sue strutture, ospita altresì un Ufficio di polizia - Commissariato P.S., sez. Università, che, come specificato nella convenzione all'uopo sottoscritta con la Questura di Roma, svolge attività di "a) rilascio/rinnovo passaporti [...]; c) informazioni e agevolazioni relative ai visti ed al prolungamento del visto studenti, docenti e ricercatori extra UE; d) sportello per il rilascio e il rinnovo dei permessi di soggiorno per docenti e studenti universitari stranieri; e) informazioni sui ricongiungimenti familiari, eventuali permessi di lavoro, validità del visto viaggi all'estero durante il periodo di mobilità in Italia (visto Schengen); f) intermediazione con lo sportello Unico per il rilascio del visto di ricerca"<sup>69</sup>.

L'Università degli studi di Roma "La Sapienza" promuove altresì una serie di iniziative per l'inclusione degli studenti universitari titolari di protezione internazionale e per la cooperazione allo sviluppo. In relazione al primo ambito di azione, nel 2023 è stata disposta l'adesione alla quinta edizione del progetto "UNICORE" per l'accoglienza di quattro studenti rifugiati in Kenya, Niger, Nigeria, Sud Africa, Uganda, Zambia e Zimbabwe, destinatari di molteplici benefici, quali l'erogazione di una borsa di studio mensile e dei servizi di orientamento, tutorato accademico, spazi di ascolto e assistenza legale, nonché la messa a disposizione di un alloggio gratuito, la fornitura di materiale didattico, di un computer, di una carta SIM, di un *pocket money* e di un abbonamento al trasporto pubblico locale<sup>70</sup>. Nel 2022 è stato invece previsto l'esonero dal pagamento della terza rata dei contributi universitari per l'a.a. 2021/2022 a favore degli studenti universitari colpiti dalla guerra in Ucraina, che si trovavano in condizioni di difficoltà economica<sup>71</sup>, mentre con una soluzione congiunta con LazioDisco è stata introdotta un'apposita misura di accoglienza per gli studenti universitari ucraini, che, in procinto di concludere il loro progetto "Erasmus+", erano impossibilitati a rientrare nel loro Paese di origine<sup>72</sup>. L'Ateneo, inoltre, si avvale del Centro di psicoterapia del Dipartimento di Psicologia dinamica clinica e salute, per mettere a disposi-

<sup>68</sup> Su [bit.ly/46Mb2OB](https://bit.ly/46Mb2OB).

<sup>69</sup> Convenzione tra Sapienza e la Questura di Roma - Commissariato P.S. "Università" del 2013, su [bit.ly/3N5zwM4](https://bit.ly/3N5zwM4).

<sup>70</sup> Su [bit.ly/48052Tz](https://bit.ly/48052Tz).

<sup>71</sup> Su [bit.ly/46FTnIz](https://bit.ly/46FTnIz).

<sup>72</sup> Su [bit.ly/3GsgbZg](https://bit.ly/3GsgbZg).

zione di tali studenti il servizio di *counselling*, ossia uno sportello di ascolto e di supporto psicologico sia individuale che di gruppo<sup>73</sup>.

Relativamente al secondo ambito di azione, l'Ateneo, dando seguito ai punti programmatici approvati nel 2015 all'interno dell'Agenda sulla cooperazione allo sviluppo, emana annualmente specifici bandi di finanziamento volti ad incentivare e promuovere i progetti di cooperazione internazionale<sup>74</sup>. Esso, oltre a sottoscrivere specifici memorandum d'intesa con il MAECI, l'AICS e la FAO, per contribuire all'obiettivo di sviluppo sostenibile 4.3 "garantire entro il 2030 ad ogni donna e uomo un accesso equo ad un'istruzione tecnica, professionale e terziaria – anche universitaria – che sia economicamente vantaggiosa e di qualità", è parte del programma "Partnership for Knowledge" della stessa AICS, che prevede iniziative a favore di studenti dei corsi di laurea magistrale e di dottorandi di ricerca provenienti da Cuba, Egitto, El Salvador, Eritrea, Etiopia, Giordania, Libano, Myanmar, Pakistan, Sudan e Tunisia. Esso, inoltre, aderisce alla rete CIVIS – nata dall'unione di otto delle più rinomate istituzioni universitarie e di ricerca del continente, vale a dire, Université Aix-Marseille, National and Kapodistrian University of Athens, Universitatea din București, Université libre de Bruxelles, Universidad autónoma de Madrid, Stockholm University, Eberhard Karls Universität Tübingen e Université de Lausanne e l'Ateneo – nonché alla rete "Scholars at Risk"<sup>75</sup>.

Le iniziative descritte sono integrate da una serie di azioni promosse nell'ambito della terza missione, che, com'è noto, costituisce una delle tre missioni delle università italiane, che si affianca alla didattica e alla ricerca, con lo specifico obiettivo di diffondere e trasferire la conoscenza e i risultati della ricerca al di fuori del contesto accademico, contribuendo alla crescita sociale e territoriale<sup>76</sup>. L'Ateneo ogni anno finanzia attività di terza missione con progetti volti a contrastare le disuguaglianze e a favorire l'inclusione sociale e le opportunità di accesso alla conoscenza. Tra essi si segnala SALASS, nonché il Laboratorio nuov\* italian\* e il progetto Migrazioni narrate per l'inclusione. SALASS è un vero e proprio *front office*, che svolge attività di informazione e di supporto legale-amministrativo a favore degli studenti universitari stranieri e dei loro familiari. Il progetto è rivolto all'assistenza nelle procedure di visto, di permesso di soggiorno e di immatricolazione, nonché

<sup>73</sup> Su [bit.ly/3NbpTLB](https://bit.ly/3NbpTLB).

<sup>74</sup> Su [bit.ly/412Cs9](https://bit.ly/412Cs9).

<sup>75</sup> Su [bit.ly/413t3GW](https://bit.ly/413t3GW), nonché, con riguardo all'adesione a tale rete, su [bit.ly/3R8Yc7x](https://bit.ly/3R8Yc7x).

<sup>76</sup> Su [bit.ly/3T91XfU](https://bit.ly/3T91XfU).

all'interlocuzione con tutti quegli attori istituzionali ai quali tali studenti si rivolgono nel corso della loro permanenza in Italia<sup>77</sup>. Il Laboratorio nuov\* italian\* è anch'esso uno sportello di accoglienza legale-amministrativa, che svolge attività di accompagnamento alla cittadinanza italiana nei confronti di studenti stranieri iscritti in scuole secondarie superiori del territorio romano neodiciottenni. Il progetto è rivolto specificamente all'assistenza nelle procedure relative all'acquisizione della cittadinanza per beneficio di legge (a grandi linee, i neomaggiorenni nati in Italia possono richiedere la cittadinanza italiana entro un anno dal compimento della maggiore età) e per concessione (sempre a grandi linee, i neomaggiorenni nati all'estero possono richiedere la cittadinanza se risiedono in Italia da almeno dieci anni)<sup>78</sup>. Il progetto MigrAzioni Narrate per l'Inclusione, infine, è un'attività di *public engagement* che vuole mettere in evidenza la responsabilità sociale dell'Ateneo come attore istituzionale e comunità sensibile alla diversità e all'inclusione sociale, impegnata a contrastare ogni forma di discriminazione dentro e fuori dai propri confini. Esso è collegato ad una linea di ricerca sulla costruzione di narrative degli/sugli studenti migranti e rifugiati negli atenei italiani e ambisce a sensibilizzare su temi legati alla diversità e al dialogo interculturale, in particolare per quanto riguarda la presenza nella comunità universitaria di rifugiati e migranti<sup>79</sup>.

*b) Università degli studi di Bologna:* essa menziona l'internazionalizzazione all'interno del suo statuto, sia tra i principi costitutivi, che tra i principi di indirizzo<sup>80</sup>. Sul primo versante, viene in rilievo l'art. 1, co. 8, ove si prevede che "l'Ateneo, consapevole della dimensione internazionale che gli appartiene per storia e vocazione, si impegna a consolidare e incrementare l'internazionalizzazione dei programmi scientifici e formativi e della propria organizzazione" e "a tal fine promuove la mobilità e la collaborazione tra Atenei di diversi Paesi nella volontà di confrontarsi con le più qualificate istituzioni scientifiche e culturali internazionali"<sup>81</sup>. Sul secondo versante, viene invece in considerazione l'art. 2, co. 5, ove, tra l'altro, si prevede che "l'Ateneo privilegia... la definizione di curricula formativi in lingue diverse dall'italiano, la promozione di titoli multipli o congiunti di ogni livello" e "promuo-

<sup>77</sup> Su [bit.ly/3T1aSQq](http://bit.ly/3T1aSQq).

<sup>78</sup> Su [bit.ly/3Rm2mdr](http://bit.ly/3Rm2mdr).

<sup>79</sup> Su [bit.ly/47L6b9G](http://bit.ly/47L6b9G).

<sup>80</sup> Statuto dell'Università degli studi di Bologna del 2011, su [bit.ly/3T6dKLL](http://bit.ly/3T6dKLL).

<sup>81</sup> Art. 1, co. 8, st. Università degli studi di Bologna del 2011, su [bit.ly/3T6dKLL](http://bit.ly/3T6dKLL).

ve la mobilità di tutte le sue componenti e l'accoglimento di studenti, ricercatori e professori provenienti da altri Paesi, garantendo il pieno riconoscimento delle esperienze internazionali", ma anche che "l'Ateneo si adopera per la semplificazione delle procedure amministrative onde favorire l'accesso alle proprie attività e ai programmi di ricerca e formazione da parte di persone e istituzioni di ogni Paese".

I principi statuari trovano attuazione già sul piano organizzativo, ove è ampio il novero degli organi preposti all'internazionalizzazione. Per quanto riguarda quelli di governo, si segnala la presenza, accanto al Rettore, di un Prorettore per le relazioni internazionali, tenuto, tra l'altro, a garantire l'applicazione delle linee di sviluppo strategico nell'attivazione e nel consolidamento di accordi e reti internazionali, a promuovere e sostenere la mobilità internazionale degli studenti, a promuovere e valorizzare i progetti e le iniziative legate alla cooperazione e allo sviluppo e a promuovere strategie di comunicazione dell'impegno e delle attività internazionali dell'Ateneo, nelle loro diverse declinazioni. Il Prorettore coordina le attività dei Delegati alla cooperazione e sviluppo, agli accordi e reti internazionali, alla mobilità di docenti, studenti e personale tecnico-amministrativo e a UnaEuropa, dall'acronimo dell'alleanza universitaria stipulata con altri importanti Atenei – Freie Universität Berlin, University College Dublin, University of Edinburgh, Helsingin Yliopisto, Universiteit Leiden, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, KU Leuven, Universidad Complutense de Madrid, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne e Universität Zürich<sup>82</sup> – per la realizzazione di uno spazio accademico condiviso, multilingue e multidisciplinare<sup>83</sup>.

Quanto, invece, agli organi amministrativi, occorre segnalare, tra gli uffici interni alla Direzione generale, quelli del settore Unità professionale supporto e coordinamento dell'attività e delle strategie di internazionalizzazione, il cui fine precipuo è supportare in maniera efficiente ed efficace l'implementazione delle strategie di internazionalizzazione, nonché coordinare i progetti e le azioni delle diverse aree di Ateneo, sviluppando progetti specifici a livello internazionale, riguardanti la struttura organizzativa e il ruolo istituzionale dello stesso, e quelli del Settore UnaEuropa, funzionale ad assicurare il coordinamento delle azioni derivanti dalla partecipazione dell'Ateneo all'omonima alleanza universitaria<sup>84</sup>. Questi uffici interloquiscono con le diverse Aree di Ateneo, tra le quali assume rilievo quella relativa ai servizi stu-

<sup>82</sup> Su [bit.ly/3QXAmLG](http://bit.ly/3QXAmLG), [bit.ly/3R8GyAQ](http://bit.ly/3R8GyAQ) e [bit.ly/47WM54a](http://bit.ly/47WM54a).

<sup>83</sup> Su [bit.ly/3R4sbgM](http://bit.ly/3R4sbgM).

<sup>84</sup> Su [bit.ly/47EV9Lo](http://bit.ly/47EV9Lo), [bit.ly/3R3D6Yg](http://bit.ly/3R3D6Yg), [bit.ly/4a31sd1](http://bit.ly/4a31sd1) e [bit.ly/46FPSli](http://bit.ly/46FPSli).

denti, che è a sua volta articolata nel Settore International Desk, a cui afferisce l'accoglienza degli studenti internazionali in iscrizione e degli studenti in mobilità di scambio, e nel Settore segreteria studenti internazionali, che garantisce un punto informativo qualificato, atto a fornire a costoro, tra l'altro, una mappatura dei servizi loro dedicati, l'identificazione da remoto, la verifica dei titoli di studio, dei visti di ingresso e dei permessi di soggiorno necessari per il perfezionamento dell'immatricolazione e l'attivazione delle relative carriere<sup>85</sup>.

L'Ateneo vanta un'offerta formativa che include 107 corsi di laurea e di laurea magistrale internazionale, a copertura di 15 ambiti scientifici diversi. I corsi di laurea internazionale, in particolare, possono essere sia corsi erogati in lingua straniera, che prevedono il rilascio del solo titolo dell'università di appartenenza, sia corsi erogati in lingua italiana o straniera, che prevedono il rilascio di un titolo doppio, multiplo ovvero congiunto<sup>86</sup>. Tali corsi comprendono anche le lauree magistrali Erasmus Mundus<sup>87</sup>. L'Università, ancora, offre 27 master internazionali<sup>88</sup>, 3 programmi di dottorato di ricerca Erasmus Mundus – European Doctorate in Law and Economics Mundus Programme, Law, Science and Technology Joint Doctorate: Rights of the Internet of Everything e The European Doctoral Programme on Sustainable Industrial Chemistry<sup>89</sup> – nonché 3 *summer e winter schools* in lingua inglese<sup>90</sup>, oltre al programma “Marco Polo” mirato ad agevolare l'iscrizione di studenti cinesi nelle università italiane<sup>91</sup>. Essa può contare su migliaia di accordi internazionale di cooperazione con altre università – 2.839 in Europa, 78 nei Balcani e nell'Europa centrale, 38 in Medio Oriente e Maghreb, 24 nell'Africa subsahariana, 5 in India, 25 in Cina, 23 in Estremo oriente e nel Sudest asiatico, 21 in Asia centrale e caucasica, 30 in Oceania, 50 in Nord Ame-

<sup>85</sup> Su [bit.ly/3uO1OEd](http://bit.ly/3uO1OEd), [bit.ly/3GplErZ](http://bit.ly/3GplErZ) e [bit.ly/3N9xZ7G](http://bit.ly/3N9xZ7G).

<sup>86</sup> Su [bit.ly/3T8bEel](http://bit.ly/3T8bEel); il rilascio del titolo doppio o multiplo implica che, al termine del corso, lo studente ottenga, oltre al titolo dell'università di appartenenza, anche i titoli dell'università estera coinvolta nel programma che lo prevede; il rilascio del titolo congiunto consiste, invece, nell'ottenimento di un unico titolo riconosciuto e validato da tutte le università coinvolte nel programma.

<sup>87</sup> Su [bit.ly/46BgdBb](http://bit.ly/46BgdBb).

<sup>88</sup> Su [bit.ly/3TpPHb5](http://bit.ly/3TpPHb5).

<sup>89</sup> Su [bit.ly/46lqg7B](http://bit.ly/46lqg7B).

<sup>90</sup> Su [bit.ly/47G2YQR](http://bit.ly/47G2YQR).

<sup>91</sup> Su [bit.ly/49WLNMF](http://bit.ly/49WLNMF).

rica, 53 in America latina ispanofona e 38 in Brasile<sup>92</sup> – nonché su corsi di laurea di I livello e master nella sua sede distaccata in Argentina, a Buenos Aires, con studenti e docenti provenienti dall’America latina e dall’Europa<sup>93</sup>.

L’Ateneo prevede delle sessioni informative dedicate all’orientamento dei futuri studenti internazionali<sup>94</sup> e si fa carico dell’erogazione di agevolazioni economiche, attraverso il programma “Unibo Azione 1&2”, con cui sono state istituite 24 borse di studio, ciascuna di ammontare complessivo di 11.059 euro, a favore degli iscritti nell’a.a. 2022-2023.

L’Università, inoltre, aderisce ad una serie di progetti dedicati agli studenti universitari richiedenti e titolari di protezione internazionale<sup>95</sup>. Tra essi viene in rilievo il programma “Unibo for Refugees”, un progetto promosso in collaborazione con il Comune di Bologna ed ER.GO – l’ente regionale per il diritto allo studio della Regione Emilia-Romagna (§ 1.2) – che si rivolge ai richiedenti la protezione internazionale, per consentire loro di iscriversi, in regime di esenzione dalle tasse, a singoli insegnamenti e corsi di lingua italiana. Il programma “Unibo for Refugees” è “finalizzato a rendere utile anche la lunga attesa del riconoscimento dello status di rifugiato” e a fare in modo che, “ottenuta la protezione internazionale”, gli studenti “possono immatricolarsi ai corsi di studio e utilizzare i crediti già acquisiti per conseguire il titolo di studio”. Esso è integrato dall’erogazione di 12 borse di studio annuali riservate a studenti universitari titolari di protezione internazionale, nonché di 10 premi di studio del valore 2.500 euro ciascuno<sup>96</sup>.

L’Ateneo, infine, prevede il pagamento di una tassa fissa agevolata per gli studenti universitari provenienti da Stati extra-UE particolarmente poveri e in via di sviluppo, o da Stati extra-UE non appartenenti all’OCSE<sup>97</sup>.

*c) Università degli studi di Torino:* anch’essa menziona l’internazionalizzazione all’interno del suo statuto<sup>98</sup>. L’art. 6, in particolare, prevede che “l’Università promuove lo sviluppo della dimensione internazionale degli studi e della ricerca scientifica” e “persegue tale obiettivo favorendo, con specifici provvedimenti e attraverso l’individuazione di idonee risorse finanziarie, la

<sup>92</sup> Su [bit.ly/47UqsBs](https://bit.ly/47UqsBs), contenente una mappa interattiva che consente di visualizzare gli studenti *outgoing* e *incoming* coinvolti nei diversi programmi di mobilità.

<sup>93</sup> Su [bit.ly/4a1sS3a](https://bit.ly/4a1sS3a).

<sup>94</sup> Su [bit.ly/3GtRUdL](https://bit.ly/3GtRUdL).

<sup>95</sup> Su [bit.ly/3R90fsf](https://bit.ly/3R90fsf) e [bit.ly/3R90fsf](https://bit.ly/3R90fsf).

<sup>96</sup> Su [bit.ly/3TpPRzd](https://bit.ly/3TpPRzd), da cui si attinge per la descrizione riportata nel testo.

<sup>97</sup> Su [bit.ly/47GwE8](https://bit.ly/47GwE8).

<sup>98</sup> Statuto dell’Università degli studi di Torino del 2012, su [bit.ly/46ENH1y](https://bit.ly/46ENH1y).

mobilità internazionale di professori, ricercatori, dirigenti, personale tecnico-amministrativo e studenti, la ricerca di accordi e convenzioni con Università e altre istituzioni estere”, nonché “la promozione di titoli di studio congiunti e l’implementazione di progetti di ricerca interuniversitari”<sup>99</sup>. L’art. 75, rubricato “internazionalizzazione”, prevede che “l’Università, nel rispetto della propria autonomia, può stabilire rapporti di collaborazione con l’Unione Europea, lo Stato, le Regioni e con altri enti e istituzioni italiane ed estere”<sup>100</sup>.

L’Ateneo non prevede organi di governo dedicati alla promozione dell’internazionalizzazione, mentre per quanto riguarda gli organi amministrativi, assume rilevanza la Direzione autonoma innovazione e internazionalizzazione, cui fa capo l’Area internazionalizzazione, deputata, tra l’altro, al supporto nella stipula di accordi e programmi internazionali, alla gestione della mobilità studentesca e al servizio di accoglienza degli studenti internazionali, oltre che alla gestione dei rapporti con il MIUR, il MAECI e le rappresentanze diplomatico-consolari italiane, nonché con gli uffici della Questura e del Comune di Torino. L’area è, a sua volta, articolata in tre diverse Sezioni, UNITA e mobilità internazionale, studenti internazionali e relazioni internazionali e cooperazione allo sviluppo; della stessa, infine, fanno parte gli uffici preposti nelle diverse strutture di polo, come l’Ufficio servizi per l’internazionalizzazione del Polo agraria e medicina veterinaria, del Polo campus Luigi Einaudi, del Polo Management ed Economia ecc.<sup>101</sup>.

L’Università attrae gli studenti internazionali attraverso la previsione di 26 tra corsi di laurea e *curricula* di corsi di laurea erogati integralmente in lingua inglese, nonché la stipula di oltre 30 accordi di mobilità internazionale per doppio titolo e titolo congiunto e oltre 130 cotutele di tesi di dottorato di ricerca attive e 2 dottorati di ricerca internazionali. L’Ateneo, inoltre, può contare su più di 430 accordi di cooperazione accademica con università e istituzioni di ricerca di 79 Paesi diversi e 1.300 accordi per la mobilità “Erasmus+”. Esso, inoltre, aderisce ai già menzionati progetti “Marco Polo” e “Turandot” ed è parte dell’Università italo-francese, per la cooperazione tra istituzioni e strutture universitarie italiane e francesi<sup>102</sup>.

<sup>99</sup> Art. 6, co. 1, st. Università degli studi di Torino del 2012, su [bit.ly/46ENH1y](http://bit.ly/46ENH1y).

<sup>100</sup> Art. 75 st. Università degli studi di Torino del 2012, su [bit.ly/46ENH1y](http://bit.ly/46ENH1y).

<sup>101</sup> Su [bit.ly/3NxxwGjd](http://bit.ly/3NxxwGjd), [bit.ly/4179mOP](http://bit.ly/4179mOP) e [bit.ly/3uERj6q](http://bit.ly/3uERj6q).

<sup>102</sup> Su [bit.ly/413U9hg](http://bit.ly/413U9hg), con riferimento alla dimensione internazionale, su [bit.ly/3sZKdsu](http://bit.ly/3sZKdsu), con riferimento ai programmi “Marco Polo” e “Turandot”, e su [bit.ly/3T7DSWP](http://bit.ly/3T7DSWP), con riferimento all’Università italo-francese.

L'Ateneo, nel corso dell'a.a. 2023-2024, si è impegnata a erogare 5 borse di studio biennali, ciascuna di importo pari a 20.000 euro, per studenti internazionali iscritti a un corso di laurea magistrale ad accesso libero, erogato in lingua inglese. Esso, inoltre, prevede il programma "Unito for Students at Risk", per l'erogazione di 10 borse di studio annuali, di importo pari a 9.600 euro, rivolte a studenti universitari titolari di protezione internazionale, temporanea o speciale, e aderisce al programma "UNICORE 5.0", per l'erogazione di 2 borse di studio biennali, anch'esse di importo pari a 20.000 euro<sup>103</sup>.

L'Università, infine, promuove una pluralità di iniziative a favore degli studenti universitari ucraini. Tra tali iniziative, si segnala: *a*) un bando per 20 borse di studio annuali del valore di 9.600 euro; *b*) un bando per 10 borse di studio "Erasmus+" a favore di studenti regolarmente iscritti presso università ucraine prima dell'inizio della guerra, della durata di cinque mesi; *c*) un bando per l'attribuzione di 20 borse di studio del valore di 1.000 euro ciascuna per chi si iscrive al Foundation Programme o ad almeno due insegnamenti singoli; *d*) un bando di collaborazione a tempo parziale per attività di tutorato; *e*) l'erogazione di borse di studio di importo variabile per un valore massimo di 3.000 euro ciascuna; *f*) l'esonero dal pagamento del contributo onnicomprensivo unico dovuto, con eventuale rimborso di rate già versate; *g*) l'iscrizione gratuita ai singoli insegnamenti di Ateneo per un massimo di 30 CFU<sup>104</sup>.

*d) Università per stranieri di Perugia:* l'Università per stranieri di Perugia, per sua stessa storia e istituzione, è caratterizzata da una marcata vocazione internazionalista. Essa, infatti, si descrive come "un Ateneo di piccole dimensioni con una fitta rete di relazioni internazionali capace di attirare studenti e studentesse provenienti da tutto il mondo", che, coerentemente con la sua missione istituzionale, contraddistinta "per la sua dimensione internazionale", appare capace di attrarre un'"elevata proporzione di studenti stranieri che studiano nei corsi di laurea, di laurea magistrale e di dottorato di ricerca a fianco degli iscritti italiani, consentendo un'osmosi culturale creativa e fertile" e "garantendo corsi di studio internazionali di qualità"<sup>105</sup>. La sua descrizione, in effetti, collima con le enunciazioni del suo statuto, ove è previsto che l'Ateneo, "in linea con la sua tradizione di diplomazia culturale",

<sup>103</sup> Su [bit.ly/3sZpFAq](https://bit.ly/3sZpFAq).

<sup>104</sup> Su [bit.ly/3RpEZj6](https://bit.ly/3RpEZj6).

<sup>105</sup> Su [bit.ly/3RpeKJL](https://bit.ly/3RpeKJL).

tra l'altro, "promuove e organizza lo svolgimento di attività di formazione e ricerca scientifica finalizzate... alla certificazione della lingua italiana e alla diffusione della lingua, della cultura e della civiltà italiane, al dialogo interculturale, alla comunicazione e alla cooperazione internazionale, in raccordo con il territorio e le istituzioni di esso rappresentative e con le istituzioni nazionali e internazionali che perseguono scopi affini"<sup>106</sup>. Tale statuto individua, tra le missioni precipue dell'Ateneo, la promozione dei "processi di internazionalizzazione", che, in linea con la Dichiarazione di Bologna del 1999 (§ 5.1), sono volte alla realizzazione di uno "spazio europeo e internazionale della ricerca, dell'istruzione superiore e dell'alta formazione"<sup>107</sup>.

Si tratta dell'Ateneo che, in Italia, accoglie il maggior numero di studenti universitari cittadini europei e stranieri in valore percentuale: basti considerare che dei 1.070 iscritti dell'a.a. 2021/2022, 425, pari a circa il 40 per cento del totale, provenivano da un altro Paese. Tali dati, peraltro, fotografano una tendenza ascendente, se si guarda alla serie storica degli studenti universitari stranieri di nuova immatricolazione, che è passato dalle 39 unità dell'a.a. 2017/2018, alle 80 unità dell'a.a. 2021/2022, con un incremento di poco superiore al 100 per cento<sup>108</sup>.

L'Ateneo, sul piano organizzativo, affida le azioni di governo inerenti alla promozione dell'internazionalizzazione, oltre che all'Ufficio del Rettore, a un Delegato Erasmus e mobilità internazionale e a diversi Delegati per le relazioni internazionali, mentre la gestione più prettamente amministrativa fa capo al Direttore generale ed è affidata all'Area affari legali e relazioni internazionali, a sua volta articolata nel Servizio relazioni internazionali e nel Servizio Erasmus e mobilità internazionale<sup>109</sup>. Il Servizio relazioni internazionali è competente, tra l'altro, allo sviluppo dei contatti con le rappresentanze diplomatico-consolari, le università e le altre istituzioni pubbliche all'estero, alla stesura, con gli stessi, di accordi di cooperazione culturale e didattica, nonché alla predisposizione e all'aggiornamento di materiali informativi e di documentazione, attraverso l'elaborazione di schede paese, ordinate per aree geografiche, coerenti con le strategie di internazionalizzazione<sup>110</sup>. Il Servizio Erasmus e mobilità internazionale si occupa, invece, della promozione e della gestione della mobilità nel programma Erasmus+ ed extra-Erasmus con

<sup>106</sup> Art. 1, co. 1, st. Università per stranieri di Perugia del 2012, su [bit.ly/3t9Bt33](https://bit.ly/3t9Bt33).

<sup>107</sup> Art. 2 st. Università per stranieri di Perugia del 2012, su [bit.ly/3t9Bt33](https://bit.ly/3t9Bt33).

<sup>108</sup> Dati USTAT, su [bit.ly/47C9wA3](https://bit.ly/47C9wA3).

<sup>109</sup> Su [bit.ly/3RrwmF0](https://bit.ly/3RrwmF0), nonché l'organigramma istituzionale, su [bit.ly/3uJmMnZ](https://bit.ly/3uJmMnZ).

<sup>110</sup> *Manuale di organizzazione*, [2023], su [bit.ly/3uFs6sz](https://bit.ly/3uFs6sz), p. 27.

istituzioni partner internazionali, ivi compresa la stipula dei relativi accordi<sup>111</sup>. L'Ateneo – sempre secondo i dati del Rapporto della CRUI del 2019 – si avvale di sette unità di personale<sup>112</sup>, di cui sei di categoria C e uno di categoria EP/Dir<sup>113</sup>, tutti in possesso di un titolo di laurea<sup>114</sup> e plurilingue<sup>115</sup>.

L'Università per stranieri di Perugia dispone altresì di un Centro per la valutazione e le certificazioni linguistiche, che rappresenta di per sé un significativo fattore di attrazione per gli studenti internazionali. Il Centro elabora e produce esami per il rilascio di Certificati di lingua italiana, che attestano la capacità d'uso dell'italiano, a diversi livelli di competenza e per diversi contesti. Questi sono comparabili ai più importanti certificati rilasciati dalle istituzioni europee appartenenti all'Association of Language Testers in Europe e rimandano agli obiettivi di apprendimento del QCER<sup>116</sup>. Il Centro è dotato di un'apposita Segreteria dei corsi di lingua e cultura italiana, deputata a seguire tutti i procedimenti amministrativi degli studenti internazionali partecipanti agli anzidetti corsi, da quelli inerenti all'iscrizione con rilascio dei relativi certificati, a quelli di rilascio degli attestati di frequenza e dei diplomi<sup>117</sup>.

L'Ateneo è istituzionalmente vocato ad attrarre studenti provenienti da Stati extra-UE. Esso, a fronte dell'erogazione di un'offerta didattica prevalentemente in lingua italiana, garantisce ai suoi iscritti l'erogazione di corsi di lingua e cultura italiana<sup>118</sup>. Tali corsi sono previsti anche nell'ambito dei programmi “Marco Polo” e “Turandot”, appositamente pensati per gli studenti cinesi che intendono frequentare le università italiane (§ 9.3), i quali vengono accompagnati da *tutor* e mediatori linguistici durante tutto il loro percorso formativo e nel loro inserimento sociale, agevolato dall'organizzazione di una pluralità di attività extra didattiche, come i festeggiamenti per il capodanno cinese, i laboratori artistici, teatrali, musicali, i concerti, i tornei sportivi, le visite turistiche ecc.<sup>119</sup>.

L'iscrizione ai corsi di lingua e cultura italiana è incentivata dall'erogazione di borse di studio, finanziate, oltre che dall'Ateneo, da altre istitu-

<sup>111</sup> Ivi, p. 28.

<sup>112</sup> *L'internazionalizzazione della formazione superiore in Italia*, [2019], cit., p. 50, fig. 23.

<sup>113</sup> Ivi, p. 52, fig. 27.

<sup>114</sup> Ivi, p. 54, fig. 31.

<sup>115</sup> Ivi, p. 60, fig. 39.

<sup>116</sup> Su [bit.ly/3R4bL8e](http://bit.ly/3R4bL8e).

<sup>117</sup> Su [bit.ly/3GvTHyI](http://bit.ly/3GvTHyI).

<sup>118</sup> Su [bit.ly/3R8FJbe](http://bit.ly/3R8FJbe).

<sup>119</sup> Su [bit.ly/3uEVbUS](http://bit.ly/3uEVbUS).

zioni pubbliche, primo fra tutti il MAECI, e da associazioni private, come il Rotary Club di Perugia e il Rotaract Perugia Est<sup>120</sup>. Gli iscritti ai corsi di lingua, che non risultino beneficiari di una borsa di studio, inoltre, possono svolgere, nell'ambito delle attività dell'Ateneo, collaborazioni *part-time* retribuite per un massimo di cento ore<sup>121</sup>. Essi, ancora, possono usufruire di un Ufficio di polizia all'interno delle strutture universitarie, per le procedure relative al rilascio del permesso di soggiorno<sup>122</sup>.

L'Università per stranieri di Perugia partecipa a numerosi partenariati e *network* internazionali: è parte del Consorzio universitario italo-argentino, dell'Unione delle università del Mediterraneo e dell'Euro-Mediterranean University e sta contribuendo all'istituzione dell'università italo-egiziana; dispone, inoltre, di un Centro per l'insegnamento della lingua e della cultura italiana presso la Fondazione Giovanni Paolo II, operante in Palestina, e di un *desk* presso il John D. Calandra Italian American Institute del Queens College di New York, per la realizzazione di scambi di studenti e docenti e l'organizzazione e lo sviluppo di progetti comuni di ricerca<sup>123</sup>. Esso, soprattutto, può contare su più di quattrocento accordi di cooperazione con università e istituzioni in tutte le parti del mondo, che prevedono programmi di scambio per studenti, docenti e personale amministrativo, nonché agevolazioni per l'iscrizione ai corsi di lingua e cultura italiana e l'organizzazione di attività culturali ed eventi<sup>124</sup>.

L'Ateneo, infine, promuove l'inclusione degli studenti universitari titolari delle diverse forme di protezione internazionale, aderendo al progetto "UNICORE" e prevede, anche a favore dei richiedenti, iscrizioni gratuite ai corsi di lingua e cultura italiana<sup>125</sup>.

<sup>120</sup> Su [bit.ly/3GrEWNB](http://bit.ly/3GrEWNB).

<sup>121</sup> Su [bit.ly/3uJFyvu](http://bit.ly/3uJFyvu).

<sup>122</sup> Su [bit.ly/3t1Wixs](http://bit.ly/3t1Wixs), ove si evince l'esistenza di un Ufficio di polizia dipendente dall'Ufficio immigrazione della Questura.

<sup>123</sup> Su [bit.ly/3Rm2UA1](http://bit.ly/3Rm2UA1).

<sup>124</sup> Su [bit.ly/3NbPhRD](http://bit.ly/3NbPhRD).

<sup>125</sup> Su [bit.ly/3Rpg\\$42](http://bit.ly/3Rpg$42).

## CAPITOLO 6

### IL RUOLO DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE

*Carlotta De Cuntis*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I servizi offerti dagli enti del terzo settore agli studenti universitari stranieri. – 2.1. I servizi di assistenza sociale universale. – 2.2. I servizi offerti agli stranieri in generale. – 2.3. I servizi dedicati agli studenti universitari stranieri. – 3. Una sintesi delle fragilità riscontrate. – 4. Proposte di buone pratiche analizzate. – 5. Conclusioni.

#### *1. Introduzione*

Nell'ambito dell'assistenza agli studenti universitari internazionali si registra una forte attività degli ETS. Esistono varie realtà a sostegno dell'integrazione sociale di tali studenti, ma quanto interessa è il supporto a quelli provenienti da Paesi svantaggiati, laddove il percorso di studi può essere l'elemento principale o anche solo una delle componenti di un progetto migratorio più ampio. Resta inteso che tutte le tipologie di studenti internazionali possono di norma beneficiare dei servizi predisposti per gli studenti universitari stranieri.

Data la mancanza di letteratura specifica sul tema, si è proceduto ad una ricerca empirica basata su interviste semistrutturate ai rappresentanti di alcune significative realtà del terzo settore attive sul tema<sup>1</sup>. Si sono poi sistematizzati i risultati ottenuti, proponendo: *a*) una mappatura della presenza e dei servizi di tali enti (§ 6.2); *b*) una sintesi delle fragilità interne e esterne, vale a dire delle problematiche riscontrate nell'offerta globale di tali servizi e delle questioni che tali enti hanno enucleato come prioritarie (§ 6.3); *c*) una panoramica delle buone pratiche riscontrate (§ 6.4).

<sup>1</sup> ETS intervistati: A buon diritto, Caritas Roma, Centro Astalli, Clinica legale diritti umani, Comunità di Sant'Egidio, Consiglio italiano per i rifugiati, Diaconia valdese, Nonna Roma e Questaèroma.

## 2. I servizi offerti dagli enti del terzo settore agli studenti universitari stranieri

### 2.1. I servizi di assistenza sociale universale

Gli ETS possono condurre attività focalizzate su determinati temi o proporre dei servizi appositi, che ne costituiscono il precipitato operativo. I servizi organizzati dagli ETS per il *target* degli studenti universitari stranieri possono essere suddivisi nelle tre categorie dei servizi: *a*) universali, offerti ad una platea di soggetti che affrontano ostacoli alla piena integrazione sociale, indirizzati tanto a italiani quanto a stranieri; *b*) per stranieri; *c*) specifici, appositamente pensati per gli studenti universitari internazionali.

Per quanto riguarda i servizi di assistenza sociale universale, gli sportelli generali offrono un servizio di accoglienza aspecifica, orientata ad un'attività preliminare di informazione, orientamento e reindirizzamento interno verso i servizi specializzati del medesimo ETS o verso servizi esterni di enti pubblici o *partner* del terzo settore. Si hanno, dunque, servizi specializzati di assistenza legale e amministrativa, orientamento e consulenza del lavoro, assistenza sociale, sanitaria e psicologica e scuola di lingua italiana. Solitamente, non si riscontrano servizi specifici di mediazione culturale e interpretariato, ma tramite le risorse interne e eventualmente, alla bisogna, esterne (tramite reti di mediatori formali o informali di riferimento), si riesce ad offrire un'opzione di mediazione compresa in ogni servizio.

Gli ETS che offrono servizi di integrazione sociale universale sono numerosi (come il Centro Astalli, la Caritas diocesana di Roma, la Comunità di Sant'Egidio, Nonna Roma ecc.), pur essendo frequentati in misura inferiore dagli studenti universitari stranieri. Infatti, tali enti normalmente organizzano gli sportelli di ascolto generale nell'ambito dei servizi di bassa soglia di assistenza materiale, come mense, banchi alimentari o dormitori, a cui si aggiungono poi servizi specifici su cui gli utenti vengono orientati a seconda delle necessità. Gli studenti, però, di norma, se provenienti da contesti nazionali o familiari di difficoltà economica, possono usufruire di borse di studio e alloggi universitari che evitano loro il ricorso a tali servizi. Inoltre, la relativa semplicità delle procedure burocratiche di immigrazione per motivi di studio aiuta a prevenire il rischio di irregolarità e di necessità di supporto amministrativo e legale. Allo stesso modo, la procedura di iscrizione volontaria al SSN per gli studenti universitari stranieri, al costo accessibile di circa 150 euro all'anno (§ 19.2), ha prevenuto, fino al 2023, la necessità di ricorrere all'assistenza sanitaria e al supporto amministrativo offerto dagli ETS. Il recente innalzamento, ad opera dell'art. 1, co. 240, lett. *b*), l. n. 213/2023 del costo

dell'iscrizione volontaria al SSN per gli studenti universitari stranieri a un minimo di 700 euro (§ 13.1), potrebbe impattare negativamente tale situazione e comportare un maggiore ricorso all'assistenza degli ETS in ambito sanitario. Il fatto, poi, che il permesso di soggiorno per motivi di studio comprenda la possibilità di svolgere un lavoro *part-time* (§ 17.1) consente di non dover ricorrere al supporto per la regolarizzazione dell'attività lavorativa. Inoltre, gli enti che lavorano sul campo riportano come la rete di integrazione primaria degli studenti, vale a dire il contesto di relazioni intrecciate in ambito universitario, costituisca spesso una risorsa di risoluzione spontanea di problematiche di orientamento o di difficoltà economico-sociali, offrendo una rete di protezione che è spesso preclusa ad altre categorie di stranieri presenti nel territorio ed evitando di ricorrere all'assistenza degli ETS.

Gli studenti universitari stranieri, dunque, finiscono per accedere ai servizi universali di tali enti quando viene meno la linearità del percorso di studi. Infatti, per poter accedere inizialmente e continuare a beneficiare della gran parte delle agevolazioni menzionate, è necessario seguire il percorso *standard* della mobilità per studio. Questo parte da un visto per motivi di studio connesso alla preimmatricolazione a un determinato corso universitario, a cui corrisponde poi un permesso di soggiorno per motivi di studio relativo a quel corso specifico. Qualora lo studente volesse poi rivedere la propria scelta, cambiando ateneo o corso di studi, o ancora qualora avesse difficoltà ad accumulare i CFU necessari per accedere al supporto per il diritto allo studio (alloggi, borse di studio e borse lavoro), oppure quando volesse rinunciare al percorso universitario per trovare un'occupazione lavorativa a tempo pieno, questi affronterebbe una serie di ostacoli materiali e amministrativi, per cui potrebbe dover ricorrere ai servizi degli enti di assistenza sociale. Si accede, dunque, a questi servizi innanzitutto nel caso di fallimento, anche parziale, del percorso di studi, che comporta la perdita dell'alloggio e della borsa di studio, ragion per cui si può avere interesse a un supporto materiale alimentare ed economico basilare, oltre che ad usufruire dei servizi di assistenza amministrativa e legale, sociale e di orientamento al lavoro, sanitaria e psicologica.

La seconda richiesta più comune degli studenti universitari stranieri a tali ETS è il supporto nella conversione del permesso di soggiorno da studio a lavoro. Tale operazione richiede un iniziale orientamento lavorativo, costituito dal bilancio delle competenze, dalla predisposizione del *curriculum vitae*, dall'eventuale (anche se spesso infruttuosa) iscrizione a un Centro per l'impiego (§ 17.2), dall'orientamento sui settori lavorativi rilevanti, dall'infor-

mazione sindacale di base e dal monitoraggio dell'eventuale inserimento lavorativo.

Infine, un'ulteriore categoria di studenti universitari stranieri che usufruiscono dei servizi di assistenza sociale generale è quella di chi utilizza il canale dello studio per potere avere un ingresso regolare nel territorio o una regolarizzazione successiva, pur non essendo intenzionato, fin dall'inizio, a frequentare i corsi universitari o sostenere gli esami. In tal caso, dunque, i requisiti accademici per l'accesso al diritto allo studio non maturano mai e i soggetti in questione si ritrovano a dovere richiedere servizi di assistenza materiale di bassa soglia, qualora il progetto lavorativo non sia immediatamente fruttuoso o, comunque, a chiedere consulenza legale o di altro tipo.

## 2.2. I servizi offerti agli stranieri in generale

I servizi offerti dal terzo settore agli stranieri in generale, a cui possono accedere senz'altro anche gli studenti universitari stranieri, possono essere riassunti nelle seguenti categorie.

a) *Orientamento al lavoro e formazione professionale*: talvolta, gli ETS, nell'ambito dell'assistenza lavorativa generale, strutturano specifici progetti di corsi professionalizzanti per stranieri, universitari (come il corso per mediatori organizzato dalla Comunità di Sant'Egidio assieme all'Università degli studi di Reggio Calabria "Mediterranea"<sup>2</sup>) o rientranti nella formazione regionale (come il corso di alta formazione per *caregivers* organizzato dalla Comunità di Sant'Egidio assieme all'ASL Roma 1<sup>3</sup>), oppure organizzano tirocini anche retribuiti (come le varie opportunità offerte dall'Officina delle opportunità<sup>4</sup>, il servizio di orientamento e inserimento lavorativo della Caritas Roma). Di norma tali iniziative non sono indirizzate prioritariamente agli studenti universitari stranieri, quanto piuttosto ad un *target* dotato di titoli scolastici inferiori ed interessato all'immediato inserimento nel mondo del lavoro. Ad ogni modo, talvolta questi corsi consentono la successiva immatricolazione alle corrispondenti lauree (triennali) con la spendita dei CFU acquisiti. Gli studenti universitari stranieri possono poi usufruire di questi servizi degli ETS in caso di difficoltà nell'autonoma conduzione del percorso di studi, rivolgendovisi per un orientamento lavorativo complementare o so-

<sup>2</sup> Corsi di formazione professionale della Comunità di Sant'Egidio, su [bit.ly/3T2HRUs](http://bit.ly/3T2HRUs).

<sup>3</sup> Su [bit.ly/3T2HRUs](http://bit.ly/3T2HRUs).

<sup>4</sup> Officina delle opportunità della Caritas Roma, su [bit.ly/3GqXwW3](http://bit.ly/3GqXwW3).

stitutivo rispetto al progetto accademico. Nel caso poi di interruzione completa del percorso di studi, vi sarà l'ulteriore necessità di assistenza legale nella conversione del permesso di soggiorno da studio a lavoro. Normalmente, in tali casi – così come quando all'esito naturale del percorso di studi si voglia convertire il permesso di soggiorno e trovare un'occupazione – viene registrata dagli ETS una forte difficoltà per gli *ex* studenti universitari stranieri a trovare un lavoro coerente con i propri studi, dovendo prioritariamente presentare un qualunque contratto di lavoro, anche *part-time*, ai fini della conversione.

*b) Scuole di italiano:* sia gli enti di assistenza generale (come, su Roma Capitale, la Caritas Roma<sup>5</sup>, il Centro Astalli<sup>6</sup>, la Comunità di Sant'Egidio<sup>7</sup> ecc.) che gli ETS appositamente dedicati gestiscono spesso scuole di lingua italiana per stranieri, a cui accedono anche numerosi studenti universitari. Rispetto alla frequenza delle scuole di lingua, si distinguono gli studenti che frequentano corsi universitari in italiano o in inglese. Questi ultimi, infatti, avendo bisogno di una competenza linguistica italiana basilare ai soli fini di integrazione nel territorio, sono maggiormente compatibili con l'ordinaria platea di studenti delle scuole di lingua, ossia lavoratori anche con livelli di istruzione molto bassi. Allo stesso tempo, però, data la loro integrazione universitaria in un contesto studentesco internazionale, rischiano di non superare mai una conoscenza elementare della lingua italiana. Invece, gli studenti di corsi universitari in italiano, i quali vi accedono già con un sufficiente livello di competenza linguistica, hanno bisogno di essere inseriti in classi intermedie o addirittura avanzate, anche di lingua e cultura italiana, offerte in numero inferiore dagli ETS, ma comunque assicurate.

*c) Advocacy e sensibilizzazione:* alcune realtà si impegnano in attività di *advocacy* e sensibilizzazione politica e culturale sulle tematiche antidiscriminatorie e dei diritti degli stranieri residenti in Italia (come quella portata avanti da Questaèroma<sup>8</sup>). Gli ETS accolgono poi gli studenti universitari stranieri con servizi più o meno formali di segnalazione di atti discriminatori, compiuti da colleghi, personale docente o amministrativo delle università o altri soggetti pubblici o privati. L'assistenza nei casi di discriminazione pre-

<sup>5</sup> Scuola di italiano per stranieri della Caritas Roma, su [bit.ly/3NcAsy5](http://bit.ly/3NcAsy5).

<sup>6</sup> Scuola di italiano del Centro Astalli, su [bit.ly/3RrbMVb](http://bit.ly/3RrbMVb).

<sup>7</sup> Scuole di lingua e cultura della Comunità di Sant'Egidio, su [bit.ly/4199MUS](http://bit.ly/4199MUS).

<sup>8</sup> Associazione culturale e sportiva QuestaèRoma, su [bit.ly/413Ntjk](http://bit.ly/413Ntjk).

vede poi la possibilità di una reazione selezionata sulla base del caso di specie (interlocuzioni dirette con i responsabili, lettere, campagne pubbliche, esposti o citazioni in giudizio, segnalazioni all'UNAR ecc.). Il medesimo servizio di sportello antidiscriminatorio può poi essere offerto, in maniera più o meno strutturata, anche dagli enti e dai progetti di assistenza legale o di assistenza generica. Inoltre, l'attività delle associazioni per i diritti delle persone con *background* migratorio offre spesso uno spazio di riferimento sociale e culturale anche per gli studenti universitari stranieri.

*d) Assistenza alle c.d. seconde generazioni:* gli ETS possono accogliere le istanze, tanto individuali quanto politiche e culturali, di quei peculiari studenti universitari, solo formalmente stranieri, che provengono da percorsi di scuola superiore, media e talvolta addirittura elementare interamente italiani (§ 1). Gli studenti universitari di seconda generazione vivono, quindi, delle dinamiche del tutto peculiari che abbisognano di un'attenzione specifica. Ad esempio, tali studenti, pur disponendo di un diploma italiano di scuola secondaria superiore, successivamente al compimento della maggiore età devono acquisire o mantenere un titolo di soggiorno che permetta anche l'iscrizione universitaria (§ 10).

*e) Accoglienza dei richiedenti la protezione internazionale:* in tale ambito esistono numerose realtà ben organizzate, la cui offerta di assistenza generale (alloggiativa, economica, legale, sanitaria ecc.) incontra talvolta soggetti che vogliono iniziare o continuare un percorso di studi universitari, a seguito della domanda o del riconoscimento della protezione internazionale (come accade nei centri del Sistema di accoglienza e integrazione, quando ospitano giovani rifugiati).

*f) Sportelli legali di diritto dell'immigrazione:* numerosi ETS organizzano sportelli di assistenza amministrativa e legale gratuita specificamente dedicata alle problematiche del diritto dell'immigrazione e alle relative e ricorrenti pratiche relative ai permessi di soggiorno, all'iscrizione anagrafica e al SSN, alle domande di protezione internazionale, al ricongiungimento familiare ecc. Tale servizio può essere offerto da progetti specifici (come nel caso di A buon diritto) oppure tramite sportelli legali inseriti nell'ambito degli ETS di assistenza generale.

### 2.3. I servizi dedicati agli studenti universitari internazionali

I servizi della terza categoria possono essere raccolti nelle seguenti tipologie.

a) *Servizi universitari*: i servizi specifici per studenti universitari internazionali risultano spesso complementari a sportelli o uffici di assistenza internalizzati dalle stesse università, date le peculiari necessità burocratiche (come, su Roma, la Segreteria studenti stranieri dell'Università degli studi di Roma "La Sapienza", la Segreteria studenti internazionali dell'Università degli studi di Roma "Tor Vergata", la Segreteria studenti con titolo estero dell'Università degli studi di Roma Tre ecc.). Gli atenei talvolta offrono anche servizi di assistenza universitaria, in termini di supporto didattico, all'integrazione o all'orientamento, tramite sportelli o materiali informativi in varie lingue (come, su Roma, lo sportello HELLO - Welcome Office<sup>9</sup> e l'*International Student Guide*<sup>10</sup> dell'Università degli studi di Roma "La Sapienza", il *Student Guidebook*<sup>11</sup> e il Welcome Office<sup>12</sup> dell'Università degli studi di Roma "Tor Vergata", il *How To Apply Guide*<sup>13</sup> dell'Università degli studi di Roma Tre ecc.). Ai servizi istituzionali descritti talvolta si aggiungono dei progetti portati avanti dalle università stesse o da ETS in collaborazione con questa, al fine di integrarne l'offerta con servizi di tutorato e assistenza agli studenti universitari internazionali (come il progetto "Mentorship" dell'Università degli studi di Roma "La Sapienza"<sup>14</sup>).

b) *Cliniche legali*: un'altra realtà spesso connessa alla precedente è quella delle cliniche legali, istituite presso gli insegnamenti giuridici delle università, con formule varie di partenariato pubblico-privato o di progetti di terza missione, che talvolta hanno un *focus* anche esclusivo sul diritto dell'immigrazione (come SALASS dell'Università degli studi di Roma "La Sapienza"<sup>15</sup>, la Clinica del diritto dell'immigrazione e della cittadinanza dell'Università degli studi di Roma Tre<sup>16</sup>, la Clinica legale migrazioni e diritti dell'Università degli

<sup>9</sup> Su [bit.ly/3sSQS82](http://bit.ly/3sSQS82).

<sup>10</sup> Su [bit.ly/4a2Q692](http://bit.ly/4a2Q692).

<sup>11</sup> Su [bit.ly/4a1TmRY](http://bit.ly/4a1TmRY).

<sup>12</sup> Su [bit.ly/3uGUUAR](http://bit.ly/3uGUUAR).

<sup>13</sup> Su [bit.ly/3R5VEaj](http://bit.ly/3R5VEaj).

<sup>14</sup> Su [bit.ly/3R6TB5H](http://bit.ly/3R6TB5H).

<sup>15</sup> Su [bit.ly/3T1aSQq](http://bit.ly/3T1aSQq).

<sup>16</sup> Su [bit.ly/417kWcC](http://bit.ly/417kWcC).

studi di Palermo<sup>17</sup> ecc.). Tali strutture possono offrire un servizio di assistenza interna a studenti, ricercatori e docenti internazionali dell'università in questione, un servizio esterno di assistenza legale e amministrativa alla cittadinanza o, ancora, possono compiere attività di ricerca e contenzioso strategico locale, nazionale o internazionale sugli stessi temi.

*c) Intermediazione con enti pubblici:* tale servizio, offerto dagli sportelli di assistenza legale-amministrativa, è costituito dall'intermediazione, normalmente con le istituzioni pubbliche a vario titolo coinvolte nelle pratiche previste per gli studenti universitari internazionali (le rappresentanze diplomatico-consolari, le università, gli enti regionali per il diritto allo studio, le Questure, l'Agenzia delle entrate, le ASL, gli uffici comunali ecc.) e, più di rado, con soggetti privati. Il supporto garantito può spaziare dall'informazione alla mediazione nella fissazione di appuntamenti, alla preparazione e al controllo della documentazione da presentare o alla garanzia di un contatto telefonico in caso di difficoltà. Si arriva anche all'accompagnamento di persona presso gli uffici pubblici nei casi di necessaria mediazione culturale o linguistica, nonché di discriminazione, ostruzionismo o diniego illegittimo. A tale intermediazione preliminare se ne affianca poi una successiva, tramite canali di comunicazione e dialogo con le istituzioni pubbliche, più o meno strutturati a seconda dei progetti, laddove vi sia la necessità di chiarire dinamiche amministrative errate o casi peculiari o di sollecitare un'attività della pubblica amministrazione per promuovere un'utile risoluzione delle controversie.

*d) Progetti specifici per studenti universitari titolari di protezione internazionale:* vi è tutta una serie di progetti dedicati specificamente agli studenti universitari rifugiati, che comprendono i corridoi universitari<sup>18</sup> (§ 5.3), i quali offrono un progetto migratorio completo di corridoio di ingresso in Italia, dove gli ETS, come la Caritas italiana, il Centro Astalli e la Diaconia valdese, lavorano in partenariato con le università e i Ministeri, e progetti di supporto per quei soggetti già presenti nel territorio che richiedono o hanno ottenuto la protezione internazionale e vogliono intraprendere o continuare un percorso di studi universitari. I servizi offerti da tali progetti spaziano da prese in carico complete a proposte di alloggio inserite in progetti di integrazione (*cobousing* con o senza *peer-tutoring*, semiautonomie, convivenze omoculturali, famiglie *tutor* ecc.) o ad un'assistenza economica (borse di studio, *pocket*

<sup>17</sup> Su [bit.ly/3RpFGZK](https://bit.ly/3RpFGZK).

<sup>18</sup> Su [bit.ly/47G4D93](https://bit.ly/47G4D93).

*money*, pagamento delle spese amministrative, contributo per l'affitto ecc.), amministrativa e legale.

*e) Sindacati e realtà studentesche:* tali soggetti, la cui attività è orientata genericamente agli studenti, non sembrano avere sviluppato al loro interno servizi specifici per gli studenti universitari internazionali, ma offrono ugualmente grandi opportunità di integrazione, sostegno accademico e orientamento amministrativo su temi quali gli alloggi universitari, le borse di studio e l'informazione su corsi ed esami, che risultano ancor più preziose per quegli studenti che mancano di una rete informativa e sociale spontanea.

### *3. Una sintesi delle fragilità riscontrate*

Gli ETS offrono un'attività di supporto informativo e materiale fondamentale per gli studenti universitari internazionali, garantendo strumenti di intermediazione o risoluzione delle lacune e delle problematiche amministrative. Senza tale contributo la complessa impalcatura legale e materiale che sorregge il loro soggiorno per motivi di studio non potrebbe verosimilmente offrire un'opzione realistica se non a quelli più facoltosi, che possono permettersi servizi privati di consulenza. Il sistema, infatti, per quanto relativamente più semplice rispetto ad altri percorsi migratori, non risulta sufficientemente agile da poter essere attraversato in autonomia dagli studenti in questione.

Le problematiche più di frequente riportate dagli ETS sono relative innanzitutto ai ritardi nel rilascio e del rinnovo del permesso di soggiorno annuale per motivi di studio (§ 10), con la conseguenza che il soggiorno degli studenti universitari stranieri, per la gran parte di ogni anno, si svolge senza alcun titolo ulteriore rispetto alla ricevuta postale della richiesta, spesso non riconosciuta al di fuori del territorio italiano (comportando l'impossibilità di una mobilità internazionale) e talvolta neanche da pubbliche amministrazioni o enti privati in Italia, nonostante dovrebbe considerarsi equivalente al permesso di soggiorno, fino al suo rilascio. Gli ETS riportano infatti come, in generale, talvolta le istituzioni pubbliche applichino prassi difformi rispetto alla complessa normativa in tema di immigrazione ed ancora più restrittive. A ciò si aggiungono le difficoltà date dalla carenza di competenze linguistiche e di specializzazione nella peculiare materia del diritto dell'immigrazione da parte dei funzionari amministrativi. Allo stesso tempo, la complessità della normativa di riferimento può comportare una difficoltà di comprensione

delle procedure da parte degli studenti stessi, che non agevola l'interlocuzione con le amministrazioni. Ancora, gli studenti universitari stranieri possono subire atti di discriminazione, implicita o esplicita, rispetto ai quali possono aver bisogno di supporto legale.

Infine, un'ultima questione evidenziata dagli ETS è il basso tasso di internazionalizzazione di talune università italiane, relativamente all'offerta di corsi in inglese e della possibilità di essere esaminati in inglese o in un'altra lingua. A ciò si aggiunge la tendenza delle stesse ad offrire corsi più tradizionali, nella struttura e nei contenuti, finalizzati a professioni per le quali si richiedono spesso requisiti di cittadinanza, titoli abilitativi nazionali ed iscrizioni ad albi, piuttosto che corsi innovativi e flessibili, più consoni alle prospettive degli studenti internazionali.

Se ne conclude, dunque, che il settore è coperto da associazioni, enti e progetti che svolgono varie attività ed offrono servizi necessari ad affrontare queste ed altre difficoltà, ma ne è auspicabile un incremento quantitativo e qualitativo. Le fragilità riscontrate all'interno dell'organizzazione dei servizi offerti possono essere elencate di seguito.

*a) Scarsità di progetti specifici di assistenza rivolti agli studenti internazionali:* la maggior parte dei servizi analizzati offre un'assistenza generale, rivolta ora a soggetti con fragilità sociale, ora a stranieri ed ora a studenti, ma sono pochi i servizi che affrontano i bisogni specifici degli studenti internazionali.

*b) Rischio di moltiplicazione dei servizi, mancata specializzazione e dispersione delle risorse:* la presenza di numerosi servizi di tipo universale comporta la necessaria alfabetizzazione e formazione degli operatori rispetto ai vari interventi o, addirittura, l'internalizzazione di risorse specializzate nei diversi settori professionali. La diffusione degli spazi di incontro della domanda sociale, con l'apertura ramificata nel territorio di sportelli di assistenza generale e a bassa soglia, sconta la difficoltà di formare operatori e servizi specializzati, i quali finiscono per essere convogliati sempre su un numero esiguo di risorse umane, spesso volontarie. Con una dinamica analoga, anche le associazioni specializzate, il cui pluralismo garantisce spontaneità sociale e autonomia di intervento, offrono spesso servizi del tutto analoghi fra loro. In entrambi gli scenari, dunque, gli operatori si trovano a doversi formare, spesso senza percorsi di preparazione idonei, su un'ampia gamma di tematiche e richieste. Si dimostra quindi fondamentale il servizio di orientamento, informazione e smistamento offerto da molti degli ETS, per far sì che le richieste

di intervento possano essere prese in carico da quelli dotati di maggiori competenze.

*c) Difficoltà di mappatura:* il lavoro di informazione, orientamento e rete è spesso ostacolato da una forte difficoltà a mappare tutte le attività e i progetti effettivamente esistenti, nel territorio e a livello nazionale, in questo settore specifico. Sono dunque necessari e utili progetti mirati ad inventariare le realtà esistenti, i servizi specifici offerti da queste e i contatti necessari alla loro facile attivazione.

*d) Eccessiva importanza del patrimonio di conoscenze personali e dell'ente:* spesso le competenze risolutive rispetto a determinati problemi pratici si basano sul capitale sociale e informativo degli operatori o dell'ente in generale, che permette ora di dare consigli ricavati dall'esperienza ed ora di attivare canali di dialogo e comunicazione con istituzioni pubbliche o soggetti privati, che conducono ad una possibile soluzione di problemi altrimenti insormontabili. In questo senso, la cooperazione tra gli ETS per porre in rete le risorse umane, il capitale sociale e le informazioni, ricavate tanto dallo studio quanto dall'esperienza di prima mano, risulta di importanza primaria. Allo stesso tempo, però, è necessario che le pubbliche amministrazioni – spesso sensibili a sollecitazioni, soprattutto su casi delicati e peculiari, provenienti da ETS particolarmente accreditati per evidenti meriti sociali – strutturino canali di comunicazione aperti a tutti gli intermediari sociali. Questo sarebbe utile a superare le difficoltà di interlocuzione derivanti dalle lacune normative, informative e di accessibilità, acuite dalla difficoltà di formalizzare le richieste e gli appuntamenti sperimentata durante e dopo la chiusura degli uffici pubblici per la pandemia da Covid-19.

*e) Scarsità di risorse umane e finanziarie:* spesso gli enti e i progetti che, direttamente o indirettamente, offrono assistenza agli studenti internazionali scontano una forte difficoltà nel reperimento di risorse finanziarie e, correlativamente, di risorse umane strutturate e specializzate. Se poi il settore dell'assistenza agli studenti universitari titolari di protezione internazionale può talvolta beneficiare di attenzioni e risorse dedicate, quello dell'assistenza alla migrazione per motivi di studio non usufruisce generalmente di finanziamenti specifici.

*f) Scarsità di borse di studio per studenti internazionali:* per la stessa ragione, i progetti pubblici di finanziamento di borse di studio per studenti uni-

versitari titolari di protezione internazionale o per studenti internazionali in generale hanno numeri di beneficiari particolarmente esigui, del tutto incoerenti con la richiesta e con gli *standard* internazionali di quantità e qualità delle borse di studio offerte da altri Paesi occidentali. Infatti, quand'anche lo studente riesca ad accedere alla borsa, lo fa tramite il percorso ordinario del diritto allo studio regionale (§ 3.2). Tali canali offrono un esonero dalle tasse universitarie, un alloggio, la mensa e una borsa di studio annuale, che però può venire negata agli studenti che, pur avendo rispettato i requisiti di reddito e di merito richiesti, risultano idonei non vincitori. Inoltre, è di fatto quasi impossibile vincere la borsa ed ottenerne una certificazione nel periodo antecedente all'immatricolazione, al fine di comprovare le risorse economiche richieste per l'ottenimento del visto per motivi di studio. Le uniche borse che offrono tale garanzia per l'intera durata del corso di studi sono afferenti a progetti specifici con un *target* di beneficiari molto ristretto e con un tasso di selettività meritocratica elevato, come quello dei corridoi universitari. Al di là delle risorse pubbliche inserite nel più generale diritto allo studio, dunque, senza percorsi particolari per studenti internazionali, risulta non adeguatamente sviluppata, nel terzo settore in genere, l'offerta di borse di studio per tale *target*, soprattutto quando non si tratta di richiedenti o titolari di protezione internazionale.

*g) Mancanza di dati e studi di settore:* esistendo pochi progetti specifici di assistenza agli studenti internazionali, è molto raro trovare dati elaborati, *report* e rilevazioni di settore. Raramente si riesce ad ottenere una panoramica sulle motivazioni delle difficoltà e dei fallimenti incontrati da tale tipologia di studenti, così da poter proporre strumenti risolutivi.

*h) Insufficienza dell'assistenza psicologica:* spesso gli studenti internazionali, per ragioni economiche, faticano ad accedere in autonomia a percorsi di cura e di benessere psicologico. Gli enti di assistenza studentesca in generale, e quelli rivolti agli studenti internazionali in particolare, non riescono ad offrire un servizio che possa integrare le lacune del servizio pubblico che, ad ogni modo, è offerto innanzitutto in italiano, creando una barriera linguistica insuperabile soprattutto nella psicoterapia. Le associazioni a tutela dei migranti e i progetti di assistenza ai titolari di protezione internazionale riescono spesso ad offrire servizi gratuiti di psicoterapia in lingua straniera, ma sono più orientati, per evidenti necessità di risorse, su quei migranti con un *background* di violenza e di trauma e, comunque, non riescono a coprire la domanda. Le necessità di assistenza psicologica degli studenti in questione,

dunque, non trovano supporto, traducendosi spesso, secondo la rilevazione che ne fanno gli enti coinvolti, in causa di fallimento del percorso di studi e di perdita delle relative agevolazioni.

*i) Insufficienza dei servizi di intermediazione con privati:* se sono presenti alcuni servizi di intermediazione con vari enti pubblici tra gli ETS di settore, risultano invece quasi del tutto assenti servizi di intermediazione con i privati. Il più richiesto dagli studenti internazionali è il supporto nella comunicazione con i locatori, i quali spesso pongono in essere atti di vera e propria discriminazione basata su etnia o nazionalità, espressamente sanzionata dall'art. 43, co. 2, lett. c), TUI, nel non voler affittare case o stanze a studenti universitari stranieri o imponendo canoni di gran lunga superiori a quelli di mercato, locazioni in nero o condizioni contrattuali inique. Nella migliore delle ipotesi, poi, vi sono problemi di comunicazione e barriere linguistico-culturali, oppure una richiesta di garanzie economiche per sottoscrivere il contratto di locazione, quando la documentazione bancaria o lavorativa di tali studenti o delle famiglie che li supportano è spesso differente dalle ordinarie richieste di busta paga o fidejussorie usuali in Italia in tema di contratti di locazione.

#### 4. *Proposte di buone pratiche analizzate*

L'assistenza agli studenti universitari stranieri risulta estremamente utile per favorire l'integrazione e il successo accademico di soggetti provenienti da culture diverse. Gli ETS, nel loro ruolo di sostegno e di intermediazione, hanno enucleato una serie di buone pratiche volte a garantire un ambiente accogliente, accessibile e inclusivo, che si elencano.

*a) Pratiche di accompagnamento leggero:* consiste nel fornire agli studenti universitari stranieri un supporto informale, ma costante da parte di un determinato ente o servizio di riferimento, affiancandoli nei primi passi all'interno dell'ambiente accademico e della società locale (come quello offerto dagli ETS coinvolti nei corridoi universitari). Questo tipo di sostegno aiuta tali studenti a superare le barriere iniziali, facilitandone l'orientamento e l'adattamento. Nei periodi successivi, gli studenti avranno sempre un referente da potere contattare nel caso di difficoltà, che li indirizzerà ai servizi di settore o risolverà direttamente, ove possibile, le loro difficoltà.

b) *Peer-tutoring informale*: la presenza di una rete di integrazione sociale primaria (come quella garantita nei progetti di *cobousing* misto) o il coinvolgimento di studenti italiani nell'accoglienza dei loro colleghi stranieri rappresentano un valido supporto accademico e sociale per i nuovi arrivati. Inoltre, la creazione di una rete di integrazione sociale all'interno del corso di studi o della comunità universitaria è essenziale per favorire relazioni positive e un senso di appartenenza, risultando la prima risorsa per il superamento degli ostacoli più vari.

c) *Community sponsorship*: tale metodologia viene utilizzata in generale dalla Diaconia valdese, ma nello specifico da tutti gli ETS coinvolti nel progetto dei corridoi universitari. Le difficoltà di risorse informative, organizzative, umane e finanziarie dei singoli ETS possono essere superate tramite la strutturazione di progetti di accoglienza degli studenti universitari stranieri in partenariato pubblico-privato, che prevedano la partecipazione attiva di vari soggetti della comunità locale. Questo coinvolgimento favorisce la costruzione di relazioni interistituzionali e interculturali significative, oltre ad offrire agli enti stessi diversi *partner* di supporto, che permettono di accogliere un numero superiore di studenti, non ricadendo la responsabilità dell'intero percorso universitario su un solo soggetto.

d) *Servizio di intermediazione con i privati rispetto ai contratti di locazione*: gli ETS possono fornire un servizio di intermediazione tra gli studenti internazionali e i privati per agevolare la ricerca di alloggi adeguati, sviluppare un'attività di mediazione linguistica e culturale e offrire referenze a tali studenti (come nel caso del servizio offerto dal Consiglio italiano per i rifugiati). Questa attività può contribuire a garantire la sicurezza e la qualità delle sistemazioni abitative, riducendo le possibilità di sfruttamento e di irregolarità nell'alloggio, che impattano negativamente su tutto l'*iter* documentale successivo per ottenere e mantenere un soggiorno regolare.

e) *Pratiche di supporto materiale*: anzitutto, si può menzionare il *cobousing* (offerto ad esempio per gli studenti dalla Caritas diocesana di Roma e dal Centro Astalli). Nei progetti degli ETS per studenti universitari stranieri, le opzioni alloggiative sono sempre più orientate a formule di condivisione abitativa omogenea o eterogenea tra studenti universitari titolari di protezione internazionale, migranti e italiani con funzioni di *peer-tutor* (con o senza difficoltà economiche che li rendano beneficiari del progetto) o, ancora, anziani con necessità di compagnia o accudimento leggero, famiglie e nuclei

monopersonali, che avviano percorsi di *au pair hosting*. Spesso, dunque, tali soluzioni sono inserite in progetti di semiautonomia, nei quali viene chiesto agli studenti in questione un contributo simbolico per la locazione delle stanze e dove si vive in coabitazione con o senza la presenza di operatori, a seconda delle necessità specifiche del gruppo. Il *cobousing* rappresenta una soluzione abitativa che favorisce l'integrazione e l'interazione tra individui provenienti da diverse culture, facilitando altresì lo scambio di esperienze e la crescita personale.

Inoltre, si possono citare le convivenze omoculturali (come quelle organizzate dal Consiglio italiano per i rifugiati). Un peculiare tipo di convivenza è quella in famiglie provenienti dalla medesima cultura dello studente universitario straniero. Tale soluzione può favorire il senso di sicurezza e l'adattamento in un contesto nuovo e sconosciuto.

*f) Famiglie tutor:* tale modalità di supporto può essere inserita o meno in un progetto di accoglienza in famiglia. Può infatti trattarsi sia di una soluzione abitativa stabile, sia di una famiglia di riferimento a cui chiedere supporto per ogni esigenza di integrazione, che comunque fornisce allo studente universitario straniero un ambiente accogliente e ne favorisce l'inserimento, permettendo altresì l'accoglienza in casa nei periodi di chiusura delle residenze universitarie o di pausa, come nei fine settimana.

*g) Pocket money, borse di studio e sponsorship completa:* alcuni ETS hanno sperimentato progetti di offerta di diversi livelli di sostegno economico diretto allo studio, che vanno dalla copertura delle tasse universitarie e di altre spese amministrative (per l'iscrizione al SSN, il riconoscimento del titolo presso il CIMEA, la domanda di permesso di soggiorno, la tassa regionale per il diritto allo studio universitario ecc.) al contributo per la locazione, all'offerta di borse di studio o di *pocket money* (come quello offerto da alcuni ETS coinvolti nei corridoi universitari) autonomamente gestiti dallo studente universitario straniero, fino a sponsorizzazioni complete (normalmente sostenute da partenariati con fondazioni, come quella proposta dal Centro Astalli) che coprono le necessità economiche dello stesso dall'iscrizione alla laurea.

### 5. Conclusioni

Il ruolo degli ETS nell'assistenza agli studenti internazionali è di fondamentale importanza per promuovere la loro integrazione sociale e inclusione, soprattutto quando questi provengono da Paesi svantaggiati. Gli enti in questione offrono un ventaglio di servizi che vanno dalla consulenza legale e amministrativa, all'assistenza sociale e sanitaria, fino all'orientamento al lavoro e alla formazione linguistica, con particolare attenzione agli studenti universitari titolari di protezione internazionale, per i quali vengono organizzati progetti migratori completi, comprensivi di supporto materiale ed economico. Le pratiche specifiche e mirate alle necessità di tale categoria di studenti sono fondamentali, soprattutto quando si verificano deviazioni dal percorso di studi *standard*.

Tuttavia, il settore dell'assistenza agli studenti internazionali presenta anche diverse fragilità. La scarsità di progetti specifici di assistenza loro rivolti, la dispersione delle risorse e la mancanza di inventari dei servizi offerti, oltre alla carenza di risorse umane e finanziarie, sono sfide che richiedono interventi mirati e una migliore cooperazione tra gli ETS. Per affrontarle è fondamentale un maggiore coordinamento tra istituzioni pubbliche e soggetti privati, nonché una maggiore sensibilizzazione e formazione degli operatori. Solo attraverso un approccio collaborativo e inclusivo sarebbe possibile garantire un'assistenza efficace agli studenti universitari stranieri, permettendo loro di godere appieno delle possibilità di studio e di crescita in Italia ed evitando altresì che un progetto di studio si trasformi in un incubo burocratico che porta tali studenti ad incontrare difficoltà materiali, se non ad entrare nell'irregolarità.

## CAPITOLO 7

### IL VISTO DI INGRESSO PER MOTIVI DI STUDIO<sup>1</sup>

*Paolo Morozzo della Rocca e Flavio Valerio Virzì*

SOMMARIO: 1. L'introduzione del visto per motivi studio come necessario presupposto dell'iscrizione all'università. – 2. Il visto per motivi di studio nel diritto statale e dell'UE. – 3. Il procedimento di preiscrizione ai corsi universitari. – 4. L'avvio del procedimento di rilascio del visto per motivi di studio. – 5. Le valutazioni prodromiche al rilascio del visto per motivi di studio: la "coerenza" del titolo di istruzione secondaria superiore. – 6. Il rischio di immigrazione illegale.

#### *1. L'introduzione del visto per motivi studio come necessario presupposto dell'iscrizione all'università*

Gli studenti universitari stranieri – una componente oggi decisamente minoritaria tra gli stranieri residenti in Italia – sono stati nella storia repubblicana il primo flusso immigratorio di una qualche consistenza, anticipando di almeno un decennio quello dei lavoratori, sicché ancora nel 1973 essi rappresentavano poco meno del 20 per cento della popolazione straniera regolarmente soggiornante, invero all'epoca ancora piuttosto scarsa (contandosi in totale 175.746 immigrati stranieri al 30.12.1973<sup>2</sup>). La loro condizione giuridica è stata a lungo disciplinata dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e da circolari adottate dai tre Ministeri competenti, ossia quelli della pubblica istruzione, dell'interno e degli affari esteri. Solo a partire dal 1990, con il d.l. n. 416/1989, conv. con mod. nella l. n. 39/1990, l'Italia si è dotata della prima normativa organica sull'immigrazione, adottando quale strumento principe di governo dei flussi immigratori a qualunque titolo lo strumento del visto, vale a dire, l'autorizzazione amministrativa all'ingresso rilasciata di norma dalla rappresentanza diplomatico-consolare italiana nel Paese di residenza dello straniero che ne abbia fatto istanza.

<sup>1</sup> Il presente contributo è il risultato di una riflessione comune dei due Autori, tuttavia la stesura dei singoli paragrafi è da attribuire a Paolo Morozzo della Rocca per i §§ 7.1, 7.2, 7.6 e a Flavio Valerio Virzì per i §§ 7.3, 7.4, 7.5.

<sup>2</sup> L. EINAUDI, *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2007, p. 105.

Sino a quella data, il flusso degli studenti universitari stranieri – con l’eccezione di alcuni Stati più problematici, per i cui cittadini l’onere dell’ottenimento del visto era già previsto – trovava dunque altre forme di regolamentazione, prima più lasche, poi via via più severe, inverte, in particolare, dall’introduzione di requisiti linguistici e di garanzie economiche, sino all’introduzione di quote annuali, le quali sarebbero state definitivamente abolite solo a seguito del recepimento della dir. UE n. 801/2016.

Dal 1990 in poi, dunque, il rilascio del visto costituisce la conclusione positiva, niente affatto scontata, di una complessa attività procedimentale di verifica dei requisiti per l’iscrizione ad un’università italiana, in coerenza con la regola generale secondo cui a ciascun titolo di soggiorno corrisponde il previo rilascio del visto corrispondente. Non fa eccezione a questa regola generale il permesso di soggiorno per motivi di studio, a meno che al suo rilascio non si giunga *sur place*, a favore di uno straniero già regolarmente residente mediante la conversione di un diverso titolo di soggiorno nei casi consentiti dalla legge. Il presupposto legale del rilascio del visto per motivi di studio, ineludibile per legge sin dal 1990 riguardo ai corsi di laurea, è stato progressivamente esteso in via amministrativa anche agli altri corsi universitari, inclusi i corsi intensivi di lingua italiana, solitamente di durata inferiore ai novanta giorni, con il discutibile risultato di avere trasferito una fetta del turismo culturale dal sistema di istruzione universitaria alle scuole private di lingua, rimaste ovviamente disponibili ad accogliere gli amanti della lingua italiana che siano titolari del permesso di (o di un’autorizzazione al) soggiorno per turismo della durata di tre mesi.

## 2. Il visto per motivi di studio nel diritto statale e dell’UE

Il procedimento per il rilascio del visto per motivi di studio è delineato all’interno di una pluralità di fonti di diritto statale, che si collocano tutte entro la cornice della dir. UE n. 801/2016, relativa alle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di Stati extra-UE per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari<sup>3</sup>. Tale direttiva – di rifusione delle precedenti dir. CE

<sup>3</sup> Sulla disciplina dell’ingresso e del soggiorno degli stranieri nel territorio italiano, anche per motivi di studio, si rinvia a G. SAVIO, *Il diritto amministrativo dell’ingresso e del soggiorno*, in *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, a cura di P. Morozzo della Rocca, VI ed., Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2024, pp. 17 ss.

n. 114/2004 e dir. CE n. 71/2005 – è stata elaborata tenendo conto degli obiettivi sanciti nell’ambito della Strategia Europa 2020, in considerazione del fatto che studenti e ricercatori provenienti da Stati extra-UE alimentano il capitale umano necessario a garantire una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva<sup>4</sup>. La dir. UE n. 801/2016 sembrerebbe veicolare un certo *favor* per questa forma di migrazione, che viene qualificata come un’occasione di “arricchimento reciproco... per lo Stato d’origine e per lo Stato membro interessato”, in grado di rafforzare i “legami culturali”<sup>5</sup>. La stessa, infatti, si prefigge l’obiettivo di migliorare e semplificare le condizioni di ingresso e soggiorno degli studenti e dei ricercatori, così da proiettare l’UE come “centro di eccellenza a livello mondiale per gli studi e la formazione”, in linea con gli obiettivi del progetto per la “modernizzazione dei sistemi di insegnamento superiore”<sup>6</sup>.

Il diritto statale recepisce le prescrizioni dell’UE attraverso diversi atti normativi, tra loro comunicanti secondo un articolato sistema di rinvii, che, invero, sembrerebbe attenuare l’intento semplificatorio ed incentivante appena descritto. Il TUI, in particolare, all’art. 39, co. 3, lett. *a*), rimette al reg. TUI la disciplina degli “adempimenti richiesti agli stranieri per il conseguimento del visto di ingresso e del permesso di soggiorno per motivi di studi”. A sua volta, il reg. TUI, all’art. 5, co. 3, rimette la definizione delle diverse tipologie di visto e la specificazione dei requisiti e delle condizioni per il loro rilascio alle apposite istruzioni del MAECI – da adottarsi con decreto dello stesso Ministero, di concerto, con i diversi Ministeri coinvolti – fatte salve più precise indicazioni contenute all’interno del successivo art. 5, co. 6, nonché, con specifico riferimento al visto per motivi di studio, agli artt. 44-*bis*, 46 e 48. Le diverse tipologie di visto sono attualmente identificate dal d.instr. n. 850/2011, che si sofferma sul visto per motivi di studio nell’all. A, n. 15, mentre la procedura per il rilascio di tale ultimo visto viene annualmente delineata all’interno di una circolare del MUR (§ 3.2).

<sup>4</sup> La dir. UE n. 801/2016, al considerando 3, fa riferimento, tra l’altro, alla comunicazione della Commissione europea, *Europa 2020, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM (2010) 2020, ove, tra gli obiettivi da conseguire, vengono annoverati quelli inerenti alla ricerca e all’istruzione: a tale riguardo, la comunicazione si propone di “accelerare il programma di modernizzazione dell’istruzione superiore (programmi di studio, gestione e finanziamenti), anche valutando le prestazioni delle università e i risultati nel settore dell’istruzione in un contesto globale”.

<sup>5</sup> Considerando 7 dir. UE n. 801/2016.

<sup>6</sup> Considerando 14 dir. UE n. 801/2016.

L'art. 39-*bis* TUI, in particolare, si limita a prevedere che l'ingresso per motivi di studio sia consentito ai cittadini stranieri maggiori di età, che siano ammessi a frequentare "corsi di formazione superiore", espressione che – accanto a quella di "corsi superiori di studio", di cui all'art. 44-*bis*, co. 2, reg. TUI – sembrerebbe fare riferimento ai corsi universitari o comunque successivi alla scuola media (detta anche secondaria) superiore<sup>7</sup>. Tale precisazione assume un certo rilievo nella definizione dell'ambito di applicazione della disposizione da ultimo menzionata, nella quale sono individuati taluni requisiti necessari per il rilascio del visto, quale quello della "coerenza" (§ 7.5): come osservato dal giudice amministrativo in una recente sentenza, infatti, la lettura combinata dei diversi indici normativi induce a ritenere che la locuzione "istruzione superiore" – diversamente dalla locuzione "istruzione secondaria superiore", che fa riferimento alla formazione delle c.d. scuole superiori – si riferisce proprio alla formazione di livello universitario fornita dagli atenei<sup>8</sup>.

Le disposizioni menzionate, come indicato nel d.interm. n. 850/2011, devono intendersi rilevanti anche rispetto ai casi di iscrizione a corsi universitari curriculari presso le università vaticane, nonché presso le università straniere presenti nel territorio italiano, ovverosia le università private non rappresentate presso la CRUI, sempre che a favore delle stesse sia stato

<sup>7</sup> L'art. 44-*bis*, co. 1, reg. TUI, invece, nell'identificare i soggetti legittimati all'ingresso in Italia per motivi di studio, fa testualmente riferimento a coloro che "intendono seguire corsi universitari".

<sup>8</sup> TAR Lazio-Roma, sez. III-*ter*, sent. n. 1957/2021: "si può... affermare che l'istruzione secondaria superiore sia quella somministrata dalle c.d. 'scuole superiori' (licei e istituti tecnici), mentre l'istruzione superiore sia quella di livello universitario fornita dagli atenei. Da ciò consegue che il rilascio del visto per motivi di studio è consentito, allo straniero maggiorenne, al fine della frequenza sia di 'istituti di istruzione secondaria superiore, corsi di istruzione e formazione tecnica superiore, percorsi di istruzione tecnica superiore' sia di 'corsi di formazione superiore' come testualmente affermato dall'art. 39-*bis* del Testo Unico, il quale, con tali distinte locuzioni allude evidentemente da un lato alla 'scuola superiore' di cui al citato art. 191 del d.lgs. 297/1994... dall'altro alla formazione universitaria"; la lettura del giudice amministrativo, che fa leva, tra l'altro, sulla definizione di "istruzione superiore" contenuta all'interno del risalente R.d. n. 1592/1933, non sembrerebbe però tenere sufficientemente conto della dir. UE n. 801/2016, che al considerando 14 utilizza l'espressione "istruzione superiore" in maniera assai più ampia, per ricomprendere l'"insieme degli istituti di istruzione terziaria, che possono includere tra l'altro le università, le università specializzate in scienze applicate, gli istituti di tecnologia, le 'grandes écoles', le scuole di commercio, le scuole di ingegneria, gli istituti tecnologici universitari, le scuole superiori, le scuole professionali, i politecnici e le accademie"; tale discrasia, tuttavia, non sembrerebbe avere un impatto sulla definizione dell'ambito di applicazione soggettivo dell'art. 44-*bis* reg. TUI.

espresso un esplicito nulla osta da parte della Direzione generale per la promozione del sistema Paese del MAECI<sup>9</sup>.

### *3. Il procedimento di preiscrizione ai corsi universitari*

L'avvio del procedimento di rilascio del visto per motivi di studio, in linea con l'art. 39-*bis* TUI che consente l'ingresso agli stranieri maggiori di età che siano "ammessi a frequentare" corsi di formazione superiore, è preceduto da una procedura "portalizzata" di iscrizione a un corso universitario, attualmente disciplinata dalla circolare del MUR contenente "procedure per l'ingresso, il soggiorno, l'immatricolazione degli studenti internazionali e il relativo riconoscimento dei titoli, per i corsi della formazione superiore in Italia, valide per l'anno accademico 2024-2025" (§ 3.2). Tale circolare è stata redatta sulla base degli esiti ottenuti dalla riunione annuale del Gruppo di lavoro indetto dal MUR, di concerto con il MIM, il MAECI e il MI<sup>10</sup>.

La circolare prevede che la domanda di accesso ai corsi di laurea e laurea magistrale degli studenti internazionali richiedenti visto avvenga in due fasi successive, una di preiscrizione e una di immatricolazione. La preiscrizione universitaria, innanzitutto, dev'essere effettuata, entro i termini indicati da ciascun ateneo per il relativo corso di studio, attraverso University, un portale appositamente creato dal MUR, contenente tutte le istruzioni necessarie ad agevolare detto adempimento. Il portale University consente altresì l'iscrizione alle prove di accesso ai corsi universitari, nonché ai master universitari, di dottorato di ricerca, delle scuole di specializzazione e dei corsi propedeutici. La preiscrizione è sottoposta al vaglio preventivo dell'università di riferimento, che è preposta alla validazione delle candidature, sulla scorta della documentazione presentata dallo studente internazionale. Gli atenei sono tenuti a valutare il titolo di studio secondario conseguito all'estero, in vista del suo riconoscimento, vale a dire a verificarne la comparabilità con la qualifica italiana corrispondente e l'idoneità rispetto all'accesso al corso prescelto, cosa che comunemente viene definito nei termini di "equipollenza"<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> All. A, n. 15, d.interm. n. 850/2011.

<sup>10</sup> MUR, Segretariato generale, Direzione generale dell'internazionalizzazione e della comunicazione, *Procedure per l'ingresso, il soggiorno, l'immatricolazione degli studenti internazionali e il relativo riconoscimento dei titoli, per i corsi della formazione superiore in Italia valide per l'anno accademico 2024-2025*, [2024], su [bit.ly/4acmjKY](https://bit.ly/4acmjKY), pp. 1 ss.

<sup>11</sup> L'art. 2 l. n. 148/2002 attribuisce alle università la competenza per il riconoscimento dei titoli di studio stranieri che si renda necessario "ai fini dell'accesso all'istruzione superiore,

Le stesse università devono ricorrere a tutti gli strumenti che facilitino l'ingresso dei candidati stranieri con titolo estero, in linea con ciò che è stato stabilito a livello di UE nella racc. 2018/C 444/01 del Consiglio sulla promozione del riconoscimento reciproco automatico dei titoli dell'istruzione superiore e dell'istruzione e della formazione secondaria superiore e dei risultati dei periodi di studio all'estero 26.11.2018 e con la Convenzione sul riconoscimento delle qualifiche relative all'insegnamento superiore nella regione europea del 1997 (la c.d. Convenzione di Lisbona) del 1997 (§ 2.2).

La valutazione del titolo estero, tipicamente, viene effettuata sulla scorta della Dichiarazione di valore, cioè di un documento di natura informativa che attesta il valore del titolo di studio estero, rilasciato dalle rappresentanze diplomatico-consolari territorialmente competenti (§ 8.6.1), nonché della documentazione rilasciata dal CIMEA (§ 8.6.2), cui viene affidato il compito di svolgere le attività del Centro nazionale di informazione sul riconoscimento accademico previsto dalla menzionata Convenzione di Lisbona del 1997; Centro che, nell'ambito dei suoi compiti istituzionali, offre diversi servizi, qual è quello inerente al rilascio dell'Attestato di comparabilità, che certifica, sotto forma di parere, l'equipollenza del titolo estero e di quello italiano, e dell'Attestato di verifica, che certifica l'effettivo rilascio del titolo estero. L'anzidetta valutazione, però, non può dirsi propriamente vincolata alle risultanze contenute nella Dichiarazione di valore ovvero nell'Attestato di comparabilità. Il rilascio di tali documenti, infatti, non garantisce in alcun modo il riconoscimento formale del titolo estero, che, come precisato dal giudice amministrativo in più occasioni, rimane di esclusiva competenza degli atenei<sup>12</sup>.

del proseguimento degli studi universitari e del conseguimento dei titoli universitari italiani”; tale competenza viene riconosciuta agli atenei altresì dall'art. 48 reg. TUI, che stabilisce in novanta giorni dalla data di ricevimento della richiesta il termine per detto riconoscimento.

<sup>12</sup> C. St., sez. VI, sent. n. 4613/2007, che, con riguardo alla Dichiarazione di valore rilasciata dalle rappresentanze diplomatico-consolari, sottolinea come alla stessa “non può essere riconosciuto un ruolo decisivo e discriminante”, posto che “la P.A. ha l'obbligo di motivare le sue decisioni con riguardo ai contenuti formativi del diploma, non semplicemente in relazione ad aspetti estrinseci rispetto alle competenze ed alle abilità professionali attestate dal titolo, quale formalmente è la Dichiarazione di Valore, ma sulla base di una valutazione sostanziale, mediante l'impiego (da valutarsi caso per caso da parte del responsabile del procedimento) di tutti gli strumenti istruttori normalmente disponibili (inclusa la corrispondenza diretta e/o diplomatica, considerata tuttavia nel suo aspetto ordinario di fonte di informazioni non aventi carattere esclusivo o infungibile)”; si veda TAR Lazio-Roma, sez. III, sent. n. 6577/2022, da cui si evince l'inidoneità sia della Dichiarazione di valore che dell'attestato del CIMEA a vincolare l'amministrazione universitaria; tale ultima sentenza si intrattiene altresì sulla relazione

La preiscrizione è sottoposta al vaglio preventivo dell'università anche in relazione alla valutazione della competenza linguistica necessaria all'accesso ai corsi, che, fatte salve le specifiche ipotesi di esonero tipizzate nella circolare, dev'essere effettuata sulla scorta delle certificazioni debitamente allegate, ovvero attraverso l'organizzazione di una prova, da svolgersi preferibilmente a distanza<sup>13</sup>. La valutazione della competenza linguistica dev'essere certificata nella domanda di preiscrizione e nell'eventuale lettera di idoneità all'immatricolazione, di modo che le rappresentanze diplomatico-consolari, nell'ambito della procedura di rilascio del visto, siano esentate (ma non certo impedito) dal ripetere tale verifica<sup>14</sup>.

intercorrente tra tali due documenti, che l'amministrazione può richiedere in via alternativa, onde evitare la previsione di oneri procedurali sproporzionati, sempre che ciò non sia strettamente necessario: "se è vero, infatti, che la P.A. non possa immotivatamente aggravare il procedimento con richiesta di documentazione ultronea e sproporzionata rispetto alla finalità perseguita, tale da rendere oltremodo difficile al privato l'accesso alla fruizione dei servizi erogati, nel caso di specie, la documentazione in parola si rendeva – alla luce della situazione – indispensabile per scongiurare il rigetto dell'istanza di immatricolazione. Come già precisato, l'Attestazione CIMEA è individuata come alternativa alla produzione del DOV, ma è evidente come tale alternatività non possa che essere subordinata alla portata soddisfacente della produzione del DOV. Nel caso di specie, invece, il contenuto non univoco dello stesso abilitava pienamente l'Ateneo a subordinare l'immatricolazione dell'istante alla produzione dello stesso in termini non dissimili dall'esercizio di una sorta di soccorso istruttorio".

<sup>13</sup> L'introduzione nel 1979 della prova di lingua quale requisito dell'iscrizione portò ad una selezione degli studenti universitari stranieri sulla base non tanto della conoscenza linguistica, quanto piuttosto della capacità degli stessi di sostenere i costi particolarmente elevati della prova, che doveva svolgersi in poche sedi mal dislocate nei diversi Paesi di origine: sul punto, si veda S. BERHE, *Studenti internazionali nell'Italia repubblicana*, Milano-Udine, Mimesis, 2023, pp. 35 ss.

<sup>14</sup> MUR, Segretariato generale, Direzione generale dell'internazionalizzazione e della comunicazione, *Procedure per l'ingresso, il soggiorno, l'immatricolazione degli studenti internazionali e il relativo riconoscimento dei titoli, per i corsi della formazione superiore in Italia valide per l'anno accademico 2024-2025*, [2024], cit., p. 11, che esonera dalle prove di lingua: "a) gli studenti in possesso del diploma di istruzione secondaria di secondo grado di durata quinquennale o quadriennale conseguito presso le scuole italiane statali e paritarie all'estero; b) gli studenti in possesso di uno dei titoli finali di Scuola secondaria di cui all'Allegato 2; c) i possessori di certificati complementari al titolo finale di Scuola Media conseguito in Argentina, che attestano la frequenza di un corso di studi comprensivo dell'insegnamento, per almeno 5 anni, della lingua italiana, ai sensi della Legge n. 210 del 7.6.1999; d) gli studenti che abbiano conseguito il Diploma di lingua e cultura italiana presso le Università per Stranieri di Perugia e di Siena; e) gli studenti che abbiano ottenuto le certificazioni di competenza di lingua italiana, nel grado corrispondente ai livelli C1 e C2 del Consiglio d'Europa, emesse nell'ambito del sistema di qualità CLIQ (Certificazione Lingua Italiana di Qualità), che riunisce in associazio-

La preiscrizione validata è condizione necessaria ma non sufficiente per il rilascio del visto per motivi di studio, a sua volta prodromico all'immatricolazione al corso universitario, che lo studente deve effettuare una volta arrivato nel territorio italiano. La circolare del MUR prevede in proposito che le università, nelle istruzioni e nelle comunicazioni rivolte agli studenti internazionali, siano tenute a precisare che: *a)* la preventiva accettazione di un candidato da parte dell'ateneo non conferisce alcun diritto all'ottenimento del visto, posto che tale adempimento è di esclusiva competenza delle rappresentanze diplomatico-consolari; *b)* l'ottenimento del visto per motivi di studio rilasciato dalle rappresentanze diplomatico-consolari, a sua volta, non conferisce alcun diritto al perfezionamento dell'immatricolazione a un corso di studi, posto che tale adempimento è di competenza esclusiva delle università; *c)* la preventiva accettazione di un candidato da parte dell'ateneo non conferisce alcun diritto al perfezionamento dell'immatricolazione – pure nei casi in cui sia stato rilasciato il relativo visto e nei casi in cui lo studente sia fisicamente presente nel territorio italiano, sia risultato idoneo alla o sia già destinatario dell'erogazione di borse di studio o altri contributi, ovvero sia stato accettato sotto condizione al fine di potere iniziare le attività didattiche – posto che l'ateneo, ai fini del perfezionamento dell'immatricolazione, è tenuto a verificare l'autenticità della documentazione prodotta<sup>15</sup>.

La circolare, in particolare, sollecita le università ad acquisire tutte le attestazioni necessarie alla valutazione dell'idoneità e dell'autenticità del titolo estero prima della presentazione delle domande di visto, al fine di evitare che lo studente, validamente preiscritto, una volta arrivato in Italia non riesca a finalizzare l'immatricolazione. Essa, inoltre, pone in capo agli atenei l'onere di comunicare tempestivamente alle rappresentanze diplomatico-consolari i dinieghi di immatricolazione, in maniera da consentire alle stesse l'immediata revoca del visto eventualmente rilasciato<sup>16</sup>. La circolare ancora precisa che

ne gli attuali enti certificatori (Università per stranieri di Perugia, Università per stranieri di Siena, Università Roma Tre, Società Dante Alighieri), nonché emesse dall'Università per stranieri 'Dante Alighieri' di Reggio Calabria, anche in convenzione con gli Istituti italiani di Cultura all'estero o altri soggetti accreditati”.

<sup>15</sup> MUR, Segretario generale, Direzione generale dell'internazionalizzazione e della comunicazione, *Procedure per l'ingresso, il soggiorno, l'immatricolazione degli studenti internazionali ed il relativo riconoscimento dei titoli per i corsi della formazione superiori in Italia validi per l'anno accademico 2024-2025*, cit., pp. 6 ss.

<sup>16</sup> MUR, Segretariato generale, Direzione generale dell'internazionalizzazione e della comunicazione, *Procedure per l'ingresso, il soggiorno, l'immatricolazione degli studenti internazionali e il relativo riconoscimento dei titoli, per i corsi della formazione superiore in Italia valide*

l'iscrizione dello studente straniero ad altro corso presso la stessa o altra università può avvenire soltanto prima della rinuncia agli studi, secondo le modalità descritte all'interno di un'apposita circolare, posto che, in caso di avvenuta rinuncia, egli "non potrà utilizzare lo specifico visto e il permesso di soggiorno per motivi di studio rilasciato in occasione della precedente immatricolazione"<sup>17</sup>. Lo studente, in particolare: *a*) per transitare a un corso diverso, svolto nella stessa sede universitaria (anche se a seguito del conseguimento di un titolo accademico), ovvero per transitare a un corso svolto in un'altra sede universitaria, se a seguito del conseguimento di un titolo accademico, dovrà effettuare la nuova iscrizione e notificare della sua scelta la Questura, allegando la relativa documentazione all'atto della presentazione

*per l'anno accademico 2024-2025*, cit., p. 6; si veda altresì ivi, p. 13, ove si precisa che "gli esiti riferiti alla valutazione dei titoli esteri ai fini dell'immatricolazione a corsi di studio in Italia e le informazioni relative alla verifica dell'autenticità dei documenti presentati dai singoli candidati" devono essere "indicati dall'ateneo di riferimento sul portale UNIVERSITALY"; si veda altresì ivi, pt. VIII, § 1, ove si precisa che "l'esito della verifica dell'autenticità dei documenti presentati ai fini della valutazione dell'idoneità all'immatricolazione" dev'essere "indicato dall'ateneo di riferimento sul portale UNIVERSITALY al momento della validazione della singola domanda e prima della richiesta del visto d'ingresso da parte dello studente nei casi in cui il titolo finale estero sia già stato ottenuto e a seconda delle caratteristiche del corso di studi prescelto in Italia".

<sup>17</sup> MUR, Segretariato generale, Direzione generale dell'internazionalizzazione e della comunicazione, *Procedure per l'ingresso, il soggiorno, l'immatricolazione degli studenti internazionali e il relativo riconoscimento dei titoli, per i corsi della formazione superiore in Italia valide per l'anno accademico 2024-2025*, cit., p. 19, ove si premette che "è prevista la rinnovabilità del permesso di soggiorno per motivi di studio anche ai fini della prosecuzione degli studi con l'iscrizione ad un corso di Laurea diverso da quello per il quale lo studente straniero abbia fatto ingresso in Italia, ferma restando l'approvazione di tale variazione da parte delle autorità accademiche", e che "al fine di poter accedere a tale rinnovo, lo studente non deve aver già effettuato la rinuncia agli studi"; il diritto dello studente straniero ad ottenere una "nuova iscrizione" è riconosciuto dall'art. 39, co. 3, lett. *b*), TUI, che rimette al regolamento di attuazione la "rinnovabilità del permesso di soggiorno per motivi di studio, anche ai fini della prosecuzione del corso di studi con l'iscrizione ad un corso di... formazione superiore diverso da quello per il quale lo straniero ha fatto ingresso, previa autorizzazione dell'istituzione"; le modalità di esercizio di tale diritto sono descritte in Ministero dell'interno, Dipartimento della pubblica sicurezza, Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, Servizio polizia delle frontiere e degli stranieri, circ. 21.2.2008, n. 400/C/2008/899/P/12.214.27BI, ove, peraltro, si distinguono le seguenti fattispecie: *a*) prosecuzione degli studi in un corso diverso nella stessa sede; *b*) prosecuzione degli studi, al termine del conseguimento di un titolo accademico, con iscrizione ad altro corso nella stessa sede; *c*) prosecuzione degli studi in un corso di laurea analogo o diverso presso altra sede; *d*) prosecuzione degli studi, al termine del conseguimento di un titolo accademico, con iscrizione ad altro corso presso altra sede.

dell'istanza di rinnovo del permesso di soggiorno (§ 10.2); *b*) per transitare a un corso diverso, svolto in un'altra sede universitaria, nei casi in cui ciò non accada a seguito del conseguimento di un titolo accademico, dovrà invece ottenere il nulla osta al trasferimento, mentre sarà onere degli uffici dell'università di provenienza notificare la subentrante Questura e dell'università di arrivo dare conferma dell'avvenuta iscrizione alla stessa Questura. Lo studente, si noti, in entrambi i casi dovrà limitarsi a richiedere il trasferimento ad un altro corso, presso cui verrà iscritto con l'anzianità negli studi precedentemente maturata. Egli, pertanto, non dovrà effettuare una formale rinuncia a tali studi, posto che – come precisato dalla circolare del MUR – ciò sarebbe preclusivo alla prosecuzione degli stessi, determinando la revoca dell'anzidetto permesso<sup>18</sup>.

La nuova iscrizione dello studente, in ogni caso, non determina una nuova valutazione sulla coerenza del titolo di istruzione di cui lo stesso è in possesso, come accade invece in sede di rilascio del visto, ragion per cui deve escludersi che il transito ad un altro corso possa essere di per sé motivo valido per denegare il rinnovo del permesso di soggiorno. Tale valutazione, peraltro, non potrebbe giustificare neppure l'eventuale revoca del visto e del permesso di soggiorno precedentemente rilasciati, posto che la "coerenza" – quale requisito *praeter legem*, cioè prescritto non immediatamente dal TUI, ma dal reg. TUI – assume rilievo non in sé, bensì come elemento indiziario, funzionale alla verifica delle effettive intenzioni dello studente universitario straniero di fare ingresso in Italia per motivi di studio e, quindi, del "rischio di immigrazione illegale". Pertanto, una volta che lo stesso abbia avviato il suo percorso universitario, magari conseguendo il numero di crediti formativi necessari al rinnovo del permesso di soggiorno, deve ritenersi venire meno la necessità di reiterare questa verifica<sup>19</sup> (§§ 7.5, 10.2).

La possibilità di revocare il visto e il permesso di soggiorno a seguito di una rivalutazione della coerenza, del resto, sarebbe altresì in contraddizione

<sup>18</sup> Ministero dell'interno, Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia della frontiera. Servizio della polizia della frontiera degli starnieri, circ. 21.2.2008, n. 400/C/2008/899/P/12.214.27BI, ove, a proposito delle modalità operative per la nuova iscrizione, si precisa che "la possibilità di transitare ad un corso di studio diverso da quello per il quale è stato rilasciato il visto è prevista per i soli corsi universitari con esclusione, quindi, dei passaggi a corsi privati" e che, in tutti i casi menzionati, "gli studenti dovranno richiedere il rinnovo del titolo di soggiorno trenta giorni prima della scadenza".

<sup>19</sup> Art. 5, co. 5, TUI, ove è previsto che "il permesso di soggiorno o il suo rinnovo sono rifiutati e, se il permesso di soggiorno è stato rilasciato, esso è revocato quando mancano o vengono a mancare i requisiti richiesti per l'ingresso e il soggiorno nel territorio dello Stato".

con due recenti interventi normativi. In primo luogo, l'art. 4 l. n. 33/2022, come attuato dal d.m. Università e ricerca n. 930/2022 e dal d.m. Università e ricerca n. 933/2022, abolisce il divieto di doppia iscrizione ai corsi di studio della formazione superiore; sarebbe pertanto illogico precludere allo studente universitario straniero l'iscrizione a un nuovo corso rispetto a quello di prima immatricolazione, in considerazione dell'esigenza di rinnovare la valutazione sul requisito di coerenza, ma consentire – a prescindere dalla rivalutazione di questo requisito – la doppia iscrizione<sup>20</sup>. In secondo luogo, la clausola contenuta all'art. 3, co. 2, d.l. n. 20/2023, conv. con mod. nella l. n. 50/2023, che modifica l'art. 6, co. 1, TUI, consente agli stranieri che abbiano fatto ingresso per motivi di studio nel territorio italiano, senza alcun limite numerico, di convertire il permesso di soggiorno in un permesso per motivi di lavoro: considerato il *favor* manifestato dal nostro ordinamento per l'ingresso degli stranieri che intendano studiare, sarebbe irragionevole che, sotto la minaccia della revoca del permesso per motivi di studio, si ostricizzasse l'iscrizione da parte degli stessi ad un altro corso universitario, offrendo al contempo, come espediente per continuare a soggiornare nel territorio italiano, il rilascio di un permesso per motivi di lavoro.

Le università, come previsto sempre dalla circolare del MUR, sono tenute a verificare nel corso della procedura di immatricolazione il possesso del permesso di soggiorno e, in mancanza, a consentire allo studente un'iscrizione con riserva fino al mese di giugno dell'anno successivo a quello di inizio dell'anno accademico, previa interlocuzione con la Questura competente, la quale, entro lo stesso termine, deve provvedere sull'istanza di rilascio. La circolare non precisa, però, quali siano le conseguenze derivanti dallo spirare del termine di validità dell'iscrizione con riserva; è comunque ragionevole ritenere che l'eventuale inerzia della Questura non possa andare a detrimento dello studente universitario straniero, al quale – in ossequio alla dir. UE n. 801/2016, che consente il rifiuto dell'ammissione soltanto per motivi debitamente giustificati, oltre che, più in generale, ai principi di certezza del diritto.

<sup>20</sup> MUR, Segretariato generale, Direzione generale dell'internazionalizzazione e della comunicazione, *Procedure per l'ingresso, il soggiorno, l'immatricolazione degli studenti internazionali e il relativo riconoscimento dei titoli, per i corsi della formazione superiore in Italia valide per l'anno accademico 2024-2025*, cit., p. 6, ove, "in riferimento all'abolizione del divieto di doppia iscrizione ai corsi di studio della formazione superiore per effetto della Legge 12 aprile 2022, n. 33 e successive indicazioni riportate nel Decreto MUR n. 930 del 29 luglio 2022 e Decreto MUR n. 933 del 02/08/2022, si sottolinea che tale norma non produce alcun effetto in riferimento alle presenti Procedure, le quali rimangono invariate in riferimento alla richiesta di visto e di relativo permesso di soggiorno riferiti ad un singolo corso".

to e di legittimo affidamento<sup>21</sup> – dovrà essere consentito di frequentare il corso di studio anche oltre il mese di giugno, fino alla definizione del procedimento di rilascio del permesso di soggiorno<sup>22</sup>. Le università, sempre in base alle previsioni contenute all'interno della predetta circolare, sono tenute a confermare sul portale University la conclusione della procedura di immatricolazione<sup>23</sup>.

#### 4. *L'avvio del procedimento di rilascio del visto per motivi di studio*

Il procedimento di rilascio del visto per motivi di studio è disciplinato all'art. 4 TUI, agli artt. 5, 6-*bis*, 44-*bis* e 46 reg. TUI, nonché all'all. A, n. 5, d.interm. n. 850/2011. Tale procedimento non è più subordinato al rispetto del c.d. decreto flussi, poiché, in linea con le indicazioni contenute nella dir. UE n. 801/2016, è stata abrogata la previsione inerente alla determinazione dei c.d. volumi d'ingresso<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Considerando 36 e art. 20 dir. UE n. 801/2016.

<sup>22</sup> MUR, Segretariato generale, Direzione generale dell'internazionalizzazione e della comunicazione, *Procedure per l'ingresso, il soggiorno, l'immatricolazione degli studenti internazionali e il relativo riconoscimento dei titoli, per i corsi della formazione superiore in Italia valide per l'anno accademico 2024-2025*, cit., p. 12, ove è previsto che, “qualora, anche in fase di immatricolazione, lo studente internazionale non risulti in possesso di un valido titolo di soggiorno, o in generale non risulti in possesso di tutti i requisiti prescritti per finalizzare tale immatricolazione, l'iscrizione al richiesto corso di studi è effettuata con riserva fino al mese di giugno dell'anno successivo a quello di presentazione della domanda. In dette circostanze, su richiesta della competente istituzione, la Questura invierà allo studente una comunicazione entro e non oltre lo stesso mese di giugno, in ordine all'effettivo rilascio del permesso di soggiorno, ovvero all'eventuale adozione di un provvedimento di rigetto dell'istanza”.

<sup>23</sup> MUR, Segretariato generale, Direzione generale dell'internazionalizzazione e della comunicazione, *Procedure per l'ingresso, il soggiorno, l'immatricolazione degli studenti internazionali e il relativo riconoscimento dei titoli, per i corsi della formazione superiore in Italia valide per l'anno accademico 2024-2025*, cit., p. 13.

<sup>24</sup> La determinazione dei volumi di ingresso per gli studenti, in particolare, era prevista all'art. 39, co. 4, TUI, abrogato dall'art. 5, co. 8, lett. f), d.l. n. 145/2013, conv. con mod. nella l. n. 9/2014, in recepimento delle direttive previgenti, ora rifuze nella dir. UE n. 801/2016, che ribadisce la necessità di superare detto sistema, con il considerando 39 (“per quanto riguarda gli studenti, non dovrebbero applicarsi volumi di ingresso in quanto, nonostante sia loro consentito di lavorare nel corso degli studi conformemente alle condizioni previste dalla presente direttiva, essi chiedono di essere ammessi nel territorio di uno Stato membro per seguire, quale attività principale, un programma di studi a tempo pieno che potrebbe comprendere un tirocinio obbligatorio”) e l'art. 6 (“la presente direttiva non incide sul diritto di uno Stato

Lo studente universitario straniero, la cui domanda di preiscrizione è stata validata dall'università, ai sensi delle anzidette disposizioni, deve richiedere il visto alla rappresentanza diplomatico-consolare territorialmente competente; e ciò anche nel caso in cui l'effettiva iscrizione sia subordinata a prove di ammissione, che devono essere svolte presso l'ateneo. Può però accadere che dette prove siano da svolgersi prima del conseguimento del titolo di studio, abilitante alla preiscrizione al corso prescelto. Nel primo caso, la rappresentanza diplomatico-consolare rilascia un visto di tipo "D" per studio "immatricolazione Università", che consente al richiedente, in possesso di una preiscrizione validata con riserva, di fare ingresso in Italia per lo svolgimento delle prove e, a seguito dell'eventuale superamento delle stesse, di trattenersi per la successiva immatricolazione. Nel secondo caso, invece, l'amministrazione rilascia un visto di breve durata, ossia il c.d. visto Schengen uniforme per soggiorni inferiori a novanta giorni. Tale ultimo visto consente al richiedente di fare ingresso nel territorio italiano per il tempo necessario allo svolgimento delle prove di ammissione, obbligandolo poi a fare rientro nel Paese di origine per il completamento delle procedure di preiscrizione e la formalizzazione dell'istanza di rilascio del visto per motivi di studio<sup>25</sup>.

membro di determinare... il volume di ingresso dei cittadini di paesi terzi... ad eccezione degli studenti, qualora lo Stato membro interessato ritenga che tali cittadini hanno o avranno un rapporto di lavoro. Su tale base, una domanda di autorizzazione può essere considerata inammissibile o può essere respinta"); l'art. 39, co. 4, TUI rimetteva la definizione del numero dei posti da destinare all'immatricolazione degli studenti universitari stranieri a un d.m. Affari esteri, emanato di concerto con il MIUR e il MI; insieme ad esso, deve intendersi altresì abrogato l'art. 46, co. 1 e 2, reg. TUI, ove si prevede rispettivamente che, "in armonia con gli orientamenti comunitari sull'accesso di studenti stranieri all'istruzione universitaria, gli atenei, sulla base di criteri predeterminati e in applicazione della regolamentazione sugli accessi all'istruzione universitaria, stabiliscono, entro il 31 dicembre di ogni anno, il numero dei posti da destinare alla immatricolazione degli studenti stranieri ai corsi di studio universitari, per l'anno accademico successivo, anche in coerenza con le esigenze della politica estera culturale e della cooperazione allo sviluppo, fatti salvi gli accordi di collaborazione universitaria con i Paesi terzi", e che, "sulla base dei dati forniti dalle università al Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica ai sensi del comma 1, è emanato il decreto di cui al comma 4 dell'articolo 39 del testo unico".

<sup>25</sup> La procedura di rilascio del visto di breve durata è disciplinata, oltre che dall'art. 4 TUI, dall'art. 1 l. n. 68/2007, che dispensa il titolare dal richiedere il permesso di soggiorno, e dall'all. A, n. 15, d.interm. n. 850/2011, che, nell'individuare i requisiti necessari, accomuna questo visto a quello di lunga durata; la stessa procedura, ai sensi dell'art. 39-*bis*.1 TUI, viene estesa altresì agli studenti delle filiazioni in Italia di università e istituti superiori di insegnamento a livello universitario, nel caso in cui il soggiorno in Italia non sia superiore a centocinquanta giorni.

Il rilascio del visto, ai sensi dell'art. 4, co. 3, TUI, è subordinato alla dimostrazione, da parte dello studente universitario straniero, del possesso della documentazione atta a confermare lo scopo e le condizioni del soggiorno, nonché la disponibilità di mezzi di sussistenza sufficienti per la durata del soggiorno e per il ritorno nel Paese di origine. Tale visto dev'essere richiesto entro il 29 novembre, così da consentire l'ingresso in tempo utile rispetto all'avvio del corso di studi universitario – intento questo di fatto contraddetto dal consueto avvio dei corsi a partire già dall'ultima settimana di settembre o comunque dall'inizio di ottobre – mentre non è prevista una scadenza fissa per i master, i dottorati di ricerca e altri corsi (inclusi quelli di lingua presso alcuni atenei), che non sono allineati al calendario dell'anno accademico<sup>26</sup>.

Lo studente universitario straniero, ai sensi dell'art. 5 reg. TUI, nella domanda di rilascio del visto deve indicare le proprie generalità, gli estremi del passaporto o di altro documento di viaggio riconosciuto, il luogo verso cui è diretto, nonché il motivo e la durata del soggiorno. Lo stesso, in particolare, oltre al passaporto, deve allegare all'anzidetta domanda la documentazione inerente alle garanzie circa la specifica finalità del viaggio, i mezzi di trasporto utilizzati, la disponibilità dei mezzi di sussistenza sufficienti alla durata del viaggio e del soggiorno, nonché le condizioni di soggiorno. Per quanto riguarda le finalità del viaggio, il d.interm. n. 850/2011 prevede la produzione dei documenti attinenti all'intenzione di frequentare un corso superiore di studio, che la già citata circolare del MUR (§ 7.3), a sua volta, identifica nel riepilogo della domanda di preiscrizione validata dall'università competente e prodotta dal portale University e nel certificato attestante il superamento delle prove di idoneità eventualmente previste per l'accesso ai corsi universitari dal Paese di origine, nonché nel titolo finale in originale degli studi secondari (per l'iscrizione ai corsi di laurea e di laurea magistrale a ciclo unico), nel titolo corrispondente al primo ciclo di studi universitari (per l'iscrizione ai corsi di laurea magistrale non a ciclo unico), nel certificato sostitutivo a tutti gli effetti di legge, ovvero in uno degli anzidetti titoli, corredati da un'attestazione rilasciata dal centro ENIC/NARIC italiano (ossia il CIMEA) o da enti ufficiali esteri o, ancora, da una Dichiarazione di valore,

<sup>26</sup> MUR, Segretariato generale, Direzione generale dell'internazionalizzazione e della comunicazione, *Procedure per l'ingresso, il soggiorno, l'immatricolazione degli studenti internazionali e il relativo riconoscimento dei titoli, per i corsi della formazione superiore in Italia valide per l'anno accademico 2024-2025*, cit., p. 3.

nonché nell'eventuale ulteriore documentazione riferita alla verifica della veridicità del titolo di studio estero<sup>27</sup>.

Quanto invece agli altri requisiti considerati, la documentazione varia da caso a caso, anche se il d.interm. n. 850/2011 precisa che le garanzie circa i mezzi di sussistenza devono comunque essere non inferiori all'importo stabilito dal MI – il quale nella dir. 1.3.2000 li quantifica nell'importo di 467,65 euro al mese per ogni mese di durata dell'anno accademico, pari dunque a 6.079,45 euro annui<sup>28</sup> – e la circolare del MUR, allineandosi ad alcune pronunce del giudice amministrativo, prevede che tali mezzi debbano essere comprovati mediante garanzie economiche personali o dei genitori, nonché di enti o cittadini italiani o stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, e che le stesse possano essere altresì fornite da istituzioni ed enti italiani di accertato credito (comprese le università), da governi locali o da istituzioni ed enti stranieri considerati affidabili<sup>29</sup>. La stessa direttiva ministeriale, in proposito, prevede che la disponibilità dei mezzi di sussistenza possa essere documentata mediante un'esibizione di valuta, fidejussioni bancarie, polizze fideiussorie assicurative, titoli di credito equivalenti, ovvero titoli di servizi prepagati o atti comprovanti la disponibilità di fonti di reddito nel

<sup>27</sup> MUR, Segretariato generale, Direzione generale dell'internazionalizzazione e della comunicazione, *Procedure per l'ingresso, il soggiorno, l'immatricolazione degli studenti internazionali e il relativo riconoscimento dei titoli, per i corsi della formazione superiore in Italia valide per l'anno accademico 2024-2025*, cit., p. 16, ove tra i documenti propedeutici da presentare alle rappresentanze diplomatico-consolari sono altresì menzionate le "eventuali traduzioni in italiano" del titolo di studio e del certificato attestante il superamento di prove di idoneità accademica.

<sup>28</sup> Infatti, all'art. 4 dir.m. Interno 1.3.2000 si prevede che i mezzi di sussistenza minimi necessari per il rilascio del visto siano determinati dalla "disponibilità di una somma non inferiore alla metà dell'importo annuo dell'assegno sociale"; tale importo è stato da ultimo riportato nella circ. INPS n. 197/2021, avente per oggetto "rinnovo delle pensioni, delle prestazioni assistenziali e delle prestazioni di accompagnamento alla pensione per l'anno 2022".

<sup>29</sup> MUR, Segretariato generale, Direzione generale dell'internazionalizzazione e della comunicazione, *Procedure per l'ingresso, il soggiorno, l'immatricolazione degli studenti internazionali e il relativo riconoscimento dei titoli, per i corsi della formazione superiore in Italia valide per l'anno accademico 2024-2025*, cit., p. 15, nonché ivi, p. 15, nt. 18, ove si precisa altresì che "la semplice candidatura ad una borsa di studio del Governo italiano non costituisce documento di copertura economica" e che, conseguentemente, "gli studenti che, avendo chiesto ma non ancora ottenuto una borsa di studio del Governo italiano, intendano presentare domanda di iscrizione anche ai sensi delle presenti norme devono produrre un documento di copertura economica come gli altri candidati"; le previsioni della circolare sono allineate alle pronunce di cui al TAR Lazio-Roma, sez. III-ter, sent. n. 3198/2021, nonché sez. IV, sent. n. 3256/2022; si veda anche § 7.5.

territorio italiano, nonché attraverso la documentazione attestante l'erogazione di borse di studio o di altre facilitazioni. Essa, inoltre, richiede la disponibilità delle somme occorrenti per il rimpatrio, che può essere comprovata con l'esibizione del biglietto di ritorno<sup>30</sup>.

La dir.m. Interno 1.3.2000 prevede altresì la disponibilità delle somme necessarie al pagamento del contributo previsto per l'iscrizione al SSN, almeno in mancanza di un'adeguata polizza assicurativa per cure mediche e ricovero ospedaliero valida per l'intero periodo del soggiorno (§ 13.3). Tale previsione, tuttavia, andrebbe meglio coordinata con il testo della circolare del MUR, che tra i requisiti per l'ottenimento del visto per motivi di studio non annovera il pagamento dell'anzidetto contributo, bensì esclusivamente un'adeguata copertura assicurativa per cure mediche e ricoveri ospedalieri, di cui, peraltro, lo studente universitario straniero dovrà dimostrare il possesso all'atto della presentazione dell'istanza per il rilascio del permesso di soggiorno<sup>31</sup>. La circolare, comunque, se interpretata come preclusiva della prova di detta iscrizione, in alternativa alla prova del possesso di un'adeguata copertura assicurativa, introdurrebbe un'irragionevole discriminazione tra i richiedenti il visto per motivi di studio e i richiedenti tutte le altre tipologie di visto, per i quali l'alternativa sembrerebbe rimanere valida.

Il d.interm. n. 850/2011 fornisce indicazioni anche in relazione al requisito delle condizioni di soggiorno. Esso, in particolare, prevede che la disponibilità di un alloggio adeguato possa essere documentata con l'esibizione di una prenotazione alberghiera ovvero con una dichiarazione di ospitalità, prestata da un cittadino italiano o da uno straniero, purché regolarmente residente nel territorio italiano<sup>32</sup>.

Le anzidette previsioni devono ritenersi integrate altresì dalla dir. UE n. 801/2016, che nel considerando 24 include tra le fonti di sostentamento giuridicamente rilevanti ai fini del rilascio del visto quelle provenienti da un contratto di lavoro valido o da un'offerta di lavoro vincolante, nonché quelle messe a disposizione da un "programma di volontariato" o da un'"organizzazione che funge da intermediaria nel collocamento alla pari", pena l'in-

<sup>30</sup> Artt. 1, co. 3, e 2 dir.m. Interno 1.3.2000.

<sup>31</sup> MUR, Segretariato generale, Direzione generale dell'internazionalizzazione e della comunicazione, *Procedure per l'ingresso, il soggiorno, l'immatricolazione degli studenti internazionali e il relativo riconoscimento dei titoli, per i corsi della formazione superiore in Italia valide per l'anno accademico 2024-2025*, cit., p. 15.

<sup>32</sup> All. A, n. 15, d.interm. n. 850/2011.

compatibilità della disciplina statale con il diritto dell'UE<sup>33</sup>. Tali previsioni, inoltre, devono essere lette alla luce del considerando 25, così da consentire allo straniero di presentare la relativa documentazione nelle principali lingue veicolari europee<sup>34</sup>.

Infine, si precisa sempre all'interno della precitata circolare del MUR che le rappresentanze diplomatico-consolari sono tenute a confermare sul portale University la conclusione della procedura di rilascio del visto<sup>35</sup>.

##### *5. Le valutazioni prodromiche al rilascio del visto per motivi di studio: la "coerenza" del titolo di istruzione secondaria superiore*

La dimostrazione, da parte dello studente universitario straniero, del possesso di un'adeguata documentazione atta a confermare le finalità dell'ingresso e la disponibilità di mezzi di sussistenza sufficienti per la durata del soggiorno e per il ritorno nel Paese di origine (§ 7.4) non garantisce di per sé il rilascio del visto per motivi di studio. La rappresentanza diplomatico-consolare, infatti, mantiene un ampio margine di valutazione riguardo all'idoneità della documentazione presentata dallo studente e alla sussistenza degli anzidetti requisiti, fermo restando che, ai sensi dell'art. 5, co. 2, TUI, la presentazione di una documentazione falsa o contraffatta o di false attestazioni comporta automaticamente l'inammissibilità dell'istanza.

La valutazione sulle finalità del soggiorno, innanzitutto, non si basa

<sup>33</sup> Considerando 24 dir. UE n. 801/2016, ove è previsto che, "se i cittadini di paesi terzi possono dimostrare che, durante l'intero periodo del loro soggiorno nello Stato membro interessato, beneficiano di risorse provenienti da una sovvenzione, da una borsa di ricerca o di studio, da un contratto di lavoro valido, da un'offerta di lavoro vincolante o da un impegno finanziario da parte di un'organizzazione che si occupa di programmi di scambio di alunni, di un ente che ospita tirocinanti, di un'organizzazione che si occupa di programmi di volontariato, di una famiglia ospitante o di un'organizzazione che funge da intermediaria nel collocamento alla pari, gli Stati membri dovrebbero tener conto di tali risorse nella valutazione delle risorse sufficienti".

<sup>34</sup> Considerando 25 dir. UE n. 801/2016, ove è previsto che "gli Stati membri sono incoraggiati a consentire al richiedente di presentare documenti e informazioni in una lingua ufficiale dell'Unione diversa dalla loro lingua o dalle loro lingue ufficiali e stabilita dallo Stato membro interessato".

<sup>35</sup> MUR, Segretariato generale, Direzione generale dell'internazionalizzazione e della comunicazione, *Procedure per l'ingresso, il soggiorno, l'immatricolazione degli studenti internazionali e il relativo riconoscimento dei titoli, per i corsi della formazione superiore in Italia valide per l'anno accademico 2024-2025*, cit., p. 14.

esclusivamente sulle risultanze documentali prodotte dal portale *Universitaly*, cioè sul riepilogo della domanda di immatricolazione (§ 7.4). L'art. 44-*bis*, co. 2, reg. TUI, infatti, subordina il rilascio del visto per motivi di studio anche alla “coerenza dei corsi da seguire in Italia con la formazione acquisita nel Paese di provenienza”, la cui verifica – avente, come si è avuto modo di dire (§ 7.3), un mero valore indiziario – viene affidata alle rappresentanze diplomatico-consolari, anziché alle stesse università, le sole che probabilmente disporrebbero delle competenze necessarie per poterla effettuare in maniera adeguata.

La coerenza, secondo il giudice amministrativo “deve essere intesa nel senso di un nesso specifico tra la preparazione conseguita nel Paese di provenienza e quella che si intende acquisire in Italia, di talché la seconda deve configurarsi come il naturale completamento e perfezionamento della prima”. Le rappresentanze diplomatico-consolari, così, vengono chiamate a valutare se uno straniero in possesso di un titolo di studio di scuola secondaria superiore conseguito all'estero, ma già riconosciuto in Italia, possa iscriversi a un determinato corso di laurea o di laurea magistrale a ciclo unico, nonostante la normativa italiana, in via generale, non preveda specifici titoli propedeutici all'immatricolazione universitaria, nonché se uno studente in possesso di una laurea conseguita all'estero – anch'esso previamente riconosciuto – possa proseguire i propri studi in un corso di laurea magistrale non a ciclo unico, nonostante i requisiti curriculari e di idoneità inerenti alla formazione necessaria a frequentare quest'ultimo siano già stati individuati dalle università<sup>36</sup>.

Lo stesso giudice amministrativo, del resto, riconosce un ampio margine di valutazione al riguardo: così, in una recente sentenza si è pronunciato nel senso della legittimità del provvedimento di diniego del rilascio del visto per motivi di studio, motivato sulla scorta della mancanza di correlazione tra gli studi effettuati dal ricorrente nel Paese di origine (laurea in economia agricola) e quelli che lo stesso intendeva frequentare in Italia (master in economia monetaria, credito e banca), rigettando i motivi di censura, che si appuntavano sul rilievo secondo il quale le “valutazioni del Consolato” avrebbero dovuto considerarsi come “illegittimamente sostitutive di quelle del docente universitario che [aveva] curato la selezione e ritenuto di poter ammettere il ricorrente”<sup>37</sup> alla frequenza del master universitario.

<sup>36</sup> TAR Lazio-Roma, sez. II-*quater*, sentt. n. 6999/2011; n. 8701/2012.

<sup>37</sup> TAR Lazio-Roma, sez. IV, sent. n. 13584/2022; di interesse, al riguardo, è anche C. St., sez. IV, sent. n. 2361/2021, in cui il requisito della coerenza viene escluso in considerazione

L'orientamento giurisprudenziale di cui la riportata decisione è espressione merita senza dubbio un commento critico, poiché avalla un'applicazione amministrativa particolarmente restrittiva del requisito della coerenza, che, in quanto elemento indiziario della più articolata valutazione sulla finalità del soggiorno, esigerebbe una verifica circa la manifesta irragionevolezza degli obiettivi formativi realizzabili dallo studente universitario straniero rispetto alla sua precedente formazione. In tal modo, non potrebbe essere ritenuto incoerente – in quanto non irragionevole – che un giovane laureato in economia agricola intenda successivamente specializzarsi in un settore dell'economia monetaria e del credito, anche in ragione della pervasività di tale settore nei diversi ambiti dell'economia locale; e, del pari, non potrebbe essere ritenuto incoerente che un diplomato di una scuola secondaria superiore con indirizzo letterario si iscriva a un corso di laurea in biologia, data l'universale valenza attitudinale allo studio della formazione secondaria superiore, certamente prevalente rispetto ai suoi specifici e variegati indirizzi.

L'amministrazione mantiene un certo margine di valutazione anche riguardo ai mezzi di sussistenza documentati dallo studente universitario straniero. Tale valutazione, però, non inerisce all'importo delle somme integranti i mezzi sufficienti di sussistenza, che viene stabilito, come si è detto (§ 7.4) in maniera vincolante nella dir.m. Interno 1.3.2000, bensì all'attendibilità delle specifiche garanzie economiche offerte al riguardo. Il giudice amministrativo, in particolare, si è pronunciato in tale ultimo senso con riferimento alla circolare del MIUR per l'a.a. 2020/2021, ove veniva previsto che gli anzidetti mezzi avrebbero dovuto essere comprovati soltanto “mediante garanzie eco-

del fatto che la ricorrente, intenzionata ad iscriversi a un corso di moda e design, non avesse ancora iniziato lo studio della lingua italiana, nonché TAR Lazio-Roma, sez. III, sent. n. 12127/2015, concernente il diniego del visto per la frequenza di un corso professionale, in cui lo stesso requisito viene escluso in considerazione dell'asserita incongruenza tra il diploma di maturità scientifica conseguito all'estero e il corso di ottico da frequentare in Italia, e TAR Lazio-Roma, sez. III-ter, sent. n. 2255/2013, in cui viene attribuito rilievo anche all'età del richiedente: “la richiesta di visto d'ingresso per motivi di studio è stata respinta per mancanza del requisito della coerenza tra l'indirizzo scolastico prescelto e la pregressa formazione acquisita dalla ricorrente. [...] Nella fattispecie la ricorrente ha richiesto il visto d'ingresso sulla base dell'iscrizione al terzo anno all'istituto professionale di Cesena ad indirizzo socio-sanitario; [...] l'iscrizione al predetto istituto non risulta coerente con la formazione scolastica e professionale pregressa della ricorrente se si considera l'età della stessa (l'esponente ha oltre 25 anni) ed il fatto che la stessa ha già conseguito nel 2008 il diploma di istruzione secondaria superiore di ‘ragioniere perito commerciale e programmatore’. [...] Pertanto... non sussiste il citato presupposto della ‘coerenza’ con la formazione acquisita, necessario per la concessione del visto richiesto, come correttamente specificato nel provvedimento impugnato”.

nomiche personali o dei genitori” dello studente, con esclusione delle “fidejussioni bancarie e garanzie fornite da terze persone”; una previsione che, secondo lo stesso giudice, si poneva in evidente contrasto con il TUI, in cui non emerge “alcuna limitazione correlata allo stretto rapporto di parentela” e le cui disposizioni, al contrario, fanno espresso riferimento alle garanzie economiche prestate “da parte di enti o cittadini italiani o stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato”<sup>38</sup>.

La giurisprudenza amministrativa, peraltro, suggerisce che la disponibilità delle somme anzidette possa essere comprovata attraverso l’allegazione dell’estratto conto o della certificazione reddituale dello studente universitario straniero ovvero di uno dei genitori e della documentazione relativa ad un immobile di proprietà<sup>39</sup>, nonché attraverso gli estratti delle carte di credito, dei conti pensionistici e di investimento messi a disposizione da fratelli, sorelle o soggetti terzi, residenti nel territorio di uno Stato membro dell’UE<sup>40</sup>, ma non anche in Stati extra-UE<sup>41</sup>, mentre può rivelarsi insufficiente il

<sup>38</sup> TAR Lazio-Roma, sez. III-ter, sent. n. 8388/2021; nello stesso senso, si veda altresì TAR Lazio-Roma, sez. III-ter, ord. n. 3198/2021.

<sup>39</sup> TAR Lazio-Roma, sez. IV, sent. n. 15916/2022, ove si accoglie il ricorso avverso il diniego di visto in considerazione del fatto che “l’Ambasciata non ha... in alcun modo tenuto in considerazione degli... elementi dedotti attestanti le condizioni economiche della ricorrente e in particolare dell’estratto conto del padre – avente una un saldo disponibile alla data della domanda pari ad euro 20.374,29 – della certificazione circa la presenza di un reddito complessivo annuale dello stesso pari a 12.859,00 euro che, assieme alla titolarità di un bene immobile di proprietà messo a disposizione della figlia, appaiono senz’altro poter consentire alla richiedente visto di svolgere agevolmente il percorso di studi triennale prescelto, atteso che l’importo annuale del corso di studi è pari ad euro 2.600. Ulteriormente, appare inoltre meritevole di favorevole considerazione la doglianza con cui parte ricorrente lamenta la mancata tenuta in considerazione da parte dell’Amministrazione della presenza nell’estratto conto della ricorrente di un saldo pari a 6.120,11 euro, di poco superiore all’importo richiesto dal Miur”; secondo lo stesso collegio, “in presenza di un saldo superiore a quello richiesto dal Ministero, l’Amministrazione p[uò] negare il visto di ingresso per motivi di studio soltanto fornendo adeguata motivazione idonea a giustificare il rischio migratorio... che non appare tuttavia essere state dedotta nel caso di specie”.

<sup>40</sup> TAR Lazio-Roma, sez. IV, sent. n. 13795/2022, ove si accoglie il ricorso, in considerazione del fatto che “la ricorrente ha prodotto gli estratti delle carte di credito messe a sua garanzia da parte della sorella... e del cognato... residenti in Danimarca, con un saldo disponibile totale, all’epoca della domanda di visto, di circa 44207 corone danesi, pari a circa € 6.000,00 nonché gli estratti dei conti pensionistici e di investimento intestati alla sorella e al cognato con saldi, rispettivamente, di circa DKK 27.2758 (pari a circa € 36.600,00 Euro) e DKK 2.668.098 (pari a circa € 358.700,00)” e che “tali somme, messe a garanzie della ricorrente, si dimostrano ben superiori rispetto al minimo richiesto per il visto in questione”.

mero deposito delle somme presso un ente creditizio estero, soprattutto se effettuato nell'immediatezza del volo di partenza per l'Italia<sup>42</sup>. La stessa giurisprudenza, pur riconoscendo un'"ampia discrezionalità" in capo agli uffici chiamati a verificare se il richiedente soddisfi il requisito reddituale, non perde occasione per ribadire l'"importanza di un'istruttoria rigorosa nella quale si interloquisca con l'istante in relazione ad eventuali lacune documentali e che faccia emergere le ragioni per cui... detto requisito non possa dirsi soddisfatto"<sup>43</sup>.

## 6. *Il rischio di immigrazione illegale*

Le rappresentanze diplomatico-consolari non si limitano a valutare l'ido-

<sup>41</sup> TAR Lazio-Roma, sez. IV, sent. n. 15595/2022, ove si afferma che "il ricorso è infondato e, pertanto, va respinto. [...] Nella specie tale verifica ha condotto all'accertamento di condizioni di inadeguatezza della situazione finanziaria, cioè di mancata prova della sussistenza di mezzi che garantissero il soggiorno (biennale) previsto per il master universitario e la disponibilità di una somma occorrente per il rimpatrio. In particolare, nella relazione dell'Ambasciata si è fatto presente che sulla base dell'estratto conto della Bank of Beirut il deposito di €. 6.500,00 è stato effettuato in data 17.8.2022, cioè nell'imminenza della data (28.9.2022) del volo di ingresso in Italia. La situazione di precarietà finanziaria non può dirsi sanata dall'integrazione documentale operata in data 2.9.2022, mediante deposito di una 'lettera motivazionale', la presa in carico della sorella – OMISSIS – titolare di passaporto canadese e residente ad Ottawa con allegato un estratto dell'Agenzia delle Entrate canadese dal quale si evincerebbe un introito da lavoro subordinato di circa 102.960 dollari canadesi (circa 74.000 dollari americani); la registrazione di un'autovettura e l'ammissione da parte dell'Università di Trieste".

<sup>42</sup> TAR Lazio-Roma, sez. IV, sent. n. 16674/2022, ove si osserva che "appare recessivo l'argomento con cui parte ricorrente contesta l'avvenuto deposito della somma 6.500 euro, presso la Bank of Beirut, trattandosi di un mero deposito e non di un conto dal quale non è possibile valutare delle transazioni e l'effettiva disponibilità nel tempo di risorse economiche ed avendo l'Amministrazione ampiamente motivato il provvedimento di diniego di visto"; si veda altresì TAR Lazio-Roma, sez. IV, sentt. n. 15595/2022; n. 15881/2022, ove l'insufficienza dei mezzi di sussistenza viene considerata rispetto al contesto economico-sociale dello straniero, rilevante nella valutazione del rischio di immigrazione illegale.

<sup>43</sup> TAR Lazio-Roma, sez. IV, sent. n. 13350/2022, ove si evidenzia altresì che le garanzie possono essere prestate anche dai genitori dello studente interessato: "l'approfondimento... del quadro normativo di riferimento induce il Collegio a ritenere che, in relazione ai visti per motivi di studio, non ci sia alcuna preclusione, per l'istante, nel dimostrare la soddisfazione del requisito reddituale tramite la produzione di redditi dei propri genitori; con conseguente illegittimità del provvedimento che rifiuti la richiesta di visto ove basato sull'unica ragione della provenienza non personale della fonte di reddito".

neità della documentazione presentata dal richiedente. L'amministrazione, infatti, ai sensi dell'art. 5, co. 3, TUI e dell'art. 5, co. 8, reg. TUI, deve effettuare le verifiche preventive di sicurezza, vale a dire accertare che lo straniero non costituisca una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato e non risulti condannato per una serie di reati tassativamente indicati<sup>44</sup>. La stessa, poi, ai sensi dell'art. 4 d.interm. n. 850/2011, è tenuta a verificare che il rilascio del visto di ingresso per motivi di studio allo studente universitario straniero non profili un "rischio di immigrazione illegale", che sino ad oggi è stato ritenuto esservi ogni volta in cui non possa escludersi che il richiedente, concluso il corso di studi, si trattenga irregolarmente nel territorio italiano e non faccia rientro nel Paese di origine. Per questa ragione, il già citato d.interm. n. 850/2011 richiede l'esibizione di un'apposita documentazione relativa alla condizione socio-economica del richiedente il visto, nonché lo svolgimento di un vero e proprio colloquio. Tale decreto, del resto, non fa altro che dare attuazione alle previsioni del reg. CE n. 810/2009 (il c.d. Codice visti), il quale: *a)* all'art. 14, § 1, lett. *d)*, prevede che il richiedente debba fornire "informazioni che consentano di valutare l'intenzione del richiedente di lasciare il territorio degli Stati membri prima della scadenza del visto richiesto"; *b)* all'art. 21 prevede che, nell'esame della domanda di visto, debba essere "accordata particolare attenzione alla valutazione se il richiedente presenti un rischio di immigrazione illegale... e se... intenda lasciare il territorio degli Stati membri prima della scadenza del visto richiesto"; *c)* all'art. 32, § 1, lett. *d)*, prevede specularmente che il visto debba essere rifiutato, "qualora vi siano ragionevoli dubbi... sull'affidabilità delle dichiarazioni fatte dal richiedente o sulla sua intenzione di lasciare il territorio degli Stati membri prima della scadenza del visto richiesto".

Il concetto di "rischio di immigrazione illegale" rimette in capo all'amministrazione un'ampia discrezionalità in ordine alla decisione sull'ingresso dello studente universitario straniero. La Corte di giustizia, interrogata sull'effettiva portata della previsione contenuta all'interno del codice visti, si è espressa nel senso che le valutazioni amministrative devono tenere conto, "da un lato, della situazione generale del paese di residenza del richiedente e, dall'altro, delle caratteristiche proprie di quest'ultimo, in particolare della sua situazione familiare, sociale ed economica, dell'eventuale esistenza di

<sup>44</sup> Sulle verifiche preventive di sicurezza e, segnatamente, sui concetti di ordine pubblico e di pericolosità sociale che ricorrono all'interno del TUI, si vedano *ex plurimis* M. SAVINO, *Le libertà degli altri*, Milano, Giuffrè, 2012, *passim*; M. INTERLANDI, *Fenomeni immigratori tra potere amministrativo ed effettività delle tutele*, Torino, Giappichelli, 2018, *passim*.

soggiorni legali o illegali precedenti in uno degli Stati membri, così come dei legami nel paese di residenza e negli Stati membri”; ciò fermo restando che “spetta al richiedente il visto fornire informazioni, la cui credibilità deve essere dimostrata con documenti pertinenti e affidabili, tali da dissipare i dubbi circa la sua intenzione di lasciare il territorio degli Stati membri prima della scadenza del visto richiesto che possano nascere, in particolare, dalla situazione generale del suo paese di residenza o dai noti flussi migratori fra tale paese e gli Stati membri”<sup>45</sup>. Il giudice amministrativo, a sua volta, è intervenuto a precisare che le intenzioni del richiedente il visto devono essere valutate sulla scorta di un “attento esame della situazione socio-economica... della condizione lavorativa, della regolarità delle entrate”, nonché del “livello del reddito nel paese di origine”, anche se, com’è evidente, tale valutazione finisce per duplicare quella inerente ai requisiti sulle finalità dell’ingresso e sui mezzi di sussistenza necessari al soggiorno<sup>46</sup>.

Le riportate indicazioni contenute nel codice visti – la cui approvazione precede di sette anni la successiva disciplina dell’UE sull’immigrazione per motivi di studio (§ 7.2) – non riguardano specificamente i visti per tali motivi. Occorre dunque fortemente diffidare da una loro applicazione in tale ambito, che non tenga adeguatamente conto dell’evoluzione del quadro normativo e del mutamento di paradigma politico, in ragione del quale questo particolare flusso di ingresso è oggi oggetto di preoccupazioni ben diverse da quelle già dominanti nel primo decennio del secolo. Se infatti allora le autorità statali auspicavano che gli studenti universitari stranieri rimanessero per il tempo necessario alla loro formazione e tornassero poi nel loro Paese di origine, oggi invece diviene prevalente l’auspicio che essi, completati con successo gli studi, si integrino nel mercato del lavoro interno, rafforzando l’esangue coorte del ricambio generazionale.

<sup>45</sup> CGUE, C-84/12, sent. 19.12.2013, *Koushkaki*.

<sup>46</sup> C. St., sez. I, par. n. 2530/2018; la valutazione sul rischio di immigrazione illegale, in un certo senso, consente all’amministrazione di aggirare i limiti legislativi previsti in relazione ai requisiti minimi necessari per il rilascio del visto: basti considerare che la prova di poter disporre di un reddito di 6.079,45 euro annuale (§ 7.4) può risultare irrilevante dinanzi alla constatazione inerente alla condizione di indigenza della famiglia di provenienza: sul punto, si veda TAR Lazio-Roma, sez. IV, sent. n. 13051/2022, in cui si evidenzia la portata della “discrezionalità propria delle determinazioni” assunte con riguardo alla valutazione dei mezzi di sussistenza, che, “se vincolate alla sussistenza di predeterminati presupposti, tuttavia sono attributarie di un apprezzamento in relazione al contenuto ed all’attendibilità della documentazione offerta in esame alla decidente autorità consolare, segnatamente per quanto concerne la valutazione del c.d. ‘rischio migratorio’ ”.

Il tema, ineludibile e urgente, è dunque quello dell'armonizzazione, anche solo in via interpretativa, delle indicazioni contenute nel codice visti con gli obiettivi strategici della dir. UE n. 801/2016. A questo riguardo, l'ordine cronologico tra le due discipline da armonizzare non è casuale, perché segna, sia pure con qualche ritardo, la presa d'atto da parte dell'UE di un cambiamento di epoca delle economie e delle demografie degli Stati membri, con tutte le esigenze che questo comporta. Non avvedersi di questo significa leggere in modo letterale, ma anche frammentato, asistemico e antistorico le norme dell'uno e dell'altro testo normativo, costringendo i sistemi universitari degli Stati membri a versare vino nuovo in otri vecchi, con esiti fin troppo immaginabili riguardo alla loro desiderata, ma nella prassi negata attrazione internazionale. Se infatti l'obiettivo è diplomare negli Stati membri studenti universitari stranieri non più per restituirli ai Paesi di origine, ma per attrarli nel mercato nazionale della manodopera qualificata per la produzione di beni e servizi, allora il rifiuto del visto di ingresso a motivo del "rischio di immigrazione illegale" non dovrebbe più essere inteso come la probabilità che il richiedente decida di non rientrare in patria una volta finiti gli studi – un'eventualità in effetti desiderata a livello sistemico – ma come la constatazione che quello studente non abbia la capacità o la volontà di svolgere un percorso di studi soddisfacente, sicché il motivo di studio risulta solo apparente oppure verosimilmente destinato a non essere realizzato con esiti soddisfacenti.

Lette alla luce di questo diverso paradigma, ribadito di recente in sede di programmazione triennale dei flussi di ingresso<sup>47</sup>, le indicazioni del codice visti non devono essere disattese, ma riorientate. Si pensi, ad esempio, alla necessità di valutare con attenzione i legami del richiedente il visto per motivi di studio nello Stato membro da lui sollecitato. Detti legami sono spesso letti come un indice di rischio di immigrazione illegale, specie nel momento in cui si tratti di rilasciare un visto per visita o per turismo, ma nella prospettiva di una carriera di studio la loro valenza si capovolge di senso: lo studente avrà maggiori *chances* di sostegno economico, probabilmente un secondo alloggio disponibile, oltre a quello eventualmente assegnatogli presso l'univer-

<sup>47</sup> D.P.C.m. 27.9.2023, che all'art. 4, co. 1, lett. *d*), tra i criteri specifici per gli ingressi al di fuori delle quote, menziona la necessità di "valorizzazione dei percorsi di studio e di formazione di cittadini stranieri in Italia, anche mediante la conversione, ai sensi dell'art. 6, comma 1, secondo periodo, del testo unico, come modificato dall'art. 3, comma 2, del decreto-legge n. 20 del 2023, in permessi di soggiorno per motivi di lavoro, al di fuori delle quote, dei permessi rilasciati per motivi di studio e formazione".

sità o reperito dall'interessato, mentre non vi è da dubitare sulla propensione di genitori e di altri parenti, già residenti nel Paese ospitante, nell'adoperarsi per l'integrazione del loro congiunto nella società di accoglienza.

Dunque, i legami familiari costituiscono un elemento di forza del progetto migratorio per motivi di studio, per le medesime ragioni per le quali costituirebbero altresì un incentivo al fenomeno degli *overstayers*, che non riguarda, però, almeno nella prospettiva adottata formalmente dal legislatore, gli studenti universitari stranieri, ma i turisti. Viceversa, un'attenzione adeguata dovrebbe essere volta a meglio assicurare loro prospettive di successo negli studi, privilegiando l'esame di requisiti culturali e di attitudini personali rispetto al percorso da realizzare, ma anche prevedendo misure di inserimento linguistico e culturale più efficaci al momento dell'iscrizione presso l'università prescelta. La capacità e le motivazioni andrebbero dunque meglio esaminate, pur tenendo conto della diversità dei contesti – l'India non è come la Guinea – e della necessità di stabilire o incrementare influenze culturali ed economiche, ad esempio in Africa.

A questo riguardo, la giurisprudenza correla già il rischio di immigrazione illegale al fatto che il richiedente il visto per motivi di studio, pur essendo in possesso di un titolo idoneo all'iscrizione al corso di laurea, non abbia una sufficiente attitudine allo studio<sup>48</sup>, abbia un'età avanzata rispetto all'anno di conseguimento del titolo stesso<sup>49</sup>, non abbia dato sufficiente dimostrazione di un interesse attuale per detto corso<sup>50</sup>, abbia precedentemente rinunciato agli studi per cui aveva ottenuto un primo visto<sup>51</sup>, possa frequentare un corso del tipo di quello prescelto pure nel Paese di origine<sup>52</sup> ecc. Questi passaggi argomentativi sono certamente coerenti con l'attuale cornice normativa del rischio di immigrazione illegale nei flussi di ingresso per motivi di studio. Non lo è affatto, invece, la deduzione impropriamente fatta dal giudice amministrativo secondo cui tale rischio sarebbe desumibile dalla manifestazione della volontà del richiedente di concludere gli studi e poi di trattenersi nel territorio italiano per lavorare, nonostante ciò venga addirittura auspicato dal diritto dell'UE almeno sin dal 2016 per effetto della già richiamata dir. UE n. 801/2016, che – in linea con il considerando 53<sup>53</sup> – disciplina all'art.

<sup>48</sup> TAR Lazio-Roma, sez. IV, sentt. n. 15899/2022; n. 15904/2022.

<sup>49</sup> TAR Lazio-Roma, sez. IV, sent. n. 13187/2022.

<sup>50</sup> TAR Lazio-Roma, sez. IV, sent. n. 13185/2022.

<sup>51</sup> TAR Lazio-Roma, sez. IV, sent. n. 13286/2022.

<sup>52</sup> TAR Lazio-Roma, sez. IV, sent. n. 13678/2022.

<sup>53</sup> Vi si prevede che, "al fine di garantire in futuro una forza lavoro altamente qualificata, gli studenti che si laureano nell'Unione dovrebbero avere la possibilità di rimanere sul territo-

25 il soggiorno per motivi di ricerca di lavoro o imprenditorialità dei ricercatori e degli studenti universitari stranieri<sup>54</sup>.

Ulteriori osservazioni critiche, poi, vanno rivolte alla valutazione del rischio di immigrazione illegale discendente dai mezzi di sussistenza, essendo tale rischio correlato alla condizione di vulnerabilità economico-sociale del richiedente, a prescindere dal fatto che lo stesso sia in grado di garantire un reddito di 6.079,45 euro annui (§ 7.4). Al riguardo, una recente pronuncia suggerisce che l'amministrazione possa persino effettuare delle stime circa le spese che la famiglia del richiedente dovrà prevedibilmente affrontare per il mantenimento dei figli, tenuto conto del numero degli stessi, delle rette universitarie e di eventuali imprevisti, oltre che della solidità finanziaria dell'azienda familiare<sup>55</sup>. Nell'attuale cornice normativa tali considerazioni dovrebbero però recedere di fronte alla specifica dimostrazione della sufficienza dei mezzi economici assicurati, ad esempio, mediante una borsa di studio o l'impegno giuridicamente vincolante di un terzo, mentre dovrebbe essere dato un rilievo decisamente positivo alla presenza in Italia di familiari del richiedente. Tuttavia, l'esame del diritto vivente conferma purtroppo quanto il richiedente il visto per motivi di studio rimanga ad oggi esposto a valutazioni

rio dello Stato membro interessato... con l'intenzione di individuare opportunità di lavoro o di avviare un'impresa”.

<sup>54</sup> TAR Lazio-Roma, sez. IV, sent. n. 13187/2022.

<sup>55</sup> TAR Lazio-Roma, sez. IV, sent. n. 13051/2022: “la resistente Amministrazione ha prodotto in giudizio la relazione del Consolato Generale, dalla quale si evince che l'odierna ricorrente non abbia fornito documentale riscontro in ordine alle proprie condizionali patrimoniali e di reddito, evidenziando la disponibilità di una somma insufficiente a garantirne il mantenimento per il programmato periodo di soggiorno in Italia. [...] Dalla disamina della intera documentazione... il Consolato Generale riteneva ‘insufficienti i mezzi economici posseduti dai genitori delle sigg.re – OMISSIS – e – OMISSIS (sorella della ricorrente)’. Infatti, ‘a fronte di spese minime prevedibili per il mantenimento delle due figlie stimate da questo Consolato Generale in circa 19.207,74 euro annui (ai quali come visto vanno comunque aggiunte le due rette universitarie ed eventuali imprevisti), sul conto corrente del padre vi era invece una giacenza media di 4.640,10 euro per il trimestre aprile-giugno, che aumentava a 6.790,89 euro nel trimestre agosto-ottobre, grazie a tre bonifici provenienti dal conto intestato all'azienda. Altresì insufficiente era considerato l'apporto del conto corrente aziendale appena menzionato, il quale, nel medesimo trimestre vi era una giacenza media di 5.493,12 euro. Il conto aziendale veniva considerato insufficiente anche alla luce del fatto che dal medesimo conto erano già stati effettuati 3 bonifici a favore del conto personale per un totale di 70.000 dirham (17.000 euro circa) e che presumibilmente non si potesse prelevare granché altro senza pregiudicare il funzionamento dell'azienda stessa, chiudendo il trimestre con un saldo aziendale di appena 4.641,90 euro’. Da ciò, il convincimento dell'ufficio diplomatico, ampiamente condivisibile, dell'immanenza di un ‘rischio migratorio’”.

amministrative latamente discrezionali, le quali trovano scarsa giustiziabilità anche in ragione del timore dei giudici di superare i limiti di un sindacato meramente estrinseco, inteso a rilevare eventuali abnormità logiche, nell'idea che "il bene giuridico protetto in via primaria non è l'interesse del richiedente di entrare nel territorio della Repubblica, ma quello della Repubblica di prevenire il rischio migratorio"<sup>56</sup>.

La stessa giurisprudenza amministrativa, del resto, mostra una certa propensione a ritenere legittimi i provvedimenti di diniego privi di motivazione e a consentire l'illustrazione delle ragioni atte a giustificare detto diniego nel corso del processo, attraverso un'apposita relazione<sup>57</sup>. Il difetto di motivazione appare però in contrasto con il diritto statale e dell'UE, nonostante che in alcune pronunce tale rilievo venga minimizzato, in considerazione del fatto che l'amministrazione, nel provvedere, utilizzi un modulo uniforme previsto all'interno del codice dei visti. Tale modulo, infatti, non impedisce di illustrare adeguatamente le ragioni che sorreggono il diniego del visto, né tanto meno impone il ricorso a quelle che la stessa giurisprudenza definisce "formule alternativamente predefinite"<sup>58</sup>.

<sup>56</sup> C. St., sez. IV, sent. n. 2361/2021.

<sup>57</sup> TAR Lazio-Roma, sez. IV, sentt. n. 13051/2022; n. 13185/2022; n. 13187/2022; nonché TAR Lazio-Roma, sez. IV, sent. n. 13286/2022, ove si osserva che, "in relazione alla dedotta violazione dell'articolo 3 della legge n. 241 del 1990, il Collegio ritiene che la motivazione impugnata, pur nella sua sinteticità, sia idonea a far comprendere al ricorrente le ragioni del diniego, tenuto conto che gli elementi di fatto, nel dettaglio esplicitati nella relazione dell'Ambasciata, oltre ad essere conosciuti dall'istante, erano già stati oggetto di confronto con quest'ultimo nel corso del procedimento; di talché non era necessario che gli stessi fossero tutti riprodotti nel provvedimento di diniego, che invece ha quale contenuto minimo, ma sufficiente, l'indicazione del requisito mancante".

<sup>58</sup> TAR Lazio-Roma, sez. IV, sent. n. 13051/2022, ove si osserva che "va, innanzi tutto, osservato che, laddove – come, appunto, nella fattispecie all'esame – il provvedimento di diniego di rilascio di visto di ingresso in Italia sia redatto su un modulo prestampato, la motivazione, sebbene resa attraverso l'uso di espressioni alternativamente predefinite, è comunque idonea a dare conto dell'iter logico-giuridico seguito dall'Amministrazione e contiene gli elementi necessari e sufficienti dai cui risulta, in modo non equivoco, la sussistenza nel singolo caso della ragione del diniego, consistente nella carenza dei presupposti richiesti dalla legge per il rilascio del visto di ingresso nel Paese, giustificando il rigetto della domanda della ricorrente. Peraltro, l'art. 32, comma 2, del Reg. CE 810/2009 (codice dei visti), dispone che "la decisione di rifiuto e i motivi su cui si basa sono notificati al richiedente mediante il modulo uniforme di cui all'Allegato VI". Nel caso di specie, pertanto, il provvedimento di diniego di rilascio di visto di ingresso in Italia per motivi di lavoro, adottato dall'Ufficio diplomatico in Islamabad, è conforme a tale modulo; e, pertanto, legittimo, perché conformi a una disciplina eurounitaria a cui lo Stato italiano deve attenersi".



## CAPITOLO 8

### IL RICONOSCIMENTO DEI TITOLI DI STUDIO STRANIERI

*Flavia Pacella*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La normativa in tema di riconoscimento dei titoli di studio stranieri. – 3. La legalizzazione e la c.d. apostille. – 4. L'accesso ai corsi di studio universitari e il loro proseguimento. – 5. Il procedimento di riconoscimento accademico. – 6. Gli enti di supporto. – 6.1. Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e le rappresentanze diplomatico-consolari. – 6.2. Il Centro di informazione sulla mobilità e le equivalenze accademiche. – 6.3. I procedimenti speciali per gli studenti universitari titolari di protezione internazionale.

#### 1. *Introduzione*

Al fine di iniziare o proseguire un percorso universitario in Italia, le istituzioni di istruzione superiore normalmente richiedono agli studenti internazionali di fornire la documentazione attestante il conseguimento di un idoneo titolo di accesso<sup>1</sup>. Poiché i titoli di studio conseguiti all'estero<sup>2</sup> non hanno valore legale in Italia<sup>3</sup>, è necessario chiederne il riconoscimento. Come si

<sup>1</sup> Ad esempio, in relazione ai corsi di laurea e di laurea magistrale a ciclo unico, si richiede la produzione del titolo finale degli studi secondari superiori conseguito con almeno dodici anni di scolarità: si veda, da ultimo, MUR, Segretariato generale, Direzione generale dell'internazionalizzazione e della comunicazione, *Procedure per l'ingresso, il soggiorno, l'immatricolazione degli studenti internazionali e il relativo riconoscimento dei titoli, per i corsi della formazione superiore in Italia valide per l'anno accademico 2024-2025*, [2024], su [bit.ly/4acmjKY](https://bit.ly/4acmjKY), p. 8.

<sup>2</sup> L'assenza di valore legale del titolo di studio estero vale sia per gli Stati membri dell'UE che per gli Stati extra-UE; si veda A. BIANCHI CONTI e T. CUOMO, *Riconoscimento dei titoli accademici e professionali*, Roma, Eurilink, 2018, p. 14.

<sup>3</sup> Ad esempio, per quanto riguarda i titoli accademici, l'art. 170 R.d. 1592/1933 stabilisce che “i titoli accademici conseguiti all'estero non hanno valore legale nel Regno, salvo i casi di leggi speciali”; in via generale, con l'espressione “valore legale dei titoli di studio” si intende l'insieme degli effetti giuridici che la legge ricollega a un determinato titolo di studio; si veda SENATO DELLA REPUBBLICA, *Il valore legale del titolo di studio*, [2011], su [bit.ly/3Te4ob6](https://bit.ly/3Te4ob6), p. 7; in particolare, esso attesta “il raggiungimento di un determinato livello di preparazione, assi-

vedrà nel prosieguo, con la ratifica della Convenzione sul riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore nella regione europea (la c.d. Convenzione di Lisbona) del 1997 (§ 2.1) si sono introdotte nell'ordinamento italiano tre diverse finalizzazioni del riconoscimento dei titoli di studio stranieri: *a*) il riconoscimento accademico, teso *a1*) all'accesso o alla prosecuzione di un corso di studi, *a2*) all'abbreviazione del corso e al riconoscimento del periodo di studi o dei CFU e *a3*) al conseguimento del corrispondente titolo italiano (la c.d. equipollenza); *b*) il riconoscimento non accademico, finalizzato *inter alia* all'accesso ai concorsi pubblici, all'assegnazione di borse di studio, all'accesso ai tirocini e ai percorsi di formazione professionale successivi al conseguimento del titolo; *c*) il riconoscimento professionale, finalizzato all'esercizio di professioni regolamentate (come quelle di medico, psicologo, avvocato ecc.) e non regolamentate<sup>4</sup>.

Nel presente lavoro ci si soffermerà esclusivamente sull'accesso all'istruzione superiore e sul riconoscimento accademico. In particolare, dopo avere ricostruito la rilevante normativa in materia (§ 8.2), si analizzeranno i procedimenti amministrativi previsti a tal fine (§ 8.5), con particolare riguardo al riconoscimento dei titoli degli studenti universitari titolari di protezione internazionale.

## 2. La normativa in tema di riconoscimento dei titoli di studio stranieri

La base giuridica di riferimento, in materia di riconoscimento di titoli di studio stranieri, è la Convenzione di Lisbona del 1997. Ai fini del presente contributo, è opportuno segnalare che, ai sensi dell'art. 3 della Convenzione, è fatto obbligo agli Stati contraenti di fornire informazioni chiare e adeguate sul proprio sistema scolastico, nonché di garantire che “le procedure ed i criteri utilizzati nella valutazione ed il riconoscimento delle qualifiche siano trasparenti, coerenti ed affidabili”. Infine, si prevede l'obbligo per gli Stati di decidere sul riconoscimento in un tempo ragionevole, “precisato antecedentemente dall'autorità competente in materia di riconoscimento, a partire dal

cur[a] certezza legale e garantisc[e] il valore del titolo *erga omnes*” (A. BIANCHI CONTI e T. CUOMO, *Riconoscimento dei titoli accademici e professionali*, cit., p. 22).

<sup>4</sup> Il riconoscimento non accademico e il riconoscimento professionale sono disciplinati dal d.P.R. n. 189/2009, in attuazione della l. n. 148/2002 di autorizzazione alla ratifica della Convenzione di Lisbona del 1997.

momento in cui tutte le informazioni necessarie all'esame della domanda sono state fornite".

La l. n. 148/2002, che ha autorizzato la ratifica in Italia della Convenzione di Lisbona del 1997, stabilisce all'art. 2 che "la competenza per il riconoscimento dei cicli e dei periodi di studio svolti all'estero e dei titoli di studio stranieri, ai fini dell'accesso alla formazione superiore, del proseguimento degli studi universitari e del conseguimento dei titoli universitari cittadini italiani, è attribuita alle Università ed agli Istituti di istruzione universitaria<sup>5</sup>, che la esercitano nell'ambito della loro autonomia e in conformità ai rispettivi ordinamenti, fatti salvi gli accordi bilaterali in materia"<sup>6</sup>. Il seguente art. 3, inoltre, prevede il termine di novanta giorni per la pronuncia sulle domande di riconoscimento, che decorre alla data di ricezione delle domande stesse<sup>7</sup>. Inoltre, in ottemperanza a quanto previsto all'art. IX.2 della Convenzione, l'art. 7 l. n. 148/2002 prevede anche l'istituzione di un centro nazionale di informazione, avente il duplice obiettivo di rendere più agevole l'accesso alle informazioni sul sistema e sui titoli di studio italiani ed esteri, nonché fornire pareri su questioni relative al riconoscimento e alla valutazione dei titoli di

<sup>5</sup> Per quanto riguarda l'attribuzione della competenza per il riconoscimento dei titoli per l'idoneità all'immatricolazione, la giurisprudenza amministrativa ha espressamente qualificato come corretta la designazione, a tali fini, di un organo amministrativo e non didattico; infatti, in un caso relativo a un cittadino indiano, il quale presentava istanza – poi rigettata – di iscrizione al corso di laurea speciale in Ingegneria aerospaziale presso l'Università degli studi di Roma "La Sapienza" e che in sede giurisdizionale lamentava che la competenza per il riconoscimento dei propri titoli fosse da incardinarsi presso l'ufficio che eroga il corso, piuttosto che presso la Segreteria amministrativa, il giudice amministrativo ha così statuito: "la legge 30 dicembre 2010, n. 240, all'art. 2, individua in capo al Direttore generale dell'Università la responsabilità della complessiva gestione organizzativa dei servizi d'Ateneo. In base a tale disposizione, il Direttore Generale della Sapienza... ha demandato alla segreteria amministrativa dell'area Servizi dell'Ateneo la competenza alla valutazione dei titoli di studio stranieri, nonché la gestione delle carriere degli studenti iscritti alla scuola di ingegneria aerospaziale. In tale contesto normativo appare, pertanto, corretto l'operato dell'Ateneo che, per il tramite della segreteria amministrativa, ha curato l'istruttoria volta a verificare il possesso dei requisiti di ammissione del ricorrente alla scuola in parola" (TAR Lazio-Roma, sez. III, sent. n. 6577/2022).

<sup>6</sup> Ai sensi dell'art. 1, co. 28-*quinquies*, d.l. n. 228/2021, conv. con mod. nella l. n. 15/2022, le "istituzioni di formazione superiore italiane" provvedono anche in relazione a titoli conseguiti in Stati diversi da quelli firmatari della Convenzione di Lisbona del 1997.

<sup>7</sup> Si noti che, da ultimo, con TAR Lazio-Roma, sez. IV-*bis*, sent. n. 13651/2023, è stato affermato che la legge impone all'amministrazione un obbligo di provvedere e, quindi, decorso inutilmente il termine di novanta giorni, si forma il silenzio inadempiuto che legittima la nomina di un commissario *ad acta*.

studio. Queste funzioni sono svolte in Italia dal CIMEA, di cui si tratterà (§ 8.6.2).

### 3. *La legalizzazione e la c.d. apostille*

Ai fini di questo lavoro, è importante chiarire preliminarmente che i titoli di studio stranieri da fare valere in Italia devono essere tradotti in italiano e legalizzati. In particolare, la legalizzazione conferma l'autenticità della firma, apposta sul titolo di studio, del pubblico ufficiale che lo ha rilasciato, nonché l'autenticità del timbro presente sull'atto<sup>8</sup>. Ai sensi dell'art. 33 d.P.R. n. 445/2000, gli uffici competenti per la procedura di legalizzazione dei titoli di studio esteri sono le rappresentanze diplomatico-consolari italiane all'estero<sup>9</sup>. Sono esentati dalla legalizzazione gli Stati che hanno aderito alla Convenzione riguardante l'abolizione della legalizzazione di atti pubblici stranieri del 1961<sup>10</sup>. In questi casi, la legalizzazione è sostituita dalla c.d. apostille, a meno che tra l'Italia e lo Stato da cui proviene l'atto da fare riconoscere non vi sia un accordo che escluda anche l'apostille<sup>11</sup>. L'apostille viene apposta tramite un'annotazione sul documento originale dall'autorità interna designata da ciascuno Stato e l'atto apostillato è direttamente riconosciuto nello Stato membro ospitante<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Art. 1, co. 1, lett. l), d.P.R. n. 445/2000.

<sup>9</sup> In particolare, la disposizione afferma che le firme sugli "atti e documenti formati da autorità estere e da valere nello Stato sono legalizzate dalle rappresentanze diplomatiche o consolari italiane all'estero. Le firme apposte su atti e documenti dai competenti organi delle rappresentanze diplomatiche o consolari italiane o dai funzionari da loro delegati non sono soggette a legalizzazione. Agli atti e documenti indicati nel comma precedente, redatti in lingua straniera, deve essere allegata una traduzione in lingua italiana certificata conforme al testo straniero dalla competente rappresentanza diplomatica o consolare, ovvero da un traduttore ufficiale"; i costi della legalizzazione variano a seconda dei documenti da legalizzare e sono periodicamente aggiornati (si vedano, ad esempio, le tariffe consolari del Consolato generale d'Italia a Filadelfia, su [bit.ly/47VabMC](http://bit.ly/47VabMC)).

<sup>10</sup> La cui ratifica è stata autorizzata con la l. n. 1253/1966.

<sup>11</sup> Su [bit.ly/44mLwON](http://bit.ly/44mLwON).

<sup>12</sup> Su [bit.ly/46Kkbr7](http://bit.ly/46Kkbr7).

#### 4. L'accesso ai corsi di studio universitari e il loro proseguimento

Ai fini dell'accesso a un corso di studi universitario di primo livello in Italia, occorre procedere alla valutazione dei titoli finali della scuola secondaria superiore conseguiti all'estero. Tale procedimento non trasforma il titolo straniero in un titolo italiano, ma consente l'ingresso ai corsi di primo ciclo, laddove si dimostri il possesso di un titolo finale di scuola secondaria del sistema estero di riferimento, che consente l'accesso a corsi di primo di ciclo della medesima natura rispetto a quello cui si vuole accedere nel sistema italiano (ad esempio, di natura accademica). Inoltre, tale titolo dev'essere stato ottenuto dopo un percorso complessivo di almeno dodici anni di scolarità e, nel caso esista una prova nazionale o un esame finale al fine dell'ingresso all'istruzione superiore nello Stato di origine, tale requisito è richiesto anche per l'accesso ai corsi italiani<sup>13</sup>.

Anche ai fini del proseguimento degli studi viene effettuato un procedimento di valutazione dei titoli finali esteri di primo e di secondo ciclo, per l'accesso rispettivamente ai corsi di secondo (ad esempio, laurea magistrale) e terzo ciclo (ad esempio, dottorato di ricerca o scuola di specializzazione) italiani. Anche in tal caso, non si trasforma il titolo estero in un titolo italiano, ma si consente l'accesso ai corsi di secondo o terzo ciclo, se il titolo estero presenta tutte le seguenti caratteristiche: *a*) è un titolo ufficiale rispettivamente di primo o di secondo ciclo del sistema estero di riferimento, rilasciato da un'istituzione ufficiale del relativo ordinamento giuridico; *b*) è un titolo che consente nel sistema estero di riferimento l'ingresso ai medesimi corsi di secondo o di terzo ciclo; *c*) è un titolo che presenta gli elementi di natura disciplinare corrispondenti a quelli del titolo italiano richiesto per l'accesso (come la natura accademica o gli elementi di ricerca)<sup>14</sup>. Questi requisiti valgono per tutti i titoli di studio esteri, indipendentemente dal fatto che provengano da uno Stato membro dell'UE o da uno Stato extra-UE<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> MUR, Segretariato generale, Direzione generale dell'internazionalizzazione e della comunicazione, *Procedure per l'ingresso, il soggiorno, l'immatricolazione degli studenti internazionali e il relativo riconoscimento dei titoli, per i corsi della formazione superiore in Italia valide per l'anno accademico 2024-2025*, cit., p. 16; nonché, *ivi*, all. 1, p. 1.

<sup>14</sup> Su [bit.ly/41cYmiL](https://bit.ly/41cYmiL).

<sup>15</sup> Per i cittadini europei la procedura di immatricolazione è semplificata; ad esempio, alcune università prevedono un lasso di tempo maggiore per presentare la domanda, come l'Università degli studi di Roma "La Sapienza", oppure altre non richiedono la preimmatricolazione, come l'Università degli studi di Palermo.

### 5. *Il procedimento di riconoscimento accademico*

Come si è detto (§ 8.1), il riconoscimento accademico è finalizzato all'accesso o alla prosecuzione di un corso di studi, all'abbreviazione di corso, al riconoscimento del periodo di studio o dei CFU e al conseguimento di un'equipollenza. Si tratta, in particolare, di un procedimento amministrativo volto a valutare in modo analitico i titoli accademici esteri per verificare se questi corrispondono per livello, anni di studi e contenuti a un titolo italiano. La valutazione ha l'obiettivo di rilasciare un provvedimento che è analogo a un titolo finale italiano e avente valore legale in Italia.

La domanda di riconoscimento può essere presentata sulla base di tre condizioni: *a)* il titolo di studio dev'essere stato rilasciato all'estero da un'università o da un'altra istituzione di livello universitario o superiore che faccia parte ufficialmente del sistema di istruzione di quell'ordinamento giuridico; *b)* il titolo di studio dev'essere un titolo finale di terzo ciclo ivi riconosciuto; *c)* l'ordinamento didattico dell'università italiana di riferimento deve prevedere un corso di studio comparabile con quello svolto all'estero<sup>16</sup>. La valutazione è eseguita da un organo accademico che confronta il contenuto degli studi e gli esami sostenuti all'estero con il corrispondente corso di studi italiano. L'esito della valutazione può essere di tre tipi: *a)* di riconoscimento; *b)* di non riconoscimento; *c)* di riconoscimento subordinato all'integrazione di elementi mancanti (ad esempio, attraverso il superamento di ulteriori esami).

### 6. *Gli enti di supporto*

#### 6.1. *Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e le rappresentanze diplomatico-consolari*

Il MAECI non è competente per il riconoscimento dei titoli di studio esteri. Tuttavia, le rappresentanze diplomatico-consolari italiane all'estero sono competenti al rilascio della Dichiarazione di valore *in loco* di un titolo di studio o di abilitazione professionale conseguito all'estero nella circoscrizione di loro competenza. Tale Dichiarazione non è una forma di riconoscimento del titolo, ma è un documento di natura informativa che le università e gli altri istituti di istruzione superiore in Italia possono utilizzare per la valutazione dei titoli stessi, ai fini del proseguimento degli studi o dell'esercizio

<sup>16</sup> Su [bit.ly/3t0bifn](http://bit.ly/3t0bifn).

di professioni regolamentate. In sostanza, dunque, si tratta di un documento che attesta il valore di un titolo di studio conseguito in un sistema di istruzione diverso da quello italiano. Secondo quanto affermato dalla consolidata giurisprudenza amministrativa, “la richiesta della dichiarazione di valore... corrisponde ad una mera prassi, che non esclude il potere-dovere dell’amministrazione di compiere le proprie autonome valutazioni anche qualora la rappresentanza diplomatico-consolare interessata (anche, se del caso, a cagione dell’assenza di forme di raccordo o di coordinamento tra la stessa e gli istituti universitari nazionali) non abbia fornito il riscontro richiesto o l’abbia fornito in termini generici od insufficienti”<sup>17</sup>. In termini simili, si è recentemente chiarito che, laddove la Dichiarazione di valore sia “inidonea o... ambigua nel suo contenuto”<sup>18</sup>, è ben possibile per l’università richiedere un’integrazione documentale mediante attestazione del CIMEA. Le informazioni riportate nella dichiarazione hanno ad oggetto: *a*) la natura e il livello dell’istituzione che ha emesso il titolo di studio estero; *b*) la durata legale del corso di studio; *c*) i requisiti di accesso al corso; *d*) l’eventuale votazione ottenuta con riferimento al sistema di valutazione vigente all’estero; *e*) il valore del titolo nel Paese di origine ai fini del proseguimento degli studi ed eventualmente dell’esercizio della professione; *f*) ogni altra informazione eventualmente ritenuta utile alla valutazione del titolo in Italia<sup>19</sup>.

### 6.2. Il Centro di informazione sulla mobilità e le equivalenze accademiche

Come si è visto (§ 8.2), la Convenzione di Lisbona del 1997, all’art. IX.2, obbliga gli Stati parte ad istituire un centro nazionale che, tra le altre cose, fornisce pareri su questioni relative al riconoscimento e alla valutazione dei titoli di studio. In ottemperanza a tale obbligo, il Ministero della pubblica istruzione ha designato a tal fine il CIMEA<sup>20</sup> (§ 8.2), che già dal 1986 era stato designato da tale Ministero quale centro italiano ufficiale afferente alle reti

<sup>17</sup> C. St., sez. VI, dec. n. 4613/2007; in termini, si veda già C. St., sez. VI, dec. n. 4932/2006.

<sup>18</sup> TAR Lazio-Roma, sez. III, sent. n. 6577/2022, in cui si afferma che, nel caso di specie, “l’attestazione CIMEA è individuata come alternativa alla produzione del DOV, ma è evidente come tale alternativa non possa che è subordinata alla portata soddisfattiva della produzione del DOV. Nel caso di specie, invece, il contenuto non univoco dello stesso abilitava pienamente l’Ateneo a subordinare l’immatricolazione dell’istante alla produzione dello stesso in termini non dissimili dall’esercizio di una sorta di soccorso istruttorio”.

<sup>19</sup> Su [bit.ly/3t0bifn](https://bit.ly/3t0bifn).

<sup>20</sup> Su [bit.ly/47QJvgC](https://bit.ly/47QJvgC).

NARIC e ENIC<sup>21</sup>. Nell'ambito del procedimento di riconoscimento accademico, il CIMEA è competente al rilascio dell'attestato di comparabilità e dell'attestato di verifica.

Tramite il servizio di comparabilità, il CIMEA valuta i titoli e le qualifiche ottenute all'estero che consentono l'accesso ai corsi della formazione superiore e, in caso di esito positivo, rilascia un attestato di comparabilità. Per comparabilità si intende l'indicazione del livello del titolo estero in riferimento ai cicli del c.d. Processo di Bologna del 1999<sup>22</sup> e ai livelli dell'European Qualifications Framework<sup>23</sup>. Tale comparazione non sancisce il riconoscimento formale del titolo all'interno di un sistema nazionale, ma rappresenta un'indicazione utile per le istituzioni che valutano il riconoscimento dei titoli di studio stranieri. Infatti, l'attestato di comparabilità del titolo assume la forma di un parere non vincolante<sup>24</sup>; pertanto, le istituzioni di istruzione superiore – le quali, come si è visto (§ 8.2), sono competenti per il riconoscimento *ex art. 2 l. 148/2002* – rimangono libere nella valutazione del riconoscimento del titolo. Vale la pena notare che, in ottemperanza alla raccomandazione del Consiglio dell'UE 2018/C 444/01, attualmente il CIMEA sta realizzando un servizio digitale automatico di attestazione di comparabilità, che

<sup>21</sup> Su [bit.ly/47QJvgC](http://bit.ly/47QJvgC).

<sup>22</sup> Il Processo di Bologna del 1999 ha l'obiettivo di costituire uno Spazio europeo dell'istruzione superiore, che presenta, tra gli altri, i seguenti obiettivi: *a)* l'introduzione di un sistema di titoli comprensibili e comparabili, basato in maniera il più uniforme possibile su di un sistema a tre cicli di primo, secondo e terzo livello; *b)* la trasparenza dei corsi di studio attraverso un comune sistema di crediti; *c)* il riconoscimento dei titoli e dei periodi di studio; si veda [bit.ly/3sYliWw](http://bit.ly/3sYliWw).

<sup>23</sup> L'European Qualifications Framework, invece, è “an 8-level, learning outcomes-based framework for all types of qualifications that serves as a translation tool between different national qualifications frameworks. This framework helps improve transparency, comparability and portability of people's qualifications and makes it possible to compare qualifications from different countries and institutions” ([bit.ly/41f46IT](http://bit.ly/41f46IT)); si tratta essenzialmente di un portale che fornisce la mappatura e la comparazione di tutti i titoli di studio degli Stati membri dell'UE, cui si accede gratuitamente via *web* e che quindi può essere consultato tanto da persone fisiche quanto da soggetti istituzionali (università, CIMEA ecc.).

<sup>24</sup> In relazione all'equipollenza tra dottorato di ricerca e diploma di scuola di specializzazione, la giurisprudenza amministrativa ha affermato la natura non vincolante del parere del CIMEA (si veda, ad esempio, TAR Calabria-Catanzaro, sez. I, sent. n. 50/2023), mentre non risultano pronunce relative a titoli di studio esteri; d'altro canto, la natura non vincolante del parere fornito dal CIMEA risulta espressamente in alcune delle convenzioni stipulate con gli atenei italiani; si vedano, ad esempio, l'art. 5 della convenzione con l'Università degli studi di Brescia o l'art. 5 della convenzione con l'Università degli studi di Catania.

ha l'obiettivo di semplificare il riconoscimento dei titoli di studio nello Spazio europeo dell'istruzione superiore<sup>25</sup>.

Tramite il servizio di verifica, il CIMEA attesta che un titolo o una qualifica estera siano stati effettivamente rilasciati in capo al possessore da parte di un ente ufficiale nello Stato di origine. Per verifica dell'autenticità si intende ogni operazione posta in essere dal CIMEA al fine di ricevere informazioni sull'effettivo rilascio di un titolo da parte dell'istituzione in questione. Anche in questo caso, l'attestato di verifica del titolo ha la forma di parere non vincolante (§ 8.6.2). A tali fini, il CIMEA ricorre a banche dati nazionali o della singola istituzione, informazioni richieste direttamente all'istituzione rilasciante il titolo, certificazioni ufficiali rilasciate dalle autorità competenti del Paese di origine, invii del titolo in originale da parte dell'istituzione, verifica della presenza di legalizzazioni e timbri, verifica del *format* della qualifica e delle rispettive firme ecc.<sup>26</sup>.

Il parere del CIMEA viene normalmente richiesto agli interessati dall'università o dall'istituzione di formazione superiore competente al riconoscimento del titolo estero. Nello specifico, i rapporti tra CIMEA e università – le quali rimangono titolari *ex lege* della competenza relativa al riconoscimento dei titoli – sono regolati da apposite convenzioni stipulate con i singoli atenei<sup>27</sup>. A seguito di istanza di accesso civico generalizzato *ex art. 5, co. 2, d.lgs. n. 33/2013*, si è potuto prendere visione di circa venti convenzioni. L'analisi comparata di tali accordi permette di affermare che l'affidamento da parte delle università e degli istituti di formazione superiore al CIMEA del compito di produrre le attestazioni di comparabilità e di verifica è generalmente fatto nell'ottica di velocizzare le procedure di valutazione dei titoli di studio stranieri, facilitare la produzione documentale da parte dei candidati nonché ridurre i costi; si tratta, in buona sostanza, di un'esigenza di semplificazione. Al contempo, il CIMEA, tramite il portale DiploME<sup>28</sup> e una casella istituzionale di posta elettronica relativa alla singola università, permette che i servizi possano essere richiesti direttamente dagli interessati<sup>29</sup>, ai quali è richiesto un contributo economico, diverso a seconda dell'ateneo (a

<sup>25</sup> Per questo motivo, i servizi di comparabilità del CIMEA sono attualmente interrotti fino ai primi mesi del 2024, come pubblicato sul sito *web* del Centro, su [bit.ly/3RyB185](http://bit.ly/3RyB185).

<sup>26</sup> Su [bit.ly/3OV6n6j](http://bit.ly/3OV6n6j).

<sup>27</sup> Su [bit.ly/3T9NwZ0](http://bit.ly/3T9NwZ0) è possibile visionare l'elenco di tutte le università che hanno sottoscritto una convenzione con il CIMEA.

<sup>28</sup> Su [bit.ly/3OV6n6j](http://bit.ly/3OV6n6j).

<sup>29</sup> Allegato alla Convenzione stipulata con l'Università degli studi di Catania.

meno che non siano rifugiati o comunque titolari di una forma di protezione internazionale, nel qual caso il rilascio dell'attestazione è gratuito; § 8.6.3).

Quanto alla natura giuridica del CIMEA, si tratta di un'associazione di diritto privato<sup>30</sup>. Questa qualificazione è confermata sia dalle convenzioni stipulate con i vari atenei italiani<sup>31</sup> sia dallo stesso MIUR e dalla Rappresentanza italiana presso il Consiglio d'Europa<sup>32</sup>. La giurisprudenza amministrativa ha, tuttavia, espressamente riconosciuto che “il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ha affidato [al CIMEA], in esecuzione delle disposizioni della Convenzione di Lisbona... le attività di Centro Nazionale di Informazione sulle procedure di riconoscimento dei titoli vigenti in Italia, sul sistema italiano d'istruzione superiore e sui titoli presenti a livello nazionale”<sup>33</sup>. Più di recente, è intervenuto il legislatore, prevedendo che il MIM si avvalga del CIMEA sulla base di un'apposita convenzione di durata triennale<sup>34</sup>. In relazione, dunque, alla natura giuridica di questo ente, si ritiene di poterlo qualificare come ente pubblico non soltanto perché è stato istituito in ottemperanza ad obblighi internazionali, ma anche perché il MIUR partecipa alle sue spese di gestione<sup>35</sup> e è difeso in giudizio dall'Avvocatura generale dello Stato<sup>36</sup>.

### *6.3. I procedimenti speciali per gli studenti universitari titolari di protezione internazionale*

La documentazione dei titoli e delle qualifiche conseguite nel Paese di origine può risultare particolarmente difficile e onerosa per gli studenti universitari a cui è stata riconosciuta la protezione internazionale. In effetti, secondo i dati dell'UNESCO, a livello globale soltanto il 6 per cento dei rifugiati ha accesso all'istruzione superiore<sup>37</sup>. In generale, poi, è noto che il si-

<sup>30</sup> In particolare, il CIMEA ha rilevato i compiti che erano svolti dall'Associazione servizi e ricerche Rui, istituita con d.m. Università e ricerca scientifica e tecnologica 28.12.1995, in GU n. 33/1996, p. 27.

<sup>31</sup> Così le Convenzioni con le Università degli studi di Catania e di Milano.

<sup>32</sup> Nota 3.11.2011, richiamata *inter alia* nel d.dirett. MUR n. 100/2023.

<sup>33</sup> TAR Lazio-Roma, sez. III-ter, sent. n. 13114/2022.

<sup>34</sup> Art. 5, co. 18, d.l. n. 44/2023, conv. con mod. nella l. 74/2023.

<sup>35</sup> D.m. Istruzione, università e ricerca n. 26182/2018; si veda anche d.dirett. MUR n. 100/2023.

<sup>36</sup> C. St., sez. VII, sent. n. 7575/2023.

<sup>37</sup> Su *bit.ly/3PeZNZR*.

stema del riconoscimento dei titoli di studio costituisce uno dei criteri rilevanti ai fini dell'inclusione sociale degli stranieri<sup>38</sup>.

In relazione ai soggetti titolari di protezione internazionale, la Convenzione di Lisbona del 1997, all'art. VII, prevede espressamente in capo agli Stati parte l'obbligo di adottare "tutti i provvedimenti possibili e ragionevoli per elaborare procedure atte a valutare equamente ed efficacemente se i rifugiati, i profughi e le persone in condizioni simili a quelle dei rifugiati soddisfano i requisiti per l'accesso all'istruzione superiore, a programmi complementari di insegnamento superiore o ad attività lavorative, anche nei casi in cui i titoli di studio rilasciati da una delle Parti non possono essere comprovati dai relativi documenti". In ottemperanza a questo obbligo, il legislatore statale ha stabilito che, ai fini del riconoscimento delle qualifiche professionali, dei diplomi, dei certificati e degli altri titoli conseguiti all'estero da parte dei rifugiati e dei titolari di protezione sussidiaria, le amministrazioni competenti individuano "sistemi appropriati di valutazione, convalida e accreditamento che [ne] consentano il riconoscimento, anche in assenza di certificazione da parte dello Stato in cui è stato ottenuto il titolo, ove l'interessato dimostri di non poter acquisire detta certificazione"<sup>39</sup>. In seguito alla crisi migratoria degli anni 2015-2016, il Comitato della Convenzione di Lisbona – organo che, ai sensi dell'art. X.1 della Convenzione, ha il compito di sorvegliare, promuovere e facilitare l'applicazione della stessa – ha adottato una specifica raccomandazione per il riconoscimento dei titoli per i rifugiati, i profughi e "persons in a refugee-like situation"<sup>40</sup>. Ai fini di questo lavoro, è importante notare che tale raccomandazione prevede espressamente che i procedimenti di riconoscimento dei titoli di studio in questi casi siano *a)* trasparenti, *b)* gratuiti o comunque che abbiano un costo ragionevole; *c)* si concludano in un termine ugualmente ragionevole. Inoltre, si stabilisce anche che la mancanza di conoscenza della lingua dello Stato ospitante non sia di per sé motivo ostativo al riconoscimento del titolo.

Nell'ottica, dunque, di garantire il diritto allo studio anche agli studenti universitari stranieri in condizioni di particolare vulnerabilità, sono attualmente in funzione una pluralità di strumenti, nazionali e internazionali, volti

<sup>38</sup> Tra gli altri, R. LODIGIANI e A. SARLI, *Migrants' Competence Recognition Systems*, in *European Journal on the Education and Learning of Adults*, 2017, pp. 127 ss.

<sup>39</sup> Art. 26, co. 3-*bis*, d.lgs. n. 251/2007, come modificato con l'art. 1, co. 1, lett. *r*), d.lgs. n. 18/2014.

<sup>40</sup> Su [bit.ly/3uItYAD](http://bit.ly/3uItYAD).

a certificare le conoscenze individuali in assenza della documentazione originale o in presenza di una documentazione incompleta o insufficiente<sup>41</sup>.

In primo luogo, l'EQPR è un progetto del Consiglio d'Europa che ha l'obiettivo di valutare i titoli dei rifugiati, richiedenti asilo e titolari di protezione temporanea ai sensi della dir. CE n. 55/2001, nel caso in cui la documentazione prodotta sia insufficiente o del tutto mancante ai fini del riconoscimento accademico o professionale<sup>42</sup>. Più nel dettaglio, si tratta di un documento rilasciato dai *partner* del programma (tra i quali vi rientrano, in Italia, l'UNHCR, la CRUI e il CIMEA), che contiene una valutazione (il c.d. *assessment*) dei titoli conseguiti dal richiedente, delle sue esperienze professionali e delle sue conoscenze linguistiche. È importante notare che tale documento non produce gli effetti di un riconoscimento, perché adotta una metodologia mista. Infatti, oltre a valutare l'eventuale documentazione prodotta dal richiedente, si fa ricorso ad interviste strutturate condotte da valutatori; pertanto, l'EQPR fornisce informazioni credibili sui titoli e sulle qualifiche di studio conseguite dal richiedente sulla base delle informazioni disponibili, ma non sostituisce il procedimento di riconoscimento (accademico e non) disciplinato dalla l. n. 148/2002. Inoltre, in virtù del successo ottenuto dal programma in questione, l'UNESCO ha lanciato nel 2020 un proprio progetto pilota che prevede il rilascio di uno strumento del tutto analogo all'EQPR, denominato UNESCO Qualifications Passport.

In secondo luogo, l'Ufficio IV della Direzione generale per la diplomazia pubblica e culturale del MAECI, attraverso la rete diplomatico-consolare italiana all'estero, fornisce assistenza gratuita per il rilascio della Dichiarazione di valore ai titolari di protezione internazionale in Italia (ossia *status* di rifugiato, protezione sussidiaria, casi speciali), in quanto i richiedenti non hanno la possibilità di rivolgersi al Paese di origine e recarvisi per ottenerla. L'Ufficio IV spedisce alla rappresentanza diplomatico-consolare competente la documentazione originale presentata dal richiedente e, laddove ne ricorrano i presupposti e le condizioni, questa redige la Dichiarazione di valore e la trasmette insieme agli originali all'Ufficio IV<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> Sul punto, si veda L. LANTERO e C. FINOCCHIETTI, *Recognising Refugee Qualifications for Access to Higher Education*, in *Global Perspectives on the Difficulties and Opportunities Faced by Migrant and Refugee Students in Higher Education*, a cura di S.T. Saeed e M. Zhang, Hershey, IGI Global, 2023, pp. 57 ss.

<sup>42</sup> Su [bit.ly/3R3nll0](https://bit.ly/3R3nll0); è possibile scaricare la guida completa all'EQPR su [bit.ly/47FjIry](https://bit.ly/47FjIry).

<sup>43</sup> Su [bit.ly/45KCLzb](https://bit.ly/45KCLzb).

In terzo luogo, il CIMEA rilascia gratuitamente attestati di comparabilità per qualifiche di studio estere ai titolari di protezione internazionale in Italia<sup>44</sup> (§ 20.3.2). Esso, inoltre, ha promosso e attivato il Coordinamento nazionale sulla valutazione delle qualifiche dei rifugiati: si tratta di una rete informale di esperti del settore amministrativo operanti all'interno delle università e delle istituzioni di formazione superiore, che si occupano di riconoscimento dei titoli di studio stranieri, per condividere le pratiche valutative, i casi problematici, le fonti informative e le prassi metodologiche nei casi di valutazione delle qualifiche in possesso degli studenti universitari rifugiati e titolari di altre forme di protezione internazionale, anche in assenza o con scarsa documentazione<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> Vi sono, tuttavia, alcune categorie escluse da tale beneficio, come ad esempio i titolari di protezione temporanea o di protezione umanitaria o speciale (§ 20.3.2).

<sup>45</sup> Su [bit.ly/3YPirKH](https://bit.ly/3YPirKH).



## CAPITOLO 9

### IL REQUISITO DELLA CONOSCENZA DELLA LINGUA ITALIANA E LA SUA CERTIFICAZIONE<sup>1</sup>

*Borbala Samu e Stefania Scaglione*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le procedure di ammissione per gli studenti internazionali che intendono conseguire un titolo universitario in Italia (i c.d. studenti *degree seekers*). – 3. I corsi di preparazione per studiare all'università. – 4. La verifica e la valutazione delle competenze linguistiche per fini di studio. – 5. Interpretare i bisogni effettivi degli studenti internazionali. – 6. Alcune soluzioni per i bisogni effettivi degli studenti internazionali. – 6.1. I *Massive Online Open Courses* di italiano accademico. – 6.2. I corsi di italiano accademico generale e specifico. – 6.3. Il tutorato linguistico alla pari. – 7. Conclusioni.

#### 1. *Introduzione*

Nel quadro dei provvedimenti assunti dalle autorità dell'istruzione dell'UE per costruire lo Spazio europeo dell'educazione superiore – con la Dichiarazione della Sorbona del 1998<sup>2</sup> e la Dichiarazione di Bologna del 1999<sup>3</sup> – la capacità di attrarre studenti internazionali figura tra gli obiettivi più rilevanti. Il variegato panorama di tale categoria di studenti include tutti coloro che decidono di conseguire un titolo universitario (la c.d. internazionalizzazione per titoli) o di svolgere un segmento del proprio percorso di studi universitario (la c.d. internazionalizzazione per crediti) in un sistema di istruzione diverso da quello in cui fino a quel momento hanno studiato. Nell'internazionalizzazione per crediti, lo studente si immatricola presso un'università del Paese di origine e si reca per un periodo a studiare all'estero, secondo modalità regolate da accordi interuniversitari, come accade, ad esempio, per gli scambi “Erasmus+”. Nell'internazionalizzazione per titoli, lo studente può immatricolarsi presso un'università del Paese di origine che abbia ac-

<sup>1</sup> Il presente contributo è il risultato di una riflessione comune delle due Autrici, tuttavia la stesura dei singoli paragrafi è da attribuire a Borbala Samu per i §§ 9.4, 9.5, 9.6, a Stefania Scaglione per i §§ 9.1, 9.2, 9.3 e ad entrambe per il § 9.7.

<sup>2</sup> Su [bit.ly/3OZNdMr](http://bit.ly/3OZNdMr).

<sup>3</sup> Su [bit.ly/3Z2PfAa](http://bit.ly/3Z2PfAa).

cordi per il rilascio di un titolo congiunto (il c.d. *joint degree*) o di un doppio titolo (il c.d. *double degree*) con un'università *partner* all'estero, oppure può immatricolarsi direttamente presso un'università estera.

All'interno del sistema universitario italiano, nel caso dell'internazionalizzazione per crediti e dell'internazionalizzazione per titoli connessa a programmi di *joint* o *double degree*, i requisiti di competenza linguistica previsti in accesso sono stabiliti dalle istituzioni universitarie *partner* dell'accordo. L'internazionalizzazione per titoli, che invece riguarda singoli studenti internazionali intenzionati a conseguire esclusivamente un titolo italiano (i c.d. *degree seekers*), viene regolata da una disciplina stabilita annualmente a livello centrale da parte della Direzione generale dell'internazionalizzazione e della comunicazione del MUR<sup>4</sup>.

## 2. Le procedure di ammissione per gli studenti internazionali che intendono conseguire un titolo universitario in Italia (i c.d. *studenti degree seekers*)

Ai fini delle procedure di ammissione, gli studenti internazionali *degree seekers* che non necessitano di visto<sup>5</sup> presentano la domanda di immatricolazione all'ateneo prescelto e accedono senza limitazioni di quota ai corsi universitari, se in possesso di un titolo di studio corrispondente a quello italiano richiesto, purché riconosciuto idoneo dall'ateneo stesso<sup>6</sup>. I cittadini di uno Stato extra-UE richiedenti visto e residenti all'estero, invece, sono tenuti a presentare una domanda di preiscrizione attraverso il portale University<sup>7</sup> e sono soggetti a limitazioni di quota da parte del singolo ateneo, nel caso di

<sup>4</sup> Per l'a.a. 2024-2025, si veda MUR, Segretariato generale, Direzione generale dell'internazionalizzazione e della comunicazione, *Procedure per l'ingresso, il soggiorno, l'immatricolazione degli studenti internazionali e il relativo riconoscimento dei titoli, per i corsi della formazione superiore in Italia valide per l'anno accademico 2024-2025*, [2024], su [bit.ly/4acmjKY](https://bit.ly/4acmjKY), pp. 1 ss.

<sup>5</sup> Come individuati in MUR, Segretariato generale, Direzione generale dell'internazionalizzazione e della comunicazione, *Procedure per l'ingresso, il soggiorno, l'immatricolazione degli studenti internazionali e il relativo riconoscimento dei titoli, per i corsi della formazione superiore in Italia valide per l'anno accademico 2024-2025*, cit., p. 4, lett. d)-f).

<sup>6</sup> MUR, Segretariato generale, Direzione generale dell'internazionalizzazione e della comunicazione, *Procedure per l'ingresso, il soggiorno, l'immatricolazione degli studenti internazionali e il relativo riconoscimento dei titoli, per i corsi della formazione superiore in Italia valide per l'anno accademico 2024-2025*, cit., p. 14.

<sup>7</sup> Su [bit.ly/3KTLt67](https://bit.ly/3KTLt67).

corsi di studio a numero programmato nazionale e locale<sup>8</sup>, e all'obbligo di superamento di una prova di lingua<sup>9</sup>.

Il compito di verificare la competenza linguistica per l'accesso ai corsi di laurea e di laurea magistrale a ciclo unico è rimesso alle istituzioni di istruzione superiore: infatti, "ogni istituzione organizza in autonomia una prova di conoscenza della lingua italiana, individuandone il livello richiesto, almeno pari al B2, obbligatoria per tutti i corsi di Laurea e di Laurea Magistrale a ciclo unico. [...] Tale prova è organizzata prima della richiesta del visto e preferibilmente a distanza, al fine di poter certificare tale conoscenza in fase di richiesta del visto per motivi di studio, per velocizzare tali procedure e per non gravare eccessivamente sul candidato. [...] Anche nel caso di corsi erogati in altra lingua, la competenza linguistica dovrà sempre essere certificata e inserita all'interno della domanda di preiscrizione: considerando che per tali corsi non è richiesta una prova di conoscenza della lingua italiana, il candidato dovrà fornire idonea certificazione di adeguata conoscenza della lingua estera di erogazione del corso. Non può essere ammesso a ulteriori prove di concorso o attitudinali – se previste – chi non abbia superato la prova di lingua. Per quanto attiene i corsi di Laurea Magistrale non a ciclo unico, autonome decisioni degli Atenei definiscono il livello e le modalità di verifica della conoscenza della lingua italiana o straniera di erogazione del corso"<sup>10</sup>.

Sono esonerati dalla prova di conoscenza della lingua italiana, ma non dalle eventuali limitazioni di quota, gli studenti universitari stranieri in possesso di una certificazione di competenza in lingua italiana non inferiore al livello B2, rilasciata da uno degli enti appartenenti al sistema di qualità de-

<sup>8</sup> Sul contingentamento riguardo ad alcuni tipi di corsi, restano valide le considerazioni svolte da M. CONSITO, *L'immigrazione intellettuale*, Napoli, Jovene, 2012, pp. 30 ss.

<sup>9</sup> Le condizioni previste per l'accesso ai corsi di laurea e di laurea magistrale presso le istituzioni universitarie si applicano anche all'accesso ai corsi di diploma accademico di primo livello e ai corsi di diploma accademico di secondo livello attivati dalle istituzioni dell'AFAM e ai corsi ufficiali di pari livello del sistema della formazione superiore organizzati dalle Scuole superiori per mediatori linguistici, dagli Istituti di specializzazione in psicoterapia e dalle Istituzioni non statali autorizzate al rilascio di titoli dell'AFAM (si veda, ancora, MUR, Segretariato generale, Direzione generale dell'internazionalizzazione e della comunicazione, *Procedure per l'ingresso, il soggiorno, l'immatricolazione degli studenti internazionali e il relativo riconoscimento dei titoli, per i corsi della formazione superiore in Italia valide per l'anno accademico 2024-2025*, cit., p. 5).

<sup>10</sup> MUR, Segretariato generale, Direzione generale dell'internazionalizzazione e della comunicazione, *Procedure per l'ingresso, il soggiorno, l'immatricolazione degli studenti internazionali e il relativo riconoscimento dei titoli, per i corsi della formazione superiore in Italia valide per l'anno accademico 2024-2025*, cit., p. 5.

nominato CLIQ<sup>11</sup> o dall'Università per stranieri di Reggio Calabria "Dante Alighieri", anche in convenzione con gli Istituti italiani di cultura o con altri soggetti accreditati<sup>12</sup>.

Inoltre, sono esonerati sia dalla prova di conoscenza della lingua italiana che dalle eventuali limitazioni di quota gli studenti universitari stranieri il cui avanzato livello di competenza in italiano sia attestato da: *a*) un titolo quadriennale o quinquennale di istruzione secondaria di secondo grado conseguito: *a1*) presso scuole italiane statali e paritarie all'estero; *a2*) presso le seguenti istituzioni educative: *a.2.i*) le "scuole di frontiera" a gestione pubblica, dove l'insegnamento è impartito in lingua italiana e i cui titoli siano validi nel Paese di conseguimento ai fini dell'accesso agli stessi corsi universitari per i quali viene richiesta l'iscrizione in Italia<sup>13</sup>; *a.2.ii*) le "scuole europee" e le "scuole europee accreditate", che rilasciano il titolo di Baccalaureato europeo e nelle quali l'italiano figura come lingua straniera tra le materie di studio (con attestazione dell'esito positivo delle relative prove di verifica da parte del candidato); *a.2.iii*) le scuole britanniche, francesi, spagnole, svizzere e tedesche operanti in Italia, ove la lingua italiana figura come lingua straniera (con attestazione dell'esito positivo delle relative prove di verifica da parte del candidato); *a.2.iv*) le scuole che rilasciano il titolo di Baccellierato internazionale, purché sia stato seguito un piano di studi nel quale sia compresa la lingua italiana; *a.2.v*) le "sezioni italiane" di scuole straniere, i cui titoli siano validi nel Paese di conseguimento ai fini dell'accesso agli stessi corsi universitari per i quali viene richiesta l'iscrizione in Italia; *a.2.vi*) l'International School of Trieste; *b*) un certificato complementare al titolo finale di scuola media conseguito in Argentina, che attesti la frequenza di un corso di studi che contempli per almeno cinque anni l'insegnamento della lingua italiana; *c*) il Diploma di lingua e cultura italiana conseguito presso le Università per stranieri di Perugia e di Siena; *d*) certificazioni di competenza di lingua italiana di livello pari o superiore a C1, rilasciate da uno degli enti appartenenti al predetto sistema CLIQ o dall'Università per stranieri di Reggio Calabria

<sup>11</sup> Esso riunisce i quattro enti certificatori di più antica tradizione, ossia le Università per stranieri di Perugia e di Siena, l'Università degli studi di Roma Tre e la Società Dante Alighieri; si veda [bit.ly/3QR0wVb](https://bit.ly/3QR0wVb).

<sup>12</sup> MUR, Segretariato generale, Direzione generale dell'internazionalizzazione e della comunicazione, *Procedure per l'ingresso, il soggiorno, l'immatricolazione degli studenti internazionali e il relativo riconoscimento dei titoli, per i corsi della formazione superiore in Italia valide per l'anno accademico 2024-2025*, cit., p. 11.

<sup>13</sup> Si tratta di scuole dislocate nelle Circoscrizioni consolari d'Italia a Capodistria (Slovenia), Fiume (Croazia), Lugano e Coira (Svizzera).

“Dante Alighieri”, anche in convenzione con gli Istituti italiani di cultura o con altri soggetti accreditati.

Il Diploma di lingua e cultura italiana e la certificazione di livello pari o superiore al C1 consentono altresì l’esonero dalla prova di lingua anche ai fini dell’accesso ai corsi di laurea magistrale e di diploma accademico di secondo livello o ad altri corsi di studio<sup>14</sup>. Infine, per i dottorati di ricerca (terzo ciclo) e per i cosiddetti “altri titoli” (diplomi di specializzazione, master di I e II livello, diplomi di perfezionamento), ferma restando la procedura di preiscrizione sul portale University, non sono previste prove obbligatorie di conoscenza della lingua italiana.

### *3. I corsi di preparazione per studiare all’università*

Nell’ambito delle attività propedeutiche all’accesso ai corsi di laurea<sup>15</sup> e all’AFAM<sup>16</sup> e allo scopo di consolidare la preparazione iniziale degli studenti internazionali, potenziandone la capacità di partecipazione al sistema di istruzione superiore, gli atenei hanno attivato misure che, da un lato, mirano alla compensazione delle eventuali mancanze rispetto ai dodici anni di scolarità obbligatoria richiesti per legge<sup>17</sup> e, dall’altro, consentono il raggiungimento del livello di competenza B1/B2 in lingua italiana. Il modello fondamentale al quale queste misure si ispirano è quello del “corso propedeutico” (il c.d. *foundation course*), un percorso accademico erogato in lingua italiana o in lingua inglese, della durata di circa dieci mesi, che offre la possibilità di acquisire l’equivalente di sessanta CFU distribuiti tra insegnamenti relativi alle discipline basilari ai fini del corso universitario al quale lo studente si iscriverà, corsi per l’apprendimento della lingua italiana e corsi per l’ap-

<sup>14</sup> MUR, Segretariato generale, Direzione generale dell’internazionalizzazione e della comunicazione, *Procedure per l’ingresso, il soggiorno, l’immatricolazione degli studenti internazionali e il relativo riconoscimento dei titoli, per i corsi della formazione superiore in Italia valide per l’anno accademico 2024-2025*, cit., p. 14.

<sup>15</sup> Art. 6, co. 1, d.m. Istruzione, università e ricerca n. 204/2004.

<sup>16</sup> Art. 7, co. 2, d.P.R. n. 212/2005.

<sup>17</sup> Art. 2, co. 1, lett. g) e h), l. n. 53/2003; art. 6, co. 1, l. n. 270/2004; art. 7, co. 1, d.P.R. n. 212/2005; per la casistica relativa agli studenti internazionali, si veda, ancora, MUR, Segretariato generale, Direzione generale dell’internazionalizzazione e della comunicazione, *Procedure per l’ingresso, il soggiorno, l’immatricolazione degli studenti internazionali e il relativo riconoscimento dei titoli, per i corsi della formazione superiore in Italia valide per l’anno accademico 2024-2025*, cit., all. 1.

prendimento della lingua inglese<sup>18</sup>. Si tratta di corsi a pagamento, che gli studenti frequentano in presenza e/o, a scelta della sede, in modalità mista o a distanza. Generalmente, non vi sono requisiti di competenza in italiano in accesso, ma alcune sedi prevedono percorsi differenziati a seconda del livello di preparazione iniziale degli iscritti. Nel complesso, le attività didattiche riservate all'apprendimento dell'italiano si articolano tra un minimo di duecento e un massimo di quattrocento ore; talvolta è inclusa tra i CFU una quota riservata al conseguimento della certificazione linguistica di livello B1 o B2<sup>19</sup>. Gli studenti che conseguono l'attestato finale in questi corsi possono iscriversi ai percorsi universitari senza necessità di sostenere la prova di lingua italiana.

Due tipi particolari di corso preparatorio sono riservati agli studenti cittadini della Repubblica popolare cinese, mediante i programmi governativi "Marco Polo" e "Turandot", attivati, rispettivamente, nel 2005 e nel 2009<sup>20</sup>. I due programmi consentono agli studenti cinesi preiscritti a corsi universitari ("Marco Polo") o dell'AFAM ("Turandot"), ma privi di competenze in italiano, di seguire un corso propedeutico di lingua italiana della durata di dieci/undici mesi, a condizione che abbiano almeno superato la prova di ammissione universitaria previsto dal sistema cinese (il c.d. Gao Kao) con un punteggio minimo pari a 400/750. Le modalità per partecipare ai programmi vengono disposte annualmente a cura della Direzione generale dell'internazionalizzazione e della comunicazione del MUR. Gli atenei e le istituzioni principalmente deputati all'organizzazione di corsi di lingua nell'ambito dei programmi "Marco Polo" e "Turandot" sono gli enti certificatori associati a formare la Certificazione lingua italiana di qualità (§ 9.2), nonché l'Università per stranieri di Reggio Calabria "Dante Alighieri", ma anche altre sedi universitarie organizzano corsi di questo tipo. Secondo le disposizioni an-

<sup>18</sup> Percorsi di questo tipo vengono attivati annualmente, ad esempio, dalle Università degli studi di Brescia, di Parma, di Pavia, di Pisa, di Roma "La Sapienza", di Roma "Tor Vergata", di Torino, di Venezia "Ca' Foscari" e dall'Università per stranieri di Siena; per approfondimenti, si veda *La didattica nel Foundation Year*, a cura di C. Bagna e S. Rastelli, Firenze, Cesati, 2020, *passim*.

<sup>19</sup> Così, ad esempio, presso l'Università per stranieri di Siena, dove i 60 CFU del corso includono 5 CFU attribuiti alla certificazione CILS; si veda, ad esempio, il percorso di area economica, su [bit.ly/3EnTQDy](http://bit.ly/3EnTQDy).

<sup>20</sup> MUR, *Procedure per l'iscrizione degli studenti di nazionalità cinese aderenti al progetto "Marco Polo" valide per l'anno accademico 2024-2025*, [2023], su [bit.ly/3PdC9wD](http://bit.ly/3PdC9wD); MUR, *Procedure per l'iscrizione degli studenti di nazionalità cinese aderenti al progetto "Turandot" valide per l'anno accademico 2024-2025*, [2023], su [bit.ly/3PdC9wD](http://bit.ly/3PdC9wD).

nualmente diramate dal MUR, il corso di lingua italiana destinato agli studenti dei progetti “Marco Polo” e “Turandot” deve prevedere un numero di ore mensili di didattica compreso tra ottanta e cento, per garantire come traguardo minimo il conseguimento e il consolidamento del livello B1 di conoscenza della lingua italiana. I risultati di apprendimento vengono verificati dall’ateneo mediante un esame interno o, eventualmente, di certificazione, il cui esito positivo costituisce la preconditione affinché la preimmatricolazione dello studente possa essere accettata, con esonero dalla prova di conoscenza della lingua italiana<sup>21</sup>.

#### 4. La verifica e la valutazione delle competenze linguistiche per fini di studio

Ai fini della verifica della conoscenza della lingua italiana prevista per gli studenti *degree seekers* con cittadinanza di uno Stato extra-UE richiedenti il visto e residenti all’estero, che non abbiano frequentato *foundation courses* o corsi “Marco Polo” e “Turandot” (§ 9.3), ciascuna università può predisporre autonomamente una prova (scritta e/o orale) di competenza linguistica generica oppure può utilizzare il *test* ITALIANO-L2 proposto dal Consorzio interuniversitario sistemi integrati per l’accesso<sup>22</sup>. Quest’ultimo è un *test* progressivo che prevede tre parti a difficoltà crescente, ciascuna composta da ventiquattro quesiti: la prima parte corrisponde al livello A1/A2, la seconda al livello A2+/B1+ e la terza al livello B2/C1. Il punteggio complessivo minimo per considerare superata la prova varia a seconda degli atenei, alcuni dei quali stabiliscono come soglia minima 33 o 36 punti<sup>23</sup>. Da questa variabi-

<sup>21</sup> Per un approfondimento sui risultati didattici dei programmi “Marco Polo” e “Turandot”, si veda *Il programma Marco Polo e Turandot*, a cura di S. Rastelli, Firenze, Cesati, 2021; per un bilancio delle criticità gestionali e amministrative relative all’attuazione di tali programmi, si vedano su [bit.ly/43AHvrg](http://bit.ly/43AHvrg) gli atti dei convegni dedicati, organizzati annualmente a partire dal 2015 da Uni-Italia, associazione costituita nel 2010 tra il MAECI, il MUR e il MI, allo scopo di promuovere il sistema di istruzione superiore italiano nel mondo e favorire la cooperazione interuniversitaria tra l’Italia e gli Stati extra-UE (su [bit.ly/3Eo4c6s](http://bit.ly/3Eo4c6s)).

<sup>22</sup> La struttura e gli argomenti del test sono descritti nelle pagine del sito del Consorzio interuniversitario sistemi integrati per l’accesso dedicate al *test* di ITALIANO-L2, su [bit.ly/3PfOu3y](http://bit.ly/3PfOu3y); è in preparazione a cura del medesimo Consorzio un nuovo sito, Bravo!, specificamente concepito per gli studenti internazionali, che ospiterà, oltre al *test* di italiano per stranieri, altri materiali di interesse, dalle informazioni utili sulla vita quotidiana nel nostro Paese a elementi di cultura e civiltà italiana.

<sup>23</sup> Ad esempio, per l’immatricolazione l’Università degli studi di Firenze chiede un punteggio minimo pari a 33 punti (su [bit.ly/3EgWWJA](http://bit.ly/3EgWWJA)), l’Università degli studi di Brescia 36

lità consegue che il livello di competenza degli studenti *degree seekers* che avranno superato il *test* ITALIANO-L2 e si immatricoleranno presso i vari atenei italiani non corrisponderà necessariamente al livello B2.

Sia nel caso delle prove organizzate autonomamente presso le università, sia nel caso del *test* ITALIANO-L2 va osservata la potenziale inadeguatezza dei sistemi di valutazione determinati in base ai descrittori relativi alla lingua della comunicazione generale del QCER e del Volume complementare, l'ultimo aggiornamento del QCER<sup>24</sup>: uno studente internazionale il cui livello linguistico è B1 o B2 attraverso i sistemi di rilevazione per fini comunicativi generali non sa necessariamente utilizzare la lingua con altrettanta efficacia in contesti accademici.

Una certificazione sviluppata con l'obiettivo di rilevare il grado di competenza in italiano quale lingua non materna in contesti accademici è l'Ital-studio Università<sup>25</sup>. La validità di tale certificato è per il momento limitata all'iscrizione ai corsi di laurea presso l'Università degli studi di Parma. Il *test* è articolato su due livelli (B1 e B2) basati sui descrittori del QCER, riformulati in funzione delle esigenze d'uso della lingua in ambito accademico<sup>26</sup>. I livelli indicano il possesso di competenze comunicative specifiche e la padronanza di fondamentali abilità di studio. La prova include attività di comprensione orale, comprensione scritta, uso della lingua e produzione scritta. Per affrontare il *test* non sono richieste conoscenze culturali e disciplinari specifiche, ma i candidati devono possedere le abilità linguistico-cognitive e di studio maturate a seguito di un adeguato percorso di studi nelle discipline di base. La sfida di una prova di italiano accademico destinato a studenti di vari ambiti disciplinari è mettere i candidati in condizione di affrontare i testi sulla base di conoscenze e competenze che si presuppone possiedano tutti gli studenti universitari, indipendentemente dalla comunità scientifica specifica

punti (si veda [bit.ly/3YPsNKN](http://bit.ly/3YPsNKN)) e l'Università degli studi di Roma "La Sapienza" 61 punti (su [bit.ly/45K6ybb](http://bit.ly/45K6ybb)).

<sup>24</sup> CONSIGLIO D'EUROPA, *Quadro comune europeo di riferimento per le lingue*, in *Italiano LinguaDue*, 2020, fasc. II, pp. 1 ss.

<sup>25</sup> M. MEZZADRI, *Studiare in italiano all'università*, Roma-Torino, Bonacci-Loescher, 2016, *passim*.

<sup>26</sup> Ad esempio, il descrittore del livello B2 riferito all'attività di "ascoltare come componente di un pubblico", secondo la scala del Quadro comune europeo di riferimento per le lingue, corrisponde al saper cogliere (solo) gli elementi essenziali di conferenze e simili, mentre nell'Italstudio Università il descrittore specifica che l'apprendente deve sapere seguire a tutti gli effetti una lezione frontale.

a cui appartengono, e quindi richiede ai creatori del *test* un'attenta selezione e impostazione delle attività di lettura e di scrittura.

### *5. Interpretare i bisogni effettivi degli studenti internazionali*

Il linguaggio accademico può essere sommariamente definito come il linguaggio usato per lo studio e per la ricerca universitari<sup>27</sup>. Tuttavia, è utile ampliare questa definizione soffermandosi nel dettaglio sulle competenze, sulle abilità e sulle strategie necessarie per svolgere efficacemente tali attività. Infatti, si tratta non solo della capacità di leggere e comprendere i libri di testo e di produrre elaborati scritti (relazioni, tesine, tesi ecc.), ma più in generale della conoscenza delle convenzioni e delle pratiche in uso presso le comunità scientifiche universitarie legate alle diverse discipline, nonché del possesso di una serie di abilità utili nella vita universitaria (ad esempio, sapere partecipare attivamente alle lezioni e ai lavori di gruppo tra pari, sapere interagire oralmente o per iscritto con il personale amministrativo ecc.) e di una serie di capacità cognitive e sociali collegate al contesto e alle discipline accademiche di riferimento<sup>28</sup>.

A tal fine, gli studenti internazionali che vogliono affrontare efficacemente percorsi ad alta domanda cognitiva, come quello dello studio universitario, devono possedere le competenze definite “cognitive academic language proficiency”, che nel modello classico di J. Cummins si contrappongono ai “basic interpersonal communicative skills”<sup>29</sup>. La distinzione tra i due concetti riguarda i tempi di acquisizione e il livello di competenza generale raggiunto, ma anche le abilità coinvolte nel processo di apprendimento. La comunicazione relativa alle abilità comunicative interpersonali di base è generalmente legata al contesto immediato e non esige dallo studente una partecipazione cognitivamente alta; al contrario, la comunicazione accademica tende ad essere decontestualizzata e astratta e richiede l'attivazione di abilità cognitive di ordine superiore. In aggiunta, gli studenti devono avere una serie di com-

<sup>27</sup> B. JORDAN, *English for Academic Purposes*, Cambridge, Cup, 1997, p. 1; J. FLOWERDEW e M. PEACOCK, *Issues in EAP*, in *Research Perspectives on English for Academic Purposes*, a cura di Id., Cambridge, Cup, 2001, p. 8.

<sup>28</sup> K. HYLAND e L. HAMP-LYONS, *EAP*, in *Journal of English for Academic Purposes*, 2002, p. 2.

<sup>29</sup> J. CUMMINS, *Cognitive/Academic Language Proficiency, Linguistic Interdependence, the Optimum Age Question and some Other Matters*, in *Working Papers on Bilingualism*, 1979, pp. 198 ss.

petenze strategiche trasversali, valide per ogni disciplina, per svolgere alcune attività caratteristiche dello studio<sup>30</sup>. Per fare un esempio, saper prendere appunti richiede di scrivere e ascoltare simultaneamente e implica una complessa sequenza di manovre cognitive e fisiche, realizzate sotto un'estrema pressione temporale. Nella lingua straniera ciò è aggravato dalla difficoltà di riformulare le frasi e dal fatto che, in un contesto accademico, l'eloquio monodirezionale può durare parecchi minuti senza interruzioni e non sempre è supportato da strumenti integrativi (ad esempio, presentazioni *powerpoint*) o da accorgimenti didattici legati all'organizzazione del discorso finalizzati al miglioramento della comprensione<sup>31</sup>.

Infine, in ambito accademico si usano linguaggi diversi, ossia microlingue scientifico-professionali, che contraddistinguono le varie comunità<sup>32</sup>. Di conseguenza, per accedere ai contenuti disciplinari gli studenti internazionali dovrebbero possedere tali conoscenze microlinguistiche. Tradizionalmente, vista la loro complessità, le microlingue sono considerate “una sorta di perfezionamento cui puntare solo dopo il conseguimento di un livello comunicativo sufficientemente alto, quindi solo dopo alcuni anni di studio della lingua”<sup>33</sup>. Si potrebbe quindi ipotizzare una sequenza del tipo *lingua per scopi comunicativi generali => lingua per fini di studio generali => lingua per fini di studio specifici*, immaginando una progressione sulla scala delle competenze: partendo da un nucleo comune di abilità essenziali, si affrontano successivamente le specificità della propria disciplina.

Dal punto di vista dell'apprendimento, dell'insegnamento e della valutazione delle competenze linguistiche, la popolazione designata con il termine “studenti internazionali” comprende, come si è visto (§ 9.1), varie categorie, con particolare riguardo alla competenza linguistica richiesta in ingresso, sebbene il livello previsto per gli studenti *degree seekers*, ossia il livello B1/B2, rappresenti il termine generale di riferimento. Considerando i descrittori del QCER, il livello B1 è evidentemente insufficiente per affrontare con successo lo studio universitario<sup>34</sup> e il livello B2 generico corrisponde solo

<sup>30</sup> Parlamento europeo, racc. CE n. 962/2006; E. FRAGAI, I. FRATTER e E. JAFRANCESCO, *Competenze trasversali e Italiano L2 a studenti universitari*, in *Le competenze trasversali dello studente universitario di Italiano L2*, a cura di Id., Siena, Becarelli, 2018, pp. 135 ss.

<sup>31</sup> M. MEZZADRI, *Studiare in italiano all'università*, cit., p. 50.

<sup>32</sup> P.E. BALBONI, *Le microlingue scientifico-professionali*, Torino, Utet, 2000, pp. 12 ss.

<sup>33</sup> P. CELENTIN, *Italiano L2 a studenti Erasmus incoming*, in *EL.LE*, 2013, fasc. II, p. 120.

<sup>34</sup> Con riferimento, ad esempio, ad un'attività quotidiana degli studenti universitari, qual è quella di ascoltare e comprendere discorsi (cioè lezioni), lo studente di livello B1 avanzato sarà in grado di seguire solo quelle lezioni che trattano argomenti familiari e solo se l'espo-

al livello minimo per una fruizione relativamente efficace, quanto meno in chiave ricettiva, delle lezioni accademiche e dei testi scritti della maggior parte delle discipline<sup>35</sup>.

Non sorprende, quindi, che in generale le università denuncino un'adeguatezza nella preparazione linguistica degli studenti internazionali. Viste queste premesse, è indispensabile prevedere strumenti e percorsi flessibili e diversificati per rispondere ai bisogni degli studenti di madrelingua diversa dall'italiano che si iscrivono alle università italiane. Nei paragrafi successivi saranno presentate tre soluzioni che si diversificano sia per quanto riguarda la modalità di fruizione (a distanza oppure in sede, ad accesso illimitato o ad accesso limitato), sia per quanto riguarda la metodologia educativa (corsi creati/tenuti da docenti oppure corsi basati sull'educazione tra pari).

## *6. Alcune soluzioni per i bisogni effettivi degli studenti internazionali*

### *6.1. I Massive Online Open Courses di italiano accademico*

I MOOC sono corsi online gratuiti, accessibili a un numero pressoché illimitato di partecipanti, sorti nell'ambito dell'*open education*. Grazie alla rete i MOOC consentono di offrire formazione a chiunque abbia accesso ad internet, smantellando le barriere di tipo geografico, demografico ed economico. I MOOC possono essere utilizzati anche per l'insegnamento delle lingue straniere (i c.d. Language-MOOC o L-MOOC) e, come si vedrà, esistono alcuni MOOC destinati specificamente a studenti internazionali che intendono seguire corsi universitari in italiano. Citando D. Troncarelli, "le tecnologie didattiche rappresentano un utile ausilio per costruire percorsi di apprendimento flessibili e sostenibili, in grado di guidare lo studente internazionale o in mobilità verso l'esplorazione delle convenzioni compositive, proprie della comunicazione in ambito accademico relativa al proprio settore di studi, offrendogli la possibilità di seguire ritmi individuali di apprendimento e quindi

sizione è chiaramente strutturata e lineare, priva delle digressioni tipiche dei discorsi universitari; si veda Consiglio d'Europa, *Quadro comune europeo di riferimento per le lingue*, cit., p. 53.

<sup>35</sup> M. MEZZADRI, *Studiare in italiano all'università*, cit., p. 68.

di conciliare lo sviluppo della competenza linguistico-comunicativa con gli altri impegni di studio”<sup>36</sup>.

Accanto agli aspetti positivi quali sono la sostenibilità e la flessibilità, i Language-MOOC presentano anche alcune criticità. La prima è la durata dei corsi: nella letteratura di riferimento, si indica solitamente come durata ideale di un L-MOOC un periodo di tempo contenuto tra le quattro e le sei settimane<sup>37</sup>, con mediamente sei ore di studio settimanali. Trentasei ore di studio complessive difficilmente possono garantire la padronanza delle competenze, abilità e strategie già descritte (§ 9.5) e necessarie per affrontare lo studio universitario. Inoltre, le piattaforme che ospitano i MOOC permettono di creare attività e risorse utili per il potenziamento dell’abilità di ascolto, di lettura e per l’acquisizione del vocabolario, ma non ai fini della produzione di testi scritti e orali, per i quali sono richiesti pratica e un *feedback* costante, difficili da fornire in un corso frequentato da un numero consistente di partecipanti.

Tra i MOOC di italiano accademico attualmente disponibili menzioniamo due corsi: *L’italiano accademico*, creato dall’Università per stranieri di Siena ed erogato sulla piattaforma Federica Web Learning<sup>38</sup>, e *Italiano accademico per studenti slavofoni*, creato dall’Università per stranieri di Perugia, fruibile sulla piattaforma EduOpen<sup>39</sup>. I due MOOC sono strutturati in sei moduli, corrispondenti a sei settimane di studio, e forniscono sia competenze specifiche, sia strategie metacognitive per facilitare l’apprendimento. Entrambi consigliano, per la frequenza del corso, una competenza della lingua di livello intermedio o avanzato (almeno B1/B2).

## 6.2. I corsi di italiano accademico generale e specifico

Molti atenei offrono corsi di lingua generali a beneficio degli studenti internazionali. Esistono, inoltre, varie buone pratiche riguardo alla lingua per fini di studio generali, che verranno sinteticamente presentate. Attualmente, invece, sono piuttosto limitate le offerte riguardo alla lingua per fini di studio specifici.

<sup>36</sup> D. TRONCARELLI, *L’internazionalizzazione del sistema terziario di istruzione e l’uso di MOOC per lo sviluppo della competenza in L2*, in *E-Learning, MOOC e Lingue Straniere*, a cura di L. Incalcaterra McLoughlin e A. Villarini, Napoli, UniorPress, 2018, p. 21.

<sup>37</sup> A. VILLARINI, *La didattica delle lingue per grandi numeri di apprendenti*, in *Italiano a stranieri*, 2017, fasc. XXII, pp. 3 ss.

<sup>38</sup> Su [bit.ly/45BP1SX](http://bit.ly/45BP1SX).

<sup>39</sup> Su [bit.ly/3YZMG1R](http://bit.ly/3YZMG1R).

Numerosi atenei propongono laboratori di scrittura accademica aperti a studenti universitari cittadini italiani e stranieri<sup>40</sup>, con l'obiettivo di presentare le specificità della scrittura accademica in una prospettiva di preparazione alla stesura di relazioni accademiche e della tesi. Alcuni di essi propongono corsi esplicitamente dedicati alla progettazione e alla stesura della tesi di laurea<sup>41</sup>.

Un esempio di buona pratica è l'offerta del Centro linguistico di Ateneo dell'Università degli studi di Bologna<sup>42</sup>, dedicata a studenti internazionali di livello intermedio alto e avanzato (B2, C1 e C2). Si offrono due corsi semestrali: uno di scrittura accademica ed uno di parlato accademico. I corsi si svolgono in presenza in circa dodici settimane e hanno una durata di cinquanta ore (trentacinque in aula e quindici per autoapprendimento guidato, progetti ecc.). Il corso *Scrittura accademica* permette di acquisire consapevolezza della modalità scritta in ambito universitario e di sviluppare le competenze richieste dalla comunicazione accademica, dall'analisi delle differenze fra lo scritto e il parlato all'approfondimento dei diversi registri e delle variazioni sintattiche e lessicali, alle differenze tra generi testuali ricorrenti nella comunicazione accademica. Il corso *Il parlato e le sue forme nella comunicazione accademica* propone un lavoro specifico sull'oralità nel contesto universitario: si osservano forme dialogiche e monologiche tipiche della vita accademica, come il dialogo con i colleghi di studio e quello con i docenti e il personale tecnico-amministrativo, il parlato in interazione (discussione seminariale) e il parlato monologico (lezione universitaria), il parlato pianificato (ad esempio, la presentazione di un lavoro di ricerca), la presentazione di contenuti disciplinari con un linguaggio tecnico-specialistico, il discorso argomentativo e i discorsi descrittivi, espositivi e narrativi. Le esercitazioni si effettuano in base alle necessità e possono riguardare elementi di pronuncia e intonazione, segnali discorsivi, scelte morfosintattiche e lessicali ecc.

Un altro esempio di buona pratica è rappresentato dall'Università degli studi di Parma (e, in particolare, dal Laboratorio di glottodidattica<sup>43</sup>), che da tempo affronta in chiave sistematica il tema dell'apprendimento, dell'insegnamento e della valutazione della lingua italiana per fini di studio in ambito accademico. I corsi di lingua per fini di studio sono stati inclusi tra gli insegnamenti ufficiali del corso di laurea in Lettere, ma sono fruibili da parte di

<sup>40</sup> Ad esempio, l'Università degli studi di Torino, su [bit.ly/3Pe1i9t](http://bit.ly/3Pe1i9t).

<sup>41</sup> Ad esempio, l'Università degli studi della Tuscia, su [bit.ly/3spNDnH](http://bit.ly/3spNDnH).

<sup>42</sup> Su [bit.ly/3Z0la4b](http://bit.ly/3Z0la4b).

<sup>43</sup> Su [bit.ly/3sB0fbL](http://bit.ly/3sB0fbL).

tutti gli studenti dell'ateneo, con l'attribuzione di CFU a seguito di un esame di profitto finale.

### 6.3. *Il tutorato linguistico alla pari*

Si conclude la rassegna delle modalità di formazione linguistica descrivendo uno strumento potenzialmente molto significativo anche dal punto di vista dell'inclusione degli studenti internazionali: il servizio di tutorato alla pari. Come esempio di buona pratica possono essere riportate le attività istituzionali di tutorato e supporto linguistico dell'Università per stranieri di Perugia, destinate agli studenti universitari stranieri iscritti ai corsi di laurea dell'Ateneo<sup>44</sup>. Il tutorato linguistico tra pari può essere un servizio di supporto particolarmente efficace, in quanto permette a questi ultimi di avvicinarsi alla comunità linguistica e sociale di destinazione, di creare relazioni significative con parlanti madrelingua e di migliorare la comprensione dei meccanismi del sistema sociale e universitario, prevenendo un eventuale *shock* culturale e linguistico. Il livello di acculturazione nel gruppo di destinazione che ne deriva è strettamente collegato al successo nell'apprendimento della lingua per fini di studio<sup>45</sup>.

Le attività dei *tutor* linguistici dell'Università per stranieri di Perugia includono: *a*) un corso di formazione iniziale; *b*) l'assunzione in carico di un piccolo gruppo di studenti internazionali con esigenze di sostegno linguistico, con i quali organizzare incontri settimanali e attività per il miglioramento e il consolidamento delle competenze in lingua italiana; *c*) l'analisi dei bisogni degli apprendenti; *d*) la predisposizione di un sillabo e di materiali didattici a seconda delle esigenze degli studenti internazionali; *e*) l'assistenza agli studenti assegnati nella fruizione di corsi di lingua italiana *online*, che permettono di completare gli incontri settimanali con attività da svolgere in autonomia; *f*) la valutazione dei risultati ottenuti dagli studenti assistiti. I *tutor* sono affiancati da un Collaboratore ed esperto linguistico di madrelingua italiana, che ne supervisiona il lavoro e fornisce assistenza in caso di necessità. Tra i vantaggi del servizio di tutorato spicca senza dubbio la possibilità di adattare i percorsi didattici alle reali esigenze degli studenti internazionali. Infatti, nel caso di studenti con una competenza linguistica bassa, il *tutor* si focalizza soprattutto sullo sviluppo di competenze generali e di base, mentre

<sup>44</sup> Su [bit.ly/45zxvPq](http://bit.ly/45zxvPq).

<sup>45</sup> H. BASTURKMEN, *Ideas and Opinions in English for Specific Purposes*, London, Routledge, 2006, p. 85.

con gruppi di studenti di livello elevato si privilegia lo sviluppo della lingua per fini di studio (ad esempio, la scrittura della tesi di laurea) oppure si affronta l'italiano per scopi specifici (ad esempio, i linguaggi del *Made in Italy*).

## 7. Conclusioni

Nel 2015 le Università degli studi di Pavia, di Roma Tre e le Università per stranieri di Perugia e di Siena hanno presentato il Manifesto programmatico per l'insegnamento della lingua italiana agli studenti internazionali, al quale hanno aderito numerosi altri atenei<sup>46</sup>. Le esperienze e le buone pratiche che sono state sinteticamente descritte in questo contributo riprendono molti dei temi evidenziati dal Manifesto e indicano una direzione di sviluppo che certamente contribuirebbe a migliorare la qualità dell'esperienza di apprendimento dell'italiano e dell'integrazione accademica degli studenti internazionali. Concedere tempo e flessibilità all'apprendimento, strutturare sillabi, strumenti didattici e prove di verifica specificamente mirate all'italiano accademico, garantire *standard* di qualità omogenei tra gli atenei rappresentano snodi imprescindibili ai fini di una "buona" internazionalizzazione in ingresso del sistema universitario italiano. Per tutti gli studenti *degree seekers*, inoltre, l'istituzionalizzazione di test standardizzati e informatizzati di tipo adattivo in ingresso e il successivo avviamento dello studente a un *foundation course* o al corso di studi, a seconda del punteggio ottenuto, costituirebbe una prima misura a garanzia di percorsi di studio efficaci ed equilibrati.

In quest'ottica, tuttavia, non sarà inutile richiamare un ultimo punto, riguardante i bisogni dei docenti universitari che si trovano ad operare in contesti caratterizzati da una forte presenza di studenti internazionali. Nella maggior parte dei casi, questi docenti non ricevono un'adeguata formazione metodologica che consenta loro di tenere conto delle difficoltà e dei bisogni degli studenti alloglotti e questo elemento può interferire negativamente non solo sull'azione didattica in classe, ma anche sulla capacità di orientare gli studenti internazionali verso la fruizione di ausili didattici integrativi resi disponibili dall'ateneo o liberamente accessibili in rete. Pertanto, lo sviluppo della consapevolezza dei docenti rispetto alla dimensione linguistica dell'insegnamento accademico rappresenta un tema ancora largamente ignorato nel

<sup>46</sup> Dall'iniziativa è scaturito il volume *Manifesto per l'insegnamento della lingua italiana agli studenti internazionali*, a cura di S. Rastelli e C. Bagna, Pisa, Pacini, 2020.

nostro Paese, che merita attenzione, anche tenendo conto dei bisogni che si rilevano in misura crescente all'interno della stessa popolazione studentesca italofona, relativamente alle abilità di comprensione dei testi accademici.

## CAPITOLO 10

### IL PERMESSO DI SOGGIORNO PER MOTIVI DI STUDIO E IL SUO RINNOVO

*Paolo Morozzo della Rocca*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il rinnovo del permesso di soggiorno e la regolarità nello svolgimento degli studi. – 3. Variazioni nei percorsi di studio e conservazione del diritto di soggiorno. – 4. Il mantenimento del requisito di autosufficienza economica dello studente universitario straniero già soggiornante. – 5. I termini per la domanda di rinnovo del permesso di soggiorno. – 6. Il permesso di soggiorno dello studente universitario richiedente la protezione internazionale *sur place*. – 7. La controversa accessibilità dei richiedenti asilo ai corsi universitari.

#### 1. *Premessa*

Questo capitolo si collega, costituendone per molti versi il necessario prosieguo, al capitolo nel quale è descritta la disciplina del rilascio del visto per motivi di studio e del corrispondente permesso di soggiorno (§ 7). Tuttavia, oltre che ai titolari di tale visto, il permesso di soggiorno per motivi di studio può essere altresì rilasciato, su loro richiesta, anche a stranieri già regolarmente residenti ad altro titolo nel territorio nazionale, i quali decidano di non limitarsi ad intraprendere un corso di studi mantenendo un diverso titolo di soggiorno (ad esempio, per motivi di lavoro), ma chiedano la conversione del loro precedente permesso di soggiorno in quello per motivi di studio. Si tratta – sia detto qui per inciso – di una decisione spesso non vantaggiosa e, dunque, talvolta improvvida, ma non sempre; e in alcuni casi, del resto, addirittura obbligata.

Potrebbe accadere, ad esempio, che lo straniero già residente non abbia più titolo al rinnovo del permesso di soggiorno per motivi familiari e sia nel contempo privo di un'occupazione, ma abbia la possibilità di mantenere la regolarità del soggiorno per motivi di studio ai sensi dell'art. 30, co.5, TUI. Ai sensi dell'art. 32, co. 1, TUI, nonché dell'art. 14-*bis*, co. 1, reg. TUI, anche il minore straniero non accompagnato potrebbe optare, alla maggiore età, per un percorso di formazione professionale o di studio, di modo da potersi

preparare al successivo ingresso nel mondo del lavoro con un migliore *curriculum*. La conversione nel permesso di soggiorno per motivi di studio è inoltre consentita dall'art. 18, co. 5 TUI al titolare del permesso di soggiorno per protezione speciale, nonché dall'art. 18-*bis*, co. 1-*bis*, TUI al titolare del permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica. Il permesso di soggiorno per motivi di studio può pure essere rilasciato, ai sensi dell'art. 14, co. 1-*bis*, reg. TUI, all'adulto che abbia ricevuto il diniego della protezione internazionale, se detta protezione sia stata richiesta durante la minore età in qualità di minore straniero non accompagnato.

Il permesso di soggiorno per motivi di studio può essere rilasciato, ai sensi dell'art. 39, co. 5-*bis*, TUI, anche a tutti gli stranieri menzionati ai precedenti co. 4-*ter* e 5, tra i quali figurano: *a*) gli stranieri già regolarmente soggiornanti in un altro Stato membro dell'UE dove frequentano corsi di studio accademici per i quali sia utile un soggiorno di studio presso istituzioni universitarie italiane; *b*) quelli titolari di un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, di un permesso di soggiorno per lavoro subordinato, per lavoro autonomo, per motivi familiari, per asilo, per protezione sussidiaria e per motivi religiosi. Possono accedere alla conversione anche gli stranieri titolari del permesso di soggiorno di cui agli artt. 18 (protezione sociale), 18-*bis* (violenza domestica), 20-*bis* (calamità), 22, co. 12-*quater* (sfruttamento lavorativo), e 42-*bis* (atti di particolare valore civile) TUI. L'art. 39, co. 5, TUI menziona, infine, i titolari del permesso di soggiorno rilasciato ai sensi dell'art. 32, co. 3, d.lgs. n. 25/2008 (protezione speciale), una tipologia di permesso, quest'ultima, che per effetto del d.l. n. 20/2023, conv. con mod. nella l. n. 50/2023, non è più rilasciato dalle Questure, se non in applicazione di una disciplina intertemporale, ma che potrebbe ancora essere rilasciato dall'autorità giudiziaria in applicazione diretta dell'art. 10, co. 3, Cost. L'elenco legislativo – di cui, riguardo alle ipotesi di conversione ivi previste, si discute circa la sua tassatività e completezza<sup>1</sup> – si conclude con gli stranieri regolarmente soggiornanti da almeno un anno in possesso di un titolo di studio di scuola secondaria superiore conseguito in Italia, nonché con gli stranieri, ovunque residenti, che sono titolari dei diplomi finali delle scuole ita-

<sup>1</sup> Ne hanno affermato l'incompletezza TAR Trentino-Alto Adige-Trento, sez. I, ord. n. 142/2010; TAR Lazio-Roma, sez. II-*quater*, sent. n. 1836/2015; nella dottrina, si vedano G. SAVIO, *Il diritto amministrativo dell'ingresso e del soggiorno*, in *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, a cura di P. Morozzo della Rocca, VI ed., Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2024, p. 44; G. MANFREDI, *Il rinnovo e la conversione del permesso di soggiorno*, in *Immigrazione e cittadinanza*, a cura di P. Morozzo della Rocca, Torino, Utet, 2008, p. 76; in senso contrario, si veda L. D'ASCIA, *Diritto degli stranieri e immigrazione*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 251.

liane all'estero o delle scuole straniere o internazionali, funzionanti in Italia o all'estero, oggetto di intese bilaterali o di normative speciali per il riconoscimento dei titoli di studio e soddisfino le condizioni generali richieste per l'ingresso per studio. Questa variegata platea di possibili richiedenti – desiderosi di consolidare la propria residenza in Italia conseguendovi una migliore formazione culturale – si aggiunge, quindi, a quella degli stranieri entrati in Italia dall'estero in forza del visto per motivi di studio (§ 7).

## *2. Il rinnovo del permesso di soggiorno e la regolarità nello svolgimento degli studi*

A termini dell'art. 5, co. 2, TUI, una volta giunto in Italia lo studente universitario straniero dovrà inoltrare entro otto giorni lavorativi la richiesta di permesso di soggiorno per motivi di studio alla Questura competente della città in cui intende stabilire la propria dimora<sup>2</sup>. Il successivo art. 5, co. 3, lett. c), TUI (come modificato dall'art. 9, co. 1, d.l. n. 104/2013, conv. con mod. nella l. n. 128/2013) dispone che il permesso di soggiorno per motivi di studio non debba avere validità inferiore al periodo di frequenza anche pluriennale del corso di studio svolto – con possibilità di proroga entro limiti e alle condizioni che si vedranno a breve – fatta salva la verifica annuale di profitto.

Tuttavia, ad oggi il rilascio dei permessi di soggiorno pluriennali per motivi di studio non ha ancora trovato attuazione, in quanto l'efficacia della novella del 2013 era ed è a tutt'oggi subordinata alla revisione del reg. TUI, cui infatti essa rinvia. Detta revisione non ha ancora avuto luogo, determinando così l'ultrattività del vecchio testo, il quale disponeva (e surrettiziamente ancora dispone) un termine di validità non superiore a un anno, rinnovabile. Si applica, dunque, a tutt'oggi l'art. 46, co. 4, reg. TUI, il quale dispone che “i permessi di soggiorno per motivi di studio sono rinnovati agli studenti che nel primo anno di corso abbiano superato una verifica di profitto e negli anni successivi almeno due verifiche”<sup>3</sup>. Vero è che la rinnovabilità del permesso di

<sup>2</sup> Dovrà invece semplicemente fare risultare il proprio ingresso in Italia (tramite la c.d. dichiarazione di presenza), nel caso in cui si tratti di un soggiorno breve per lo svolgimento delle prove di ammissione prima del rientro nel Paese di origine per il completamento delle pratiche di iscrizione e di rilascio del visto per motivi di studio.

<sup>3</sup> Le annualità dovrebbero essere riferite all'anno accademico e non all'anno solare; in tal senso, si veda TAR Marche, sez. I, sent. n. 174/2023; ma si veda già in precedenza C. St., sez. VI, sent. n. 1123/2010; nella dottrina, nello stesso senso, P. BONETTI e F. GUALANDI, *L'acces-*

soggiorno è fissata nel suo massimo dall'art. 5, co. 3, TUI allo scadere del primo anno successivo alla durata legale del corso<sup>4</sup>. Ma anche a questo riguardo rimane ad oggi vigente la diversa e più saggia disposizione dell'art. 46, co. 4, reg. TUI, a termini della quale la soglia della rinnovabilità del soggiorno è fissata allo scadere del terzo anno oltre la durata del corso di studio, sempre che nel frattempo, concluso il corso, lo studente universitario straniero non intraprenda il titolo di specializzazione o il dottorato di ricerca, rinnovando così il permesso di soggiorno per la durata complessiva del nuovo corso più un altro anno.

Anche la disciplina del rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di studio è stata messa alla prova della pandemia da Covid-19 e alla sua conseguente diminuita mobilità. A questo riguardo la giurisprudenza ha assunto orientamenti non omogenei, talvolta qualificando le più problematiche condizioni di frequenza a distanza e l'interruzione di alcuni servizi universitari come impedimenti di forza maggiore al regolare svolgimento degli studi universitari tali da giustificare il mancato superamento degli esami altrimenti richiesti<sup>5</sup>; altre volte ha invece escluso la ricorrenza di detti impedimenti, in considerazione, ad esempio, della possibilità di seguire le lezioni a distanza, evidentemente sottovalutando l'obiettivo disagio, specie per chi non sia madrelingua, nell'utilizzo di tale modalità di erogazione della didattica<sup>6</sup>. Gli impedimenti nella mobilità e nello studio a causa della pandemia da Covid-19 hanno anche condotto il Consiglio di Stato a giustificare il ritardo nell'iscrizione al corso universitario previsto al momento del rilascio del visto

*so all'istruzione scolastica, all'università e alle professioni*, in *Diritto degli stranieri*, a cura di B. Nascimbene, Padova, Cedam, 2004, p. 1056.

<sup>4</sup> È molto probabile che il legislatore avesse in mente i corsi di formazione professionale e i tirocini, per i quali un anno ulteriore di autorizzazione al soggiorno costituisce talvolta un periodo pari se non superiore alla durata dell'intero corso; ma la norma trova applicazione, se non modificata prima della sua entrata in vigore, anche ai corsi universitari.

<sup>5</sup> Sul punto, interessante è TAR Lazio-Roma, sez. I-ter, sent. n. 8477/2022, ove si censura il diniego del rinnovo del permesso di soggiorno da parte della Questura per non avere in alcun modo considerato le difficoltà sorte nel tempo della pandemia da Covid-19, tali da potersi configurare come impedimento di forza maggiore; più di recente, si osserva che "non si può infatti ritenere che una pandemia epocale, la quale ha imposto duri sacrifici e notevoli limitazioni dei diritti fondamentali della persona... non abbia inciso sulla carriera universitaria del ricorrente, il quale, con tutta sincerità, ha tentato di spiegare alla Questura la sua situazione personale e familiare, non ottenendo però l'effetto sperato" (TAR Marche, sez. I, sent. n. 174/2023).

<sup>6</sup> TAR Toscana, sez. II, sent. n. 397/2023.

(nel caso di specie intervenuto altresì presso un conservatorio diverso da quella di preiscrizione)<sup>7</sup>.

Una causa di giustificazione riguardo al mancato assolvimento dell'onere del superamento di almeno un esame nel primo anno di corso e di almeno due esami per ciascuno degli anni successivi è in effetti prevista dal reg. TUI, ove è disposto che “per gravi motivi di salute o di forza maggiore, debitamente documentati, il permesso di soggiorno può essere rinnovato anche allo studente che abbia superato una sola verifica di profitto”<sup>8</sup> (ovviamente in uno degli anni successivi al primo). La giurisprudenza ha talvolta interpretato in senso ampliativo la norma, tenendo opportunamente conto delle diverse situazioni personali. Al riguardo pare significativo, in primo luogo, il richiamo del Consiglio di Stato alla necessità di un'istruttoria adeguata e all'esercizio effettivo del potere tecnico-discrezionale da parte della pubblica amministrazione circa la valutazione delle ipotesi eccezionali che consentono di derogare al requisito del superamento del numero minimo di verifiche di profitto richieste ai fini del rinnovo del titolo, palesandosi quindi come illegittimo il provvedimento che di tale potere, attentamente esercitato, non sia coerente esito<sup>9</sup>.

Sulla scorta di tali premesse è stato ad esempio affermato che anche il sopravvenire di “oggettive condizioni di ristrettezza economica dello straniero sono di per sé idonee a sostenere in via presuntiva la sussistenza di una causa di forza maggiore che, incidendo sulla capacità di corrispondere le tasse universitarie, impedisce la regolare fruizione dei servizi allo studente, tra cui la possibilità di sostenere gli esami”<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> C. St., sez. III, sent. n. 3916/2023.

<sup>8</sup> Art. 44, co. 4, reg. TUI.

<sup>9</sup> C. St., sez. III, sent. n. 89/2020, riguardo al caso di uno studente universitario straniero iscritto al quarto anno, che aveva superato cinque esami invece del minimo ordinariamente previsto di sette, superando in ritardo gli altri due richiesti dalla legge, ormai successivamente all'adozione del provvedimento di diniego poi impugnato; il giudice amministrativo annulla la sentenza di prime cure, ritenendo che debbano essere adeguatamente valutate le circostanze di forza maggiore allegate dal ricorrente (la morte del padre e il venir meno del suo aiuto economico, con conseguente affannosa ricerca dei mezzi di sussistenza); ciò che è mancato è un “idoneo apprezzamento delle cause di forza maggiore vantate dall'istante”.

<sup>10</sup> “Va pertanto annullato il provvedimento che nega il rinnovo del permesso per motivi di studio allo studente straniero che, non avendo pagato le tasse universitarie, non può accedere agli esami e non ha per tale motivo conseguito il minimo richiesto dalla normativa” (TAR Piemonte, sez. I, sent. n. 664/2020); contano ovviamente le circostanze concrete del singolo caso, non potendo costituire una causa di giustificazione il fatto in sé di dovere lavorare, come

È interessante osservare che il richiamo alla necessità di un idoneo apprezzamento delle cause di forza maggiore evidenziate dall'interessato non viene meno – secondo il Consiglio di Stato – anche nel caso in cui sia stato superato il limite temporale dei tre anni fuori corso, purché risulti comunque rispettato lo spirito della norma, “volta ad evitare il fenomeno dell'eccessiva dilatazione temporale del periodo degli studi universitari da parte di cittadini extracomunitari al fine meramente strumentale di prolungare la propria permanenza nel territorio italiano per un tempo indefinito”<sup>11</sup>. È stato così annullato il diniego del rinnovo del permesso di soggiorno di una studentessa universitaria straniera che aveva interrotto gli studi per un anno in coincidenza con la morte della madre e li aveva poi ripresi, mostrando un certo impegno ma ritrovandosi comunque, al momento della richiesta dell'ultimo rinnovo, già oltre il terzo anno fuori corso<sup>12</sup>. E analoghe aperture si sono avute in presenza di altri gravi motivi, come l'insorgenza di malattie<sup>13</sup>.

Inoltre, il Consiglio di Stato è giunto ad affermare che lo spirito della norma debba prevalere sul limite letterale del superamento di almeno un esame durante l'anno, con riguardo al caso di uno studente universitario straniero che, cambiando corso di studio e ateneo di appartenenza, non aveva potuto sostenere alcun esame, in quanto la reimmatricolazione aveva comportato la perdita degli esami precedentemente svolti nell'ambito del nuovo corso di studi<sup>14</sup>.

Invece, non pare condivisibile il mancato computo da parte del giudice degli esoneri parziali superati dallo studente universitario straniero, ma privi di verbalizzazione, perché suddivisi in più valutazioni scansionate nel tempo, sebbene al momento dell'attribuzione del voto finale essi raggiungessero la somma di cinque esami superati negli ultimi quattordici mesi su quattro anni in totale di iscrizione<sup>15</sup>.

accade a molti studenti fuori sede, come osserva TAR Lombardia-Milano, sez. I, sent. n. 21/2020.

<sup>11</sup> C. St., sez. III, sent. n. 7384/2020.

<sup>12</sup> C. St., sez. III, sent. n. 4837/2021, riguardo alla richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di studio per la frequenza del corso di laurea in Scienze umanistiche, di durata triennale, da parte di una studentessa universitaria straniera ormai giunta al quinto anno fuori corso.

<sup>13</sup> TAR Toscana, sez. II, sent. n. 1009/2020; TAR Sardegna, sez. II, sent. n. 811/2021.

<sup>14</sup> C. St., sez. III, sent. n. 4549/2019.

<sup>15</sup> TAR Toscana, sez. II, sent. n. 397/2023.

### 3. Variazioni nei percorsi di studio e conservazione del diritto di soggiorno

Sino al luglio del 2018, l'art. 39, co. 3, lett. *b*), TUI prevedeva, sia pure rinviando nel dettaglio al reg. TUI, la facoltà di rinnovare il permesso di soggiorno per motivi di studio con l'iscrizione a un corso di laurea diverso da quello per il quale lo studente universitario straniero aveva fatto ingresso, previa nulla osta dell'ateneo. L'art. 1, co. 5, lett. *d*), n. 1, d.lgs. n. 71/2018 ha poi sostituito le parole "di laurea" con la più ampia espressione "di istruzione tecnica superiore e di formazione superiore" e le parole "dell'università" con un più generico e onnicomprensivo "dell'istituzione". Anche il successivo art. 39, co. 3, lett. *e*), TUI veniva modificato, sostituendo la parola "universitaria" con le parole "tecnica e di formazione superiore"<sup>16</sup>. La circolare esplicativa della novella del luglio del 2018 non contiene alcuna lettura interpretativa del nuovo testo<sup>17</sup>. Sarebbe stato invece opportuno approfondire e chiarire il significato delle tre distinte espressioni "istruzione tecnica superiore", "istruzione tecnica" e "formazione superiore", che solo nel più ristretto dei possibili significati paiono riferibili a quell'insieme di percorsi di studio e di formazione tecnica ai quali si accede a conclusione dell'istruzione secondaria superiore o tecnico-professionale, potendo di per sé l'espressione "istruzione tecnica" di cui alla lett. *e*) indicare anche percorsi di minore grado legale<sup>18</sup>.

In mancanza di un'azione amministrativa capace di raccogliere la sfida di attrazione degli studenti universitari stranieri e della loro valorizzazione, la rilevata opacità della norma – non rimediata a livello regolamentare – ha condotto l'amministrazione, da un lato, e la giurisprudenza, dall'altro, a po-

<sup>16</sup> Si riporta, per una più agevole verifica, i passi della norma citati nel testo: art. 39, co. 3, TUI: "con il regolamento di attuazione sono disciplinati: [...] *b*) la rinnovabilità del permesso di soggiorno per motivi di studio, anche ai fini della prosecuzione del corso di studi con l'iscrizione ad un corso di istruzione tecnica superiore e di formazione superiore diverso da quello per il quale lo straniero ha fatto ingresso, previa autorizzazione dell'istituzione, e l'esercizio di attività di lavoro subordinato o autonomo da parte dello straniero titolare di tale permesso; [...] *e*) la realizzazione di corsi di lingua italiana per gli stranieri che intendono accedere all'istruzione tecnica superiore e alla formazione superiore in Italia".

<sup>17</sup> Ministero dell'interno, Dipartimento della pubblica sicurezza, Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, circ. n. 400/A/2018/12.446.

<sup>18</sup> Pare significativo che lo stesso legislatore, all'art. 27-*quater*, co. 1, TUI, recependo la dir. UE n. 1883/2021 in materia di carta blu UE, abbia ora abbassato da tre a due anni la durata minima dei corsi successivi alla scuola secondaria superiore ai fini del riconoscimento della qualifica di lavoratore altamente specializzato; sul punto, si veda L. NERI, *Il lavoro, in Immigrazione, asilo e cittadinanza*, cit., pp. 235 ss.

sizioni non di rado divergenti. Ad oggi, infatti, sembrano sopravvivere presso l'amministrazione e in parte della giurisprudenza le direttive e le circolari precedenti al 2018, secondo le quali la possibilità di transitare a un corso di studio universitario diverso da quello per il quale era stato rilasciato il visto riguarderebbe i soli corsi di livello universitario o di istruzione tecnica superiore (dunque di grado equivalente al corso di laurea), sia pure eventualmente preceduti da un corso non ancora di tale livello, ma a questo propedeutico<sup>19</sup>. Più esattamente, secondo quanto indicato da una direttiva ministeriale risalente al 2008 e solo in parte modificata nel 2011, è richiesto: *a*) in caso di prosecuzione degli studi con passaggio a un corso diverso nella stessa sede, che lo studente universitario straniero accluda, all'atto della presentazione dell'istanza di rinnovo del permesso di soggiorno, la documentazione richiesta, inclusa quella comprovante l'avvenuta iscrizione ad un altro corso; *b*) in caso di prosecuzione degli studi, al termine del conseguimento di un titolo accademico, con iscrizione ad un altro corso nella stessa sede, che lo studente presenti la documentazione comprovante l'avvenuta iscrizione al nuovo corso al momento della domanda di rinnovo; *c*) in caso di prosecuzione degli studi in un corso di laurea analogo o diverso, ma comunque appartenente ad un altro ateneo, che l'università rilasci allo studente il nulla osta al trasferimento, provvedendo a notificare, contestualmente, il nuovo ateneo e la subentrante Questura, e che il Rettore che accoglie lo studente confermi l'avvenuta iscrizione, direttamente all'interessato e per conoscenza alla Questura competente; *d*) in caso di prosecuzione degli studi, al termine del conseguimento di un titolo accademico, con iscrizione ad un altro corso presso un'altra sede, che lo studente accluda alla documentazione richiesta anche quella comprovante l'avvenuta iscrizione al nuovo corso, all'atto della presentazione dell'istanza di rinnovo del permesso di soggiorno<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Ministero dell'interno, Dipartimento della pubblica sicurezza, Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, Servizio polizia delle frontiere e degli stranieri, teleg. n. 400/C/2008/899/P/12.214.27BIS; nello stesso senso è parte della giurisprudenza amministrativa: TAR Lombardia-Brescia, sez. I, sent. n. 1251/2017; TAR Lazio-Roma, sez. I, sent. n. 13708/2023, che con brevissima motivazione si limita ad osservare che "in ogni caso l'iscrizione ad un nuovo corso annuale inibiva la possibilità di rinnovo dell'originario permesso di soggiorno", rilasciato riguardo a un precedente corso singolo.

<sup>20</sup> Si prevede che, "qualora gli stranieri non avessero ancora ottenuto il perfezionamento della pratica di iscrizione e fossero stati accettati con riserva dall'ateneo, potranno produrre la domanda di rinnovo fornendo la documentazione attestante l'accettazione provvisoria, ferma restando la successiva presentazione di quella comprovante l'effettiva iscrizione" (Ministero dell'interno, Dipartimento della pubblica sicurezza, Direzione centrale dell'immigrazione e

L'indebito utilizzo di circolari (e comunque la perpetuazione di prassi) rese obsolete da nuove norme non trova certo giustificazione, come ha notato il giudice amministrativo, nel fatto che l'art. 39, co. 3, lett. *b*), TUI non sia stato ancora attuato su tale punto "a livello regolamentare, atteso che l'inerzia del legislatore secondario delegato non può impedire l'applicazione di una norma primaria alla quale, peraltro, ben può essere riconosciuta la qualifica di norma auto-applicativa"<sup>21</sup>. La vicenda sottostante la riportata affermazione pare emblematica, riguardando uno studente africano giunto in Italia per studiare Medicina e chirurgia, il quale per due volte di seguito (come accade anche a molti italiani) non era riuscito a superare la prova di accesso, ma si era iscritto nel frattempo ad altri corsi, superando un solo esame all'anno (a causa di gravi difficoltà familiari e della chiusura della didattica in presenza per esigenze di contenimento della pandemia da Covid-19). Il diniego interveniva, in effetti, proprio dopo che, per la terza volta, il ricorrente era finalmente riuscito a superare la prova di accesso al predetto corso.

Riconosciuta, anche con l'avallo del Consiglio di Stato<sup>22</sup>, la facoltà dello studente universitario straniero di iscriversi a corsi diversi da quello per il quale è giunto in Italia, il rischio che egli prolunghi *sine die* il suo soggiorno attraverso ripetuti passaggi, ma senza un reale progetto formativo sembra anche troppo presidiato dall'art. 46, co. 4, reg. TUI dal limite massimo di rinnovi consentito, pari alla durata legale del corso frequentato aumentato di tre anni. Sicché, vi è il rischio, invece, a fronte di un'applicazione letterale della norma, che lo studente possa perdere il permesso di soggiorno per motivi di studio proprio in prossimità del titolo, a causa delle lunghe difficoltà iniziali di cui il mutamento di corso potrebbe essere stata la sofferta, ma utile soluzione<sup>23</sup>.

Con specifico riguardo agli studenti universitari stranieri entrati in Italia per svolgere "corsi singoli" (diversi, dunque, dai corsi di laurea), il MI nelle

della polizia delle frontiere, Servizio polizia delle frontiere e degli stranieri, teleg. n. 400/C/2008/899/P/12.214.27BIS); il nulla osta, relitto disciplinare del tempo in cui ciascun ateneo aveva una quota prestabilita di accessi riservati a studenti stranieri, è oggi da considerare alla stregua di un proforma.

<sup>21</sup> TAR Marche, sez. I, sent. n. 174/2023.

<sup>22</sup> C. St., sez. III, sent. n. 3916/2023, già citata, riguardo ad uno studente universitario straniero iscrittosi presso un'istituzione diversa da quella di preiscrizione, sia pure però riguardo al medesimo corso di studi.

<sup>23</sup> Ribadisce il tetto dei tre anni oltre la durata legale del corso, anche nel caso in cui lo studente universitario straniero abbia legittimamente cambiato corso di studi, TAR Piemonte, sez. I, sent. n. 101/2019.

riferite circolari ha in effetti ritenuto inammissibile il passaggio da un corso singolo ad un altro corso singolo, ammettendo solo che lo studente universitario straniero, una volta conseguita la laurea, possa accedere a un corso singolo coerente con il proseguimento degli studi a livello *post lauream*, come, ad esempio, un master<sup>24</sup>, oppure, nel caso in cui abbia concluso un corso singolo, che possa accedere a un corso di laurea, il quale costituisca lo sviluppo coerente del corso singolo ormai concluso<sup>25</sup>. La giurisprudenza, però, come anticipato poc'anzi, ha consentito il rinnovo del permesso di soggiorno dello studente universitario straniero che, una volta concluso un corso singolo “non universitario”, prosegua gli studi iscrivendosi ad un altro corso singolo non universitario, i cui obiettivi formativi siano però coerenti con il percorso complessivamente intrapreso<sup>26</sup>. È stato inoltre ritenuto, censurando il diniego dell'amministrazione, che il passaggio a un corso di lingua italiana presso un ente e una città diversi da quello inizialmente svolto giustifichi il rinnovo del permesso di soggiorno, dato che la variazione intervenuta non contraddice la coerenza e la continuità dell'*iter* formativo intrapreso, esclu-

<sup>24</sup> Nella medesima logica di quanto specificamente previsto dall'art. 46, co. 4, reg. TUI riguardo all'iscrizione di uno straniero laureatosi in Italia a dottorati di ricerca e a corsi di specializzazione.

<sup>25</sup> Ministero dell'interno, Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia di frontiera, circ. n. 400/A/2011/12.214.39, ove si richiede che lo studente universitario straniero esibisca una certificazione dell'ateneo che documenti l'attinenza o la consequenzialità del corso di laurea rispetto al corso singolo.

<sup>26</sup> Così TAR Lazio-Roma, sez. I, sent. n. 11884/2019, riguardo al caso di uno studente egiziano ammesso a frequentare il corso di studi in Regia di film documentali presso l'Accademia d'Egitto delle belle arti in Roma, che ha poi richiesto di poter proseguire gli studi presso l'Istituto superiore “Roberto Rossellini” con frequenza al corso serale in Produzioni industriali e artigianali della durata di quattro anni; il giudice ha verificato, al riguardo, che il nuovo corso di studi atteneva, sia pure con diverso e maggiore approfondimento, alle “medesime materie del corso per il quale era già stato rilasciato l'originario permesso di soggiorno per motivi di studio, dovendosi dunque reputare una prosecuzione del percorso di studio professionale già intrapreso”; è interessante osservare che il giudice amministrativo fonda la sua decisione sulla medesima circ. n. 400/A/2011/12.214.39 della Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia di frontiera del MI, applicata con esiti opposti dall'amministrazione, interpretandola in modo non letterale, ma più conforme alla legge; osserva in particolare il giudice amministrativo che, “sebbene il nuovo corso seguito dall'odierno ricorrente non sia un corso di laurea, pur tuttavia, in considerazione della peculiarità del corso per il quale aveva ottenuto l'originario visto... si deve ritenere estensibile l'interpretazione favorevole seguita dalla su menzionata circolare, al caso di specie in cui il nuovo corso rappresenta un'evidente prosecuzione di quello per il quale il ricorrente aveva già ottenuto una borsa di studio”.

endosi, cioè, che nel caso di specie si sia verificato un cumulo di “percorsi formativi tipologicamente e contenutisticamente differenziati”<sup>27</sup>.

Resta ovviamente misterioso perché si debba avere la preoccupazione di impedire il soggiorno regolare ad uno studente universitario straniero che consegua più diplomi che ne qualificano la formazione complessiva secondo più di una specializzazione, avendo le risorse economiche e intellettuali per farlo e dimostrando di avere come attività principale effettiva ed efficace quella dello studio. I giudici amministrativi hanno comunque rilevato la sopravvenuta caducità delle indicazioni contenute nelle circolari precedenti al d.lgs. n. 71/2018, le quali precludevano il rinnovo del permesso di soggiorno nel caso di passaggio dello studente da un corso singolo ad un altro, almeno in presenza di una coerente strategia di formazione<sup>28</sup>. È così potuta emergere un'interpretazione giurisprudenziale secondo la quale le categorie presenti all'art. 39, co. 3, lett. *b*), TUI andrebbero lette in una prospettiva sostanziale più che formale, avendo cioè riguardo alla valenza formativa del singolo corso e al profilo dello studente in formazione.

Una particolare ariosità – capace di restituire all'interprete l'opportuna visione assiologica della normativa e la sua dimensione sovranazionale – caratterizza il ragionamento svolto dal giudice amministrativo riguardo a un caso nel quale (a causa peraltro di ostacoli e ritardi burocratici) uno studente universitario straniero si era iscritto, successivamente al suo arrivo in Italia e al termine del corso preparatorio di lingua italiana, a un corso diverso da quello per il quale aveva ottenuto il visto. Era infatti accaduto che, a causa del ritardo non addebitabile alla ricorrente, con cui la medesima aveva ottenuto il visto di ingresso per partecipare al programma “Marco Polo/Turandot” per l'a.a. 2017/2018, l'interessata aveva altresì ritardato la frequentazione dell'obbligatorio corso propedeutico di lingua italiana (di livello B1),

<sup>27</sup> Così, riguardo a due coniugi, entrambi studenti di italiano come lingua seconda, C. St., sez. III, sentt. n. 5646/2022; n. 5648/2022.

<sup>28</sup> La novella del 2018 all'art. 39, co. 3, lett. *b*), TUI – il quale contempla oggi anche ipotesi diverse dal corso di laurea – ha reso infatti “inapplicabile la circolare amministrativa, che in ogni caso non ha alcuna valenza normativa e, al limite, va comunque interpretata *secundum legem*” (TAR Marche, sez. I, sent. n. 93/2022); nel caso di specie, una studentessa armena aveva concluso la propria formazione presso un'accademia d'arte lirica e si era iscritta, prima che il permesso di soggiorno le scadesse, al Corso di alto perfezionamento ed inserimento per cantanti lirici presso la Scuola del Teatro comunale di Pesaro, ma si era poi vista rifiutare il rinnovo del permesso di soggiorno proprio con la motivazione che “era iscritta non ad un corso di laurea ma ad un corso singolo diverso rispetto a quello che aveva legittimato il suo originario ingresso in Italia”.

richiesto per l'iscrizione all'università. Ciò aveva poi determinato la necessità di iscriversi a un corso di studi diverso da quello per cui aveva avanzato una tempestiva istanza di preiscrizione e ottenuto il visto (nella specie, il DAMS in luogo del Corso in lingue, civiltà e scienze del linguaggio presso l'Università degli studi di Udine). Il giudice amministrativo pone nel giusto rilievo la necessità di realizzare gli obiettivi della dir. UE n. 801/2016, riguardante le condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Stati extra-UE per motivi di studio, tra i quali pare prioritario quello di "migliorare e semplificare le condizioni di ingresso e soggiorno di coloro che intendono entrare nell'Unione per scopi di studio e formazione"<sup>29</sup>; e ciò allo scopo di realizzare il programma di Stoccolma, volto ad alimentare il capitale umano costituito da studenti e ricercatori stranieri. Il giudice osserva poi che né la direttiva citata né il legislatore hanno individuato tra i motivi di non rinnovo, previsti dall'art. 39, co. 5-*quater*, TUI, una invero non ragionevole "immutabilità del corso di studi"<sup>30</sup> e, infine, valuta come priva di base giuridica e comunque sproporzionata la decisione della Questura di non rinnovare il titolo di soggiorno, dato che interviene negativamente, impedendone la continuazione, su una situazione di "frequenza con profitto di un diverso corso di studi"<sup>31</sup>, invece di "promuovere l'Unione come polo di attrazione per la ricerca e l'innovazione e favorirla nella competizione mondiale per i talenti, conducendo in tal modo a un aumento della sua competitività globale"<sup>32</sup>.

I riportati orientamenti giurisprudenziali conducono ad escludere la legittimità di provvedimenti che facciano discendere automaticamente il diniego del rinnovo del permesso di soggiorno da variazioni del percorso di studi, tutt'altro che inspiegabili nell'età della formazione. Ciò può valere, come si è visto, anche nel caso dell'iscrizione a un corso diverso da quello di preiscrizione al momento del rilascio del visto. Vale inoltre pure nel caso in cui lo studente universitario straniero decida di cambiare in corso d'opera la propria carriera di studi optando per un corso diverso.

Al riguardo, il vero limite di cui tenere conto pare piuttosto quello della non abusività dello *status* di studente universitario straniero, cioè l'esigenza che tale *status* corrisponda ad una condizione effettiva, sia pure connotata da difficoltà nel percorso. Posta questa premessa di fondo, non convince nemmeno l'orientamento giurisprudenziale secondo cui lo studente, ormai giunto

<sup>29</sup> TAR Friuli-Venezia Giulia, sez. I, sent. n. 126/2019.

<sup>30</sup> TAR Friuli-Venezia Giulia, sez. I, sent. n. 126/2019.

<sup>31</sup> TAR Friuli-Venezia Giulia, sez. I, sent. n. 126/2019.

<sup>32</sup> TAR Friuli-Venezia Giulia, sez. I, sent. n. 126/2019.

con un visto per motivi di studio per un determinato corso, non potrebbe modificare il proprio progetto formativo, ottenendo l'iscrizione a un corso professionale incluso tra quelli per i quali, ai sensi dell'art. 44-*bis*, co. 5, reg. TUI, i visti di ingresso sono contingentati con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali<sup>33</sup>. Anche in questa più estrema ipotesi, infatti, il diniego opposto al ricorrente realmente impegnato negli studi perde di vista l'interesse di ordine pubblico alla regolarità del soggiorno e alla formazione professionale degli stranieri entrati regolarmente in Italia per motivi di studio, in ragione dell'interesse rivale, ma di assai minore consistenza, a mantenere il contingentamento programmato. Tale interesse non può certo essere messo in pericolo dagli studenti universitari stranieri che abbiano ottenuto l'iscrizione in un'università italiana e che, per la quasi totalità, rimarranno interessati a questa loro iniziale iscrizione.

#### *4. Il mantenimento del requisito di autosufficienza economica dello studente universitario straniero già soggiornante*

La capacità di mantenimento in Italia, oltre a costituire un requisito per l'attribuzione del visto di ingresso per motivi di studio, è altresì un requisito della conservazione del diritto al soggiorno<sup>34</sup>, restando immutata la soglia di capacità patrimoniale prevista sia per l'ingresso che per il successivo soggiorno. Può naturalmente accadere che durante il periodo degli studi le risorse economiche garantite al momento dell'ingresso vengano meno, determinando la necessità per lo studente universitario straniero di reperirne di diverse, ad esempio avviando un'attività lavorativa (dipendente o di lavoro autonomo) nei limiti consentiti dalla legge. È però opportuno che l'amministrazione consideri con maggiore elasticità la capacità di mantenersi dello studente universitario straniero già presente in Italia, specie se la sua formazione si sta svolgendo con sufficiente regolarità. L'idoneità reddituale potrebbe ad esempio ritenersi dimostrata valorizzando l'eventuale vitto e alloggio di cui questi usufruisca a titolo gratuito, oltre agli eventuali prestiti ricevuti e alle occasio-

<sup>33</sup> TAR Lazio-Roma, sez. I-ter, sent. n. 9375/2023.

<sup>34</sup> La formalizzazione legislativa di tale requisito, sia pure sussistente anche in precedenza, risale all'art. 25 l. n. 152/1975 che lo pose riguardo a ogni categoria di straniero senza distinzione alcuna; sul punto, si veda S. BERHE, *Studenti internazionali nell'Italia repubblicana*, Milano-Udine, Mimesis, 2023, p. 33.

nali prestazioni di lavoro svolte, senza quindi prendere come riferimento vincolante l'importo dell'assegno sociale<sup>35</sup>.

### 5. I termini per la domanda di rinnovo del permesso di soggiorno

Corrisponde a un giusto consiglio, nonché ad una raccomandazione cui è molto opportuno adeguarsi, l'istruzione agli utenti da parte del MI riguardo alla necessità di richiedere il rinnovo del titolo di soggiorno almeno trenta giorni prima della scadenza<sup>36</sup>. Tale istruzione è, però, difforme dalla tempistica del rinnovo del titolo di soggiorno così come già esaurientemente disciplinata dalla legge, a termini della quale la richiesta può essere presentata, ai sensi dell'art. 5, co. 4, TUI, già sessanta (e non trenta) giorni prima della scadenza del titolo di soggiorno e, però, con tolleranza sino a sessanta giorni dalla scadenza medesima, senza prevedere alcuna eccezione riguardante i permessi per motivi di studio.

Si tratta, del resto, di termini che non impediscono, anche nel caso della loro violazione, il rilascio del rinnovo del permesso di soggiorno ove se ne ravvisino i presupposti, come ha chiarito il Consiglio di Stato proprio nei riguardi di uno studente universitario straniero che aveva presentato l'istanza di rinnovo con un anno di ritardo, ritenendo erroneamente che la durata del precedente permesso fosse biennale, in quanto aveva comunque proseguito con successo gli studi<sup>37</sup>. Va tuttavia ricordato che il superamento del termine dei sessanta giorni dalla scadenza del permesso di soggiorno comporta, ai sensi dell'art. 13 co. 2, lett. b), TUI, l'espellibilità dello straniero sino al momento in cui abbia provveduto, sia pure in ritardo, a richiedere il rinnovo.

<sup>35</sup> TAR Lazio-Roma, sez. I-ter, sent. n. 1707/2021; si trattava di una dichiarazione giurata a firma di un cittadino italiano attestante la concessione di un prestito infruttifero di 3.000,00 euro, finalizzato a fronteggiare spese correnti e il pagamento delle tasse universitarie.

<sup>36</sup> Ministero dell'interno, Dipartimento della pubblica sicurezza, Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, circ. n. 400/A/2018/12.446, prot. 0106051; l'indicazione diviene di sessanta giorni nella circolare MUR, Segretariato generale, Direzione generale dell'internazionalizzazione e della comunicazione, *Procedure per l'ingresso, il soggiorno, l'immatricolazione degli studenti internazionali e il relativo riconoscimento dei titoli, per i corsi della formazione superiore in Italia valide per l'anno accademico 2024-2025*, [2024], su [bit.ly/4acmjKY](https://bit.ly/4acmjKY), p. 18.

<sup>37</sup> C. St., sez. I, par. n. 2696/2019.

La richiesta tardiva di rinnovo tramite la spedizione dell'apposito *kit* viene inoltre impedita, di prassi, dagli uffici postali, costringendo lo straniero a rivolgersi a un legale o a un centro di assistenza che lo supporti nel presentare la domanda direttamente presso la Questura. Quest'ultima, poi, prima di adottare la decisione riguardo al rinnovo, verificherà le ragioni che hanno indotto l'interessato a superare il termine previsto dall'art. 5, co. 4, TUI<sup>38</sup>.

#### 6. Il permesso di soggiorno dello studente universitario richiedente la protezione internazionale *sur place*

Com'è noto, è eleggibile allo *status* di rifugiato o ad altra qualifica di protezione internazionale anche chi si trovi già fuori dal Paese del quale è cittadino o in cui aveva la propria residenza abituale, quando sorga l'evento di pericolo che giustifichi la domanda di protezione internazionale. Si pensi, ad esempio, allo scoppio di un conflitto o a un cambio violento di regime politico, oppure all'esposizione al pericolo venutasi a creare successivamente all'espatrio – com'è tipico delle diaspore studentesche provenienti da Paesi antidemocratici – per effetto del proprio stesso comportamento fuori dai confini patri. Se questo accade, lo studente universitario straniero può presentare personalmente la richiesta di protezione internazionale presso la Questura del luogo di abituale dimora (anche nel caso in cui non risulti anagraficamente residente in Italia).

La condizione giuridica dei richiedenti il cui bisogno di protezione internazionale sia sorto fuori dal Paese di origine (i c.d. richiedenti *sur place*) è, però, troppo scarnamente considerata dal diritto dell'UE e sostanzialmente ignorata dal diritto interno. Ciò non costituisce un grave danno per coloro che già si trovano a soggiornare irregolarmente nel territorio. Può costituirlo, invece, per chi risiede in Italia in base ad una diversa autorizzazione al soggiorno, ad esempio per motivi di lavoro o per motivi di studio.

Nessuna norma impedisce, in teoria, allo straniero che richiede la protezione internazionale di rimanere titolare dell'autorizzazione al soggiorno già in suo possesso sino alla definizione della propria domanda, all'esito della quale sarà invece tenuto, se riconosciuto, a ritirare il permesso di soggiorno per protezione internazionale, oppure a rinunciare a tale *status*, conservando l'eventuale diverso diritto di soggiorno per il quale non abbia nel frattempo

<sup>38</sup> G. SAVIO, *Il diritto amministrativo dell'ingresso e del soggiorno*, in *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, cit., pp. 28 e 32.

perso i requisiti di mantenimento. Se la domanda ha un esito negativo, d'altra parte, l'art. 32, co. 4, d.lgs. n. 25/2008 lascia intendere che lo straniero possa valersi dell'autorizzazione al soggiorno già posseduta, rimanendo regolarmente residente. Non è detto, però, che dello stesso avviso sia la Questura notificante il diniego di protezione internazionale, essendo forte, invece, il rischio che al richiedente diniegato venga notificato, nel corpo stesso del provvedimento di diniego, l'attestazione dell'obbligo di rimpatrio e del divieto di reingresso; attestazione che, sempre ai sensi del medesimo art. 32, co. 4, d.lgs. n. 25/2008 tiene luogo e produce gli effetti del provvedimento di espulsione amministrativa.

Nella prassi amministrativa verrà chiesto al richiedente la protezione internazionale di consegnare il proprio passaporto, senza il quale l'esercizio dei normali diritti di soggiorno e lo stesso rinnovo del titolo di soggiorno sono entrambi seriamente compromessi. Gli verrà inoltre richiesta la restituzione del permesso di soggiorno già posseduto, per vederselo sostituito dal permesso di soggiorno provvisorio per richiesta asilo, con il quale è possibile solo dopo che siano trascorsi sessanta giorni dal suo rilascio avviare un rapporto di lavoro e che, sulla base dell'interpretazione dell'art. 39, co. 5, TUI comunemente accettata (§ 20.2.1), non consentirebbe di iscriversi a corsi universitari. Di conseguenza, anche nell'ipotesi più ottimistica di un sicuro riconoscimento della protezione internazionale, per il quale occorre attendere molti mesi, lo studente universitario straniero divenuto nel frattempo richiedente la protezione internazionale potrebbe trovarsi all'inizio del successivo anno accademico privo di un titolo di soggiorno ritenuto idoneo dagli atenei al fine di mantenere la propria iscrizione universitaria.

La compromissione per via amministrativa della condizione giuridica di studente universitario straniero costituisce, sia pure in applicazione di una linea interpretativa controvertibile (§ 20.2.1), una violazione palese del diritto di asilo, perché scoraggia coloro che ritengono di essere in pericolo nel caso di rientro nel Paese di origine dal chiedere la protezione internazionale, confidando piuttosto nella possibilità di mantenersi agli studi concludendoli e poi richiedere la conversione del permesso di soggiorno per motivi di studio in quello per motivi di lavoro. Resteranno così, almeno per alcuni anni, dei "rifugiati di fatto", dissimulati dietro il diverso *status* giuridico di studenti universitari stranieri prima e di lavoratori poi; sempre che il conseguimento del titolo di studio e l'inserimento lavorativo avvengano senza problemi o eccessive lentezze, tali da provocare una successiva irregolarità del soggiorno.

Il ritiro del passaporto e lo scivolamento dal titolo di soggiorno per motivi di studio a quello per richiesta di asilo non sono però imposti da alcuna

norma, limitandosi la disciplina di cui al d.lgs. n. 25/2008 a prevedere il caso ordinario del richiedente la protezione internazionale che formuli la richiesta alla frontiera oppure presso gli uffici della Questura corrispondente alla Provincia nella quale si trova a dimorare essendovi giunto da poco, oppure dimorandovi in una condizione di irregolarità del soggiorno.

È pertanto opportuno che lo studente universitario richiedente la protezione internazionale, così come ogni altro straniero già regolarmente soggiornante, faccia valere questa sua duplice qualifica, evitando di consegnare il passaporto, di cui avrà ovviamente dichiarato il possesso, e richiedendo di potere conservare il proprio titolo di soggiorno in luogo di quello per richiesta asilo. Quest'ultimo svolge, infatti, la funzione di assicurare la libertà di circolazione e il soggiorno legale ai richiedenti, nella presupposizione (corrispondente alla normalità, ma non alla totalità dei casi) che essi altrimenti non avrebbero altro modo di essere regolari. Il rifiuto della Questura interpellata di dare seguito alla richiesta di mantenere il possesso del proprio passaporto e del diverso permesso di soggiorno, trasmettendo ugualmente la domanda alla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, potrà allora dare luogo all'ordine giudiziario di consentire il deposito della domanda<sup>39</sup>.

Si è poc'anzi accennato alla tesi dell'impossibilità giuridica per i richiedenti la protezione internazionale di iscriversi a un corso di laurea. Detta esclusione – qualora la si condividesse, diversamente da quanto qui sostenuto (§ 20.2.1) – non impedisce, tuttavia, ove i regolamenti delle singole università lo prevedano, di iscriversi ai singoli insegnamenti, sostenendo le prove di esame ancor prima di avere ricevuto lo *status* di titolare di protezione internazionale, ottenuto il quale quegli stessi esami potranno essere convalidati ai fini del corso di laurea ormai divenuto possibile<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Il diritto all'accesso alla procedura di protezione internazionale, nei casi in cui questo non sia assicurato dalla Questura, è già stato oggetto di tutela giurisdizionale in via di urgenza; si veda Trib. Roma, sez. dir. pers. imm., ord. n. 47051/2022.

<sup>40</sup> Alcune università, tra le quali l'Università degli studi di Bologna e l'Università per stranieri di Perugia, prevedono in questi casi l'iscrizione gratuita per gli studenti universitari richiedenti e titolari di protezione internazionale.

Un punto critico nell'iscrizione ai corsi universitari da parte degli studenti universitari titolari di protezione internazionale è però costituito, oltre che dall'opaca disciplina sul riconoscimento dei requisiti culturali, dalla lunga attesa del rilascio del permesso di soggiorno corrispondente alla protezione loro riconosciuta. A questo riguardo, sarebbe estremamente opportuno che le università riconoscessero come provvisoriamente valido, in luogo del permesso di soggiorno, il decreto di riconoscimento della protezione internazionale, unitamente alla ricevuta della richiesta del permesso di soggiorno. Non in molte, tuttavia, seguono questa più corretta prassi.

#### *7. La controversa accessibilità dei richiedenti asilo ai corsi universitari*

È stata poc'anzi richiamata (§ 10.6) l'opinione, largamente condivisa presso le amministrazioni universitarie, secondo cui ai richiedenti asilo non sarebbe consentito l'accesso ai corsi universitari, in quanto il relativo permesso di soggiorno non risulta tra quelli menzionati all'art. 39, co. 5, TUI. Al riguardo, va da subito precisato che, muovendo dalla lettera della norma, ciò che eventualmente verrebbe da essa impedito è esclusivamente l'“accesso ai corsi”, cioè l'immatricolazione o la prima iscrizione a un determinato corso di laurea, e non quindi il proseguimento dei corsi medesimi da parte di chi vi risulti già regolarmente iscritto, permanendo pur sempre in una condizione di regolarità amministrativa nel territorio italiano.

Al contempo, si potrebbe forse suggerire agli interpreti e agli operatori un più netto sforzo ricostruttivo che contraddica la riferita opinione, talvolta fondata sulla lettera dell'art. 39, co. 5, TUI – non priva, però, essa stessa di ambiguità – nonché sulla base di una controvertibile interpretazione storico-psicologica (§ 20.2.1). È infatti opinione di chi scrive che la questione meriti di essere rimeditata, tenendo conto della connessione esistente tra l'art. 39, co. 4-ter, TUI e l'art. 39, co. 5-bis, TUI, nonché del sistema normativo nel quale lo stesso art. 39 TUI vive. In effetti, già nel suo testo originario, risalente alla l. n. 40/1998, l'art. 39, co. 5, TUI non faceva alcuna menzione dei richiedenti asilo, elencando i permessi di soggiorno per i quali era “comunque consentito l'accesso ai corsi universitari, a parità di condizioni con gli studenti italiani”. Dunque, pur recependo i mutamenti intervenuti nel diritto della protezione internazionale e nelle successive forme di protezione sociale, l'attuale testo si pone in perfetta continuità con quello del 1998, ancor prima che con quello novellato dalla l. n. 189/2002; e, in esso, permane nell'*incipit* quel “comunque” che pare contraddire l'asserita volontà legislativa di esclu-

dere altri titoli di soggiorno ivi non menzionati. Fu una scelta – quella del legislatore del 1998 – che potrebbe forse spiegarsi con l’attesa, all’epoca ben più carica di aspettative che nell’oggi, di una disciplina organica del diritto di asilo, che regolasse compiutamente la condizione giuridica dei richiedenti e rendesse più articolato e conforme a Costituzione il relativo sistema, come poi, sia pure imperfettamente e senza un’ancora auspicabile legge organica, è in effetti avvenuto.

Oggi, però, la portata normativa del co. 5 dell’art. 39 TUI non può invece essere correttamente intesa senza connetterla al successivo co. 5-*bis*, ai sensi del quale agli stranieri di cui al co. 5 (nonché al co. 4-*ter*) “è rilasciato dal questore un permesso di soggiorno per studio recante la dicitura ‘studente’”. L’elenco di cui all’art. 39, co. 5, TUI non è, dunque, quello esaustivo dei permessi di soggiorno facoltizzanti i loro titolari all’accesso ai corsi universitari, bensì quello, sino a prova contraria tassativo, dei permessi di soggiorno convertibili nel diverso titolo di soggiorno per motivi di studio, qualora sopravvenga l’iscrizione a un corso di studi tra quelli indicati dalla norma; con la sola avvertenza, della cui fondatezza sarebbe difficile dubitare, che il legislatore ha qui omesso di specificare che la conversione del titolo di soggiorno non avverrà in automatico – come, invece, sembrerebbe suggerire la lettera dell’art. 39, co. 5, TUI – ma solo su richiesta dell’interessato, al quale converrà nella maggior parte dei casi conservare il titolo di soggiorno già posseduto.

Una volta letti i co. 5 e 5-*bis* dell’art. 39 TUI in connessione l’uno con l’altro, l’esclusione dall’elenco del permesso di soggiorno per richiesta asilo – al pari, ad esempio, di quelli per residenza elettiva, per attesa cittadinanza o per cure mediche – potrebbe trovare un’adeguata spiegazione nell’opportunità di impedire la conversione in di detti titoli di soggiorno in un permesso di soggiorno per motivi di studio. E, in effetti, per ciascuno di essi – o, almeno, per quelli della cui esclusione si è fatta ora menzione – sussistono solide e particolari ragioni per prevederne la non convertibilità. Nel caso dei richiedenti asilo, in particolare, il legislatore vuole opportunamente evitare che, attraverso la conversione nel permesso di soggiorno per motivi di studio, essi possano sfuggire alle conseguenze giuridiche di un eventuale diniego della loro domanda di protezione internazionale, cui si accompagna, infatti, l’ordine di allontanamento dall’Italia.

In realtà, pure in questa prospettiva l’art. 39, co. 5, TUI manterrebbe una qualche sua incompletezza, non essendovi inspiegabilmente incluso, in particolare, il permesso di soggiorno per apolidia. Si tratta, però, di una lacuna di scarso momento, a confronto di quelle ben più gravi che conseguirebbero al considerare i permessi di soggiorno elencati all’art. 39, co. 4-*ter* e 5, TUI co-

me gli unici abilitanti le iscrizioni ai corsi universitari. Non si comprende, ad esempio, perché un pensionato (per vecchiaia, anzianità o anche invalidità), dopo avere regolarmente lavorato in Italia per alcuni o per molti anni, non possa iscriversi a un corso universitario in quanto titolare di un permesso di soggiorno per residenza elettiva – non compreso, dunque, nell’elencazione di cui all’art. 39, co. 5, TUI – o perché non potrebbe farlo lo straniero destinato a rimanere in Italia perché affetto da una patologia che non ne consentirà il rientro nel Paese di origine, pena la morte o un gravissimo danno per la salute.

Al riguardo, un’interpretazione sistematica, oltre a suggerire le riferite connessione funzionale tra i co. 5 e 5-*bis* dell’art. 39 TUI, impone soprattutto di considerare la questione del diritto all’istruzione dei richiedenti asilo nella prospettiva costituzionale della tutela della dignità sociale e dello sviluppo della personalità dell’individuo. Va dunque richiamato l’art. 2 TUI, a termini del quale lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei medesimi diritti civili del cittadino italiano, salvo che non sia espressamente previsto diversamente<sup>41</sup>, e gli è riconosciuta parità di trattamento con il cittadino anche nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell’accesso ai pubblici servizi, pur sempre nei limiti e modi previsti dalla legge<sup>42</sup>. Ogni preclusione in questi ambiti deve quindi essere espressamente prevista dalla legge, in modo, tra l’altro, da poterla vagliare alla luce dei principi costituzionali; e non sembra questo il caso della pretesa esclusione del richiedente asilo dall’accesso ai corsi universitari.

Vero è che la domanda di protezione internazionale pone lo straniero in uno *status* temporaneo, ma pure è indubbio che detta temporaneità non corrisponde, fatta eccezione forse per le procedure accelerate e di frontiera<sup>43</sup>, a un periodo breve, sicché nell’attesa di ricevere il riconoscimento della protezione internazionale lo straniero potrebbe maturare un tempo di regolarità del soggiorno largamente superiore alla durata di un anno accademico. Le università ben potrebbero, dunque, iscriverlo con riserva, nel caso in cui dovesse nel frattempo perdere la regolarità del soggiorno; o anche senza riserva, nel caso in cui il richiedente la protezione internazionale dimostrasse di avere titolo a soggiornare regolarmente per un periodo almeno pari all’anno accademico di iscrizione (ad esempio, per avere ricevuto la fissazione del colloquio personale nell’anno successivo al corso). È proprio la lunghezza dei

<sup>41</sup> Art. 2, co. 2, TUI.

<sup>42</sup> Art. 2, co. 5, TUI.

<sup>43</sup> Art. 28-*bis* d.lgs. n. 25/2008, come introdotto con l’art. 25, lett. *v*), d.lgs. n. 142/2015.

procedimenti per il riconoscimento della protezione internazionale, del resto, la prima ragione di giustizia sostanziale che anima il dibattito attorno all'interpretazione delle norme sull'accesso dei richiedenti ai corsi universitari, rendendo stridente la loro omologazione a un qualsiasi soggiornante temporaneamente presente in Italia sulla base di un visto turistico, per visita o per affari.



## CAPITOLO 11

### IL CODICE FISCALE

*Antonello Ciervo*

SOMMARIO: 1. La normativa rilevante. – 2. I protocolli d'intesa tra le università e l'Agenzia delle entrate.

#### *1. La normativa rilevante*

Se si considera la risalente normativa in materia di assegnazione del codice fiscale, si può notare come non vi sia alcun riferimento agli stranieri: l'art. 3 d.P.R. n. 605/1973, rubricato "attribuzione del numero di codice fiscale", si limita, infatti, a stabilire al co. 1 che determinati soggetti sono tenuti ad indicare il loro codice fiscale negli atti di cui al successivo art. 6 d.P.R. n. 605/1973 e, pertanto, sono obbligati a fare richiesta del codice identificativo alfanumerico, nel rispetto della procedura di rilascio prevista all'art. 4 d.P.R. n. 605/1973. Gli atti in questione sono tutti quelli che riguardano attività in qualche modo sottoponibili a controllo tributario, in quanto aventi natura economico-commerciale<sup>1</sup>; da ciò è dunque possibile desumere la funzionalità del rilascio del codice fiscale ai fini dei possibili accertamenti tributari posti in essere dai competenti organi amministrativi a livello statale e locale, mentre – almeno dal testo della normativa in oggetto – non rileverebbe alcuna funzione del codice alfanumerico ai fini della garanzia dei diritti civili, politici e sociali del soggetto di riferimento.

L'art. 4 d.P.R. n. 605/1973, a sua volta, prevede la procedura di assegnazione del codice fiscale, stabilendo che la domanda per l'attribuzione, "da

<sup>1</sup> Si tratta, tra i molti, delle fatture e dei documenti fiscali equipollenti, delle richieste di registrazione di atti commerciali, di compravendita o giudiziari, delle comunicazioni allo schedario generale dei titoli azionari, della dichiarazione dei redditi e delle altre dichiarazioni equipollenti ai fini fiscali, delle domande per autorizzazioni ad avvio di attività commerciali, oltre che delle denunce di inizio attività presentate allo sportello unico comunale per l'edilizia, delle domande di iscrizione, variazione e cancellazione nei registri delle ditte e negli albi degli artigiani tenuti dalle camere di commercio, relativamente ai soggetti che esercitano tali attività, e degli atti emessi da uffici pubblici riguardanti le concessioni, autorizzazioni e licenze pubbliche.

redigersi in carta libera ed in conformità al modello stabilito con decreto del Ministro per le finanze”, dev’essere sottoscritta dal richiedente, ovvero da chi ne ha la rappresentanza legale, e deve contenere una serie di dati specifici, quali sono – per quanto riguarda le persone fisiche – il cognome e il nome, il luogo e la data di nascita, il sesso e il domicilio fiscale, mentre nell’indicazione della sede e del domicilio fiscale devono essere specificati anche la via, il numero civico ed il codice di avviamento postale. A fronte di questo quadro normativo, emerge come il legislatore abbia ritenuto opportuno regolare la materia senza porsi il problema delle caratteristiche soggettive del richiedente il codice alfanumerico e cioè – specificamente per quanto concerne le persone fisiche – se questi sia italiano o straniero: l’unico dato normativo in qualche modo rilevante sembra potersi individuare nell’art. 3, co. 2, d.P.R. n. 605/1973, dove si legge che “il numero di codice fiscale può essere attribuito d’ufficio ai soggetti per i quali l’amministrazione finanziaria dispone dei necessari elementi di identificazione”.

In quest’ottica, pertanto, il legislatore ha comunque ritenuto di poter rilasciare – a fronte di un documento identificativo in corso di validità – il codice fiscale alle persone fisiche straniere regolarmente presenti nel territorio italiano, anche se, alla luce di un’interpretazione letterale del testo, non sembrerebbe necessario allegare, al momento della formalizzazione dell’istanza, il permesso di soggiorno quale titolo idoneo al rilascio del codice medesimo, perché anche il passaporto – purché in corso di validità – e il visto di ingresso risultano sufficienti. Come vedremo, tuttavia, nella prassi una simile interpretazione della disposizione sembra cedere il passo ad una serie di adempimenti specifici sul piano burocratico, che impedirebbero *de facto* la possibilità di rilasciare ad uno straniero irregolarmente presente nel territorio italiano il codice fiscale.

In ogni caso, l’art. 3, co. 2, d.P.R. n. 605/1973 implica in qualche modo una sorta di obbligo di richiesta del codice alfanumerico, non tanto al fine di accedere ad una serie di prestazioni e/o di servizi sociali erogati dalla pubblica amministrazione, quanto piuttosto – secondo la stessa logica sottesa, *mutatis mutandis*, all’anagrafe civile (§ 12.1) – ai fini della certezza del diritto e della sicurezza degli scambi commerciali, oltre che, evidentemente, a fini di controllo fiscale, trattandosi per l’appunto di un codice la cui finalità principale resta quella di individuare i soggetti che, ponendo in essere transazioni di natura economica nel territorio italiano, devono poi necessariamente darne conto al fisco, ai fini del versamento delle imposte.

## 2. I protocolli d'intesa tra le università e l'Agenzia delle entrate

Esaminata a grandi linee la *ratio* dell'istituto e la normativa rilevante, appare evidente come il possesso del codice fiscale sia comunque necessario anche per potere accedere ad una serie di servizi pubblici e di prestazioni sociali che afferiscono direttamente alla sfera giuridica del titolare: non è un caso, del resto, se una delle prime istanze che gli stranieri, in particolar modo quelli di Stati extra-UE, sono tenuti a compiere interfacciandosi con la pubblica amministrazione, sia appunto la richiesta del codice alfanumerico identificativo ai fini dell'iscrizione all'anagrafe tributaria. Con riferimento specifico agli studenti universitari titolari di un permesso di soggiorno per motivi di studio, nel corso dell'ultimo decennio l'Agenzia delle entrate ha in qualche modo provato ad agevolare i problemi pratici che potevano verificarsi al momento dell'istanza, tenuto anche conto delle difficoltà – non soltanto linguistiche – che più in generale gli stranieri devono affrontare quotidianamente quando si interfacciano con la pubblica amministrazione a tutti i livelli. Per questo motivo, l'Agenzia ha definito un modello *standard* di protocollo di intesa da stipulare con i competenti organi accademici (di norma, il Consiglio d'amministrazione), al fine di facilitare il rilascio del codice fiscale agli studenti in questione.

Tale protocollo viene stipulato tra la Direzione regionale e l'università, con i necessari aggiustamenti formali connessi alla struttura organizzativa ed amministrativa dell'ente; si tratta, insomma, di protocolli che l'Agenzia attiva non tanto per garantire il diritto allo studio degli iscritti, quanto piuttosto per perseguire quei percorsi di semplificazione dei rapporti con i contribuenti, mediante l'adozione di procedure atte ad agevolare l'adempimento degli obblighi fiscali e la facilitazione dell'accesso ai servizi di assistenza e informazione, così come stabilito all'art. 1 del Regolamento di amministrazione dell'Agenzia delle entrate<sup>2</sup>. Si tratta, in breve, di servizi telematici realizzati nel

<sup>2</sup> Nella disposizione in commento vengono elencati i principi a cui si impronta l'organizzazione ed il funzionamento dell'Agenzia delle entrate, ossia tra i più rilevanti quelli di "a) semplificazione dei rapporti con i contribuenti; b) facilitazione dell'accesso ai servizi di assistenza e informazione, privilegiando lo sviluppo dei canali di comunicazione telematica e prevedendo, nel rispetto dei criteri di economicità e di razionale impiego delle risorse disponibili, un'adeguata diffusione sul territorio delle strutture di servizio; [...] g) valorizzazione di stili di gestione orientati al conseguimento dei risultati, alla sperimentazione di soluzioni innovative, all'assunzione responsabile di decisioni, allo sviluppo di rapporti cooperativi, alla consapevolezza della dimensione economica delle scelte gestionali, all'affermazione del senso eti-

pieno rispetto dell'art. 14 l. n. 212/2000 (il c.d. statuto del contribuente): soltanto in prima battuta, quindi, il servizio ha una finalità "pratica" di rilascio del codice alfanumerico, in quanto esso diventa poi uno strumento di mappatura a fini fiscali degli studenti universitari stranieri presenti in Italia durante tutto il periodo del loro soggiorno, secondo quanto esplicitamente dichiarato nei singoli protocolli stipulati<sup>3</sup>.

Questi protocolli, inoltre, trovano un'esplicita base legale nell'art. 1 d.m. Istruzione, università e ricerca n. 9/2004<sup>4</sup>, al fine di rendere operativa l'Anagrafe nazionale degli studenti e dei laureati, istituita all'art. 1-*bis* d.l. n. 105/2003, conv. con mod. nella l. n. 170/2003. Siccome, a fronte dell'istituzione della succitata Anagrafe gli atenei sono ormai tenuti *ex lege* a registrare nei propri sistemi informatici anche il codice fiscale di tutti i loro iscritti (oltre che dei relativi docenti), è sorta da subito l'esigenza degli studenti universitari stranieri di ottenere il rilascio del codice fiscale in maniera tempestiva e con modalità semplificate, così da mettere gli atenei in condizione di adempiere a questo obbligo legislativo in maniera, al contempo, certa e rapida. Successivamente, con la circ. 25.1.2019, n. 2/E<sup>5</sup>, l'Agenzia delle entrate ha precisato che i servizi informatici dedicati a tale finalità sono stati ulteriormente implementati, consentendo il rilascio del codice fiscale per motivi di studio anche da parte delle rappresentanze diplomatico-consolari italiane<sup>6</sup>, quindi prima dell'ingresso dello studente universitario straniero nel territorio italiano e contestualmente al rilascio del visto.

Inoltre, la standardizzazione del servizio ha portato ad individuare quale unico modulo da compilare *on-line* per questa specifica categoria di studenti il modello anagrafico AA4/8 "Domanda di attribuzione codice fiscale, comunicazione variazione dati e richiesta tesserino/duplicato Tessera Sanitaria

co dei fini pubblici primari perseguiti e al rispetto dei principi di legalità, trasparenza e imparzialità".

<sup>3</sup> Tra i molti protocolli stipulati dalle varie Direzioni regionali dell'Agenzia delle entrate, si sono presi in considerazione in questa sede quelli forse più significativi in quanto maggiormente analitici, con riferimento alle modalità di erogazione del servizio: si vedano, al riguardo, quelli stipulati con l'Università degli studi di Trieste, su [bit.ly/464gP2i](http://bit.ly/464gP2i), con l'Università degli studi di Venezia "Ca' Foscari", su [bit.ly/3EHVeAU](http://bit.ly/3EHVeAU), ma, soprattutto, quelli stipulati con l'Università degli studi di Napoli "Federico II", su [bit.ly/3PiNytV](http://bit.ly/3PiNytV) e con l'Università degli studi del Sannio, su [bit.ly/46dDKs4](http://bit.ly/46dDKs4) (quest'ultimo, tra l'altro, quello di più recente stipulazione).

<sup>4</sup> Su [bit.ly/3ReCKhw](http://bit.ly/3ReCKhw).

<sup>5</sup> Su [bit.ly/3PFtjYR](http://bit.ly/3PFtjYR).

<sup>6</sup> In realtà, tale dotazione era già stata attivata a partire dal 2002 e successivamente implementata a seguito della circ. 9.9.2004, n. 40/E, su [bit.ly/3rb123U](http://bit.ly/3rb123U).

- Persone fisiche”, reperibile direttamente sul sito istituzionale dell’Agenzia delle entrate e incorporato negli appositi programmi telematici in dotazione sia delle università che hanno stipulato i protocolli d’intesa, sia delle rappresentanze diplomatico-consolari. In sintesi, ad oggi, gli atenei sono tenuti, a seguito della stipulazione del protocollo d’intesa con la Direzione regionale competente, a porre in essere un’attività di intermediazione digitale con l’Agenzia delle entrate, ovviamente a titolo gratuito, a favore di tutti quegli studenti universitari stranieri che non hanno già ottenuto il codice fiscale al momento del rilascio del visto di ingresso. Al riguardo, tali studenti devono semplicemente: *a)* consegnare agli uffici universitari competenti il predetto modello AA4/8, debitamente compilato e sottoscritto; *b)* sottoscrivere la delega alla presentazione del modello da parte dell’università; *c)* allegare una copia del proprio documento identificativo, riconosciuto dall’ordinamento italiano e in corso di validità.

Nello specifico, sono riconosciuti come documenti identificativi validi la carta di identità del Paese di origine del richiedente, se si tratta di uno studente universitario cittadino europeo, ovvero il passaporto con relativo visto di ingresso o permesso di soggiorno per gli stranieri universitari stranieri. Tuttavia, bisogna evidenziare come in tutti i protocolli d’intesa si stabilisca che per questi ultimi l’università sia comunque tenuta a farsi garante della regolare presenza nel territorio italiano dell’istante, facendo fede sul punto una dichiarazione dell’amministrazione di ateneo, nell’ipotesi in cui lo studente, ad esempio, non sia ancora materialmente in possesso del permesso di soggiorno per motivi di studio, a causa del ritardo nel rilascio dello stesso da parte della Questura competente.

La stipula del protocollo d’intesa, inoltre, obbliga gli atenei ad attivare una casella di posta elettronica specificamente dedicata a questo tipo di operazioni per far fronte alle richieste di chiarimenti degli studenti universitari stranieri, mentre un’altra casella di posta elettronica certificata dev’essere attivata al fine di inviare tutti i modelli compilati al Dipartimento regionale competente dell’Agenzia delle entrate. A ciò si aggiunga poi l’individuazione di un responsabile amministrativo del procedimento – si tratta di un obbligo di reciprocità che grava sia sull’amministrazione dell’ateneo, sia sulla Direzione regionale – e l’individuazione di un responsabile per il trattamento dei dati personali, secondo quanto previsto dall’art. 4 reg. UE n. 679/2016 e del d.lgs. n. 196/2003. Inoltre, al momento della compilazione e sottoscrizione del modello AA4/8, l’istante dovrà allegare tutti i documenti utili a consentire all’ufficio di verificare anche possibili casi di omocodia.

Si tratta, evidentemente, di uno strumento molto importante che può senz'altro essere annoverato tra le buone prassi della pubblica amministrazione e che, in particolare, consente di evitare situazioni paradossali, al limite del kafkiano, quando, ad esempio, uno studente universitario straniero si ritrova a non poter richiedere il codice fiscale perché in attesa del rilascio del permesso di soggiorno per motivi di studio (§ 10). Situazioni del genere non sono niente affatto astratte, ma anzi si verificano assai spesso nel nostro Paese, soprattutto nei grandi centri urbani, laddove, appunto, le Questure non sono in grado di rilasciare i titoli di soggiorno in tempi ragionevoli, in questo modo impedendo allo straniero di recarsi alla sede dell'Agenzia delle entrate per ottenere il codice alfanumerico. Ciò che si vuole evidenziare di questa buona prassi, in particolare, è proprio il fatto che, come stabilisce esplicitamente il modello di protocollo d'intesa, a fronte del mancato rilascio del permesso di soggiorno per motivi di studio e in assenza di un documento identificativo in corso di validità come il passaporto, l'ateneo è tenuto comunque a garantire l'identità personale dell'istante, certificando all'Agenzia delle entrate la sua iscrizione presso uno dei propri corsi di studio, in questo modo agevolando il rilascio del codice alfanumerico anche nell'interesse generale delle pubbliche amministrazioni interessate, che potranno così gestire in maniera efficace l'Anagrafe tributaria e quella degli studenti e dei laureati.

## CAPITOLO 12

### LA RESIDENZA ANAGRAFICA

*Chiara Quadarella*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il divieto di iscrizione anagrafica degli studenti universitari stranieri presso le residenze universitarie. – 3. Considerazioni conclusive: l'irragionevole produzione di effetti pregiudizievoli nei confronti degli studenti universitari stranieri.

#### 1. *Introduzione*

Nell'ordinamento italiano la residenza rappresenta un diritto soggettivo costituzionalmente garantito<sup>1</sup>. Esso è riconducibile all'ambito delle libertà di circolazione e soggiorno in qualsiasi parte del territorio, di cui all'art. 16, co. 1, Cost.<sup>2</sup>. L'ambito applicativo della disposizione può essere riferito non soltanto ad "ogni cittadino", a cui il dettato costituzionale fa espressamente rinvio, ma anche agli stranieri regolarmente soggiornanti<sup>3</sup>. L'iscrizione anagrafica afferisce alla condizione giuridica dello straniero e ne sintetizza lo *status*, ovvero sia un insieme di diritti e doveri la cui titolarità spetta a qualunque soggetto presente nel territorio italiano. La residenza, infatti, garantisce l'accesso a servizi che costituiscono il presupposto ai fini dell'effettivo godimento dei diritti fondamentali che l'art. 2 TUI assicura agli stranieri, ivi inclusi quanti sono privi di permesso di soggiorno. In particolare, essa è la

<sup>1</sup> Un particolare orientamento giurisprudenziale àncora il diritto di fissare o di trasferire liberamente la propria residenza, anche nelle vesti di residenza anagrafica, all'art. 16, co. 1, Cost.: si vedano Trib. Firenze, ord. 18.3.2019; Trib. Roma, ord. 25.11.2019; Trib. Salerno, ord. 9.8.2019; una diversa corrente giurisprudenziale, invece, ha ricondotto il diritto alla residenza anagrafica ai parametri costituzionali rilevanti nei casi di specie: si vedano Trib. Cagliari, ord. 31.7.2019; Trib. Genova, ord. 22.5.2019; Trib. Palermo, ord. 23.1.2020; Trib. Prato, ord. 28.5.2019.

<sup>2</sup> G. GRATTAROLA, *Il diritto alla residenza anagrafica dopo il decreto-legge n. 130/2020*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2020, pp. 1066 ss.; R. MUCCI, *I servizi anagrafici e dello stato civile*, in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, a cura di S. Cassese, II ed., Milano, Giuffrè, 2003, vol. I, pp. 93 ss.

<sup>3</sup> M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Circolazione e soggiorno (libertà di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1960, vol. VII, p. 18.

condizione per accedere a numerosi servizi, fra i quali rilevano, per esempio, l'iscrizione al SSN, l'accesso al patrocinio a spese dello Stato, l'iscrizione nelle liste di collocamento e, più in generale, l'accesso a sussidi e agevolazioni pubbliche.

Prima di analizzare l'affermazione in via di prassi di condotte fortemente lesive del diritto alla residenza degli studenti universitari stranieri, può essere utile una breve ricostruzione dell'istituto della residenza secondo quanto stabilito dall'ordinamento interazionale e statale. Anzitutto, il diritto a risiedere in un determinato luogo è tutelato all'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 e all'art. 11 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali del 1966. Inoltre, la nozione di residenza è data dall'art. 43, co. 2, c.c., che la definisce quale "luogo in cui la persona ha la dimora abituale". La residenza dev'essere tenuta distinta dal concetto giuridico di domicilio, in quanto "luogo in cui ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi"<sup>4</sup>, e di dimora, che si differenzia in ragione della sua occasionalità e temporaneità, dovendosi individuare la nozione di residenza nel "luogo dell'esistenza"<sup>5</sup> e, cioè, dei bisogni primari ed essenziali della persona.

Con specifico riferimento alla disciplina attuativa del diritto soggettivo alla residenza, per ciò che interessa in questa sede, degli studenti universitari stranieri, è necessario ricostruire la legislazione dell'immigrazione e quella anagrafica. In particolare, l'art. 1 l. n. 1228/1954 stabilisce che "in ogni Comune deve essere tenuta l'anagrafe della popolazione residente. Nell'anagrafe della popolazione residente sono registrate le posizioni relative alle singole persone, alle famiglie ed alle convivenze, che hanno fissato nel Comune la residenza, nonché le posizioni relative alle persone senza fissa dimora che hanno stabilito nel Comune il proprio domicilio, in conformità del regolamento per l'esecuzione della presente legge". La concreta attuazione della legge anagrafica è demandata al regolamento anagrafico, ovverosia al d.P.R. n. 223/1989, integrato e modificato con il d.P.R. n. 106/2015.

In tema di iscrizione anagrafica degli stranieri regolarmente soggiornanti, invece, la regola generale per i cittadini di Stati extra-UE è contenuta all'art. 6, co. 7, TUI, secondo cui "le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione". Sul punto, è intervenuto in via derogatoria il legislatore, che ha modificato la di-

<sup>4</sup> Art. 43, co. 1, c.c.

<sup>5</sup> P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Il diritto alla residenza*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2003, pp. 1013 ss.

sciplina previgente in materia di iscrizione anagrafica e, con specifico riferimento ai richiedenti la protezione internazionale, ha disposto che il permesso di soggiorno non costituisca più titolo valido per l'iscrizione anagrafica. Tuttavia, detto divieto di iscrizione anagrafica per i richiedenti la protezione internazionale è stato censurato dalla Corte costituzionale con la sent. n. 186/2020, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, co. 1-*bis*, d.lgs. n. 142/2015, introdotto con l'art. 13 d.l. n. 113/2018, conv. con mod. nella l. n. 132/2018, nella misura in cui la disposizione menzionata, secondo cui "non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica" il permesso di soggiorno rilasciato in sede di presentazione della domanda di protezione internazionale, escludeva dalla registrazione anagrafica persone che, invece, risiedevano nel territorio comunale<sup>6</sup>. La Corte rappresenta, dunque, l'irragionevole emersione di ostacoli di ordine pratico e burocratico in relazione all'accesso ai servizi sopramenzionati, che incidono, in particolare, sulla "pari dignità sociale" garantita all'art. 3, co. 1, Cost.

## *2. Il divieto di iscrizione anagrafica degli studenti universitari stranieri presso le residenze universitarie*

All'esito di tale ricostruzione normativa emerge l'esistenza di un diritto di iscrizione anagrafica in capo agli stranieri, e, per ciò che interessa in questa sede, agli studenti universitari stranieri. Tuttavia, con specifico riferimento a questi ultimi, non può essere revocato in dubbio che una notevole percentuale di costoro finanzia il proprio percorso di studi in Italia grazie all'erogazione di borse di studio e all'accesso in alloggi assegnati sulla base di requisiti di merito, nonché reddituali, dagli enti regionali per il diritto allo studio (§ 12.1).

Nella legislazione illustrata in precedenza (§ 12.1) non è previsto alcun divieto di iscrizione anagrafica presso le residenze e i collegi universitari, ma, ciò nonostante, i regolamenti sulla gestione delle residenze universitarie adottati dagli enti regionali per il diritto allo studio dispongono un tale divieto, ovvero, in altri casi, pur non prevedendolo espressamente, impediscono *de facto* agli assegnatari degli alloggi di trasferire la propria residenza presso

<sup>6</sup> Sull'iscrizione anagrafica dei richiedenti la protezione internazionale, si veda *Linee guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale*, [2014], su [bit.ly/3UJbUBf](http://bit.ly/3UJbUBf), *passim*.

le strutture universitarie<sup>7</sup>. Detto divieto è imposto in ragione della necessaria temporaneità dell'assegnazione degli alloggi universitari<sup>8</sup>; tuttavia, occorre evidenziare che la provvisorietà della detenzione dell'alloggio non comporta l'assenza di continuità temporale del progetto di residenzialità dello studente internazionale. Inoltre, l'impossibilità di registrare la residenza presso le predette strutture incide notevolmente sull'accesso degli studenti universitari stranieri alle prestazioni sociali, che dovrebbe essere loro assicurato in base all'art. 2 TUI (§ 12.1).

L'emersione di ostacoli di ordine amministrativo ed economico nell'accesso all'iscrizione anagrafica da parte degli stranieri e, nello specifico, dei richiedenti la protezione internazionale non è, in verità, un tema nuovo. Dette difficoltà erano state rilevate da N. Muiznieks, Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, il quale, nel rapporto redatto in occasione di una visita in Italia nel 2012, aveva evidenziato che la prassi secondo cui taluni enti locali impongono requisiti documentali aggiuntivi, nonché vere e proprie restrizioni per l'accesso all'iscrizione anagrafica, risulta irragionevole<sup>9</sup>. Il divieto di iscrizione anagrafica introdotto dai regolamenti degli enti regionali per il diritto allo studio risulta in contrasto anche con l'art. 6, co. 7, TUI, il quale stabilisce che "in ogni caso la dimora dello straniero si considera abituale anche in caso di documentata ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza". Tale disposizione concerne qualsivoglia struttura di accoglienza, fra le quali si annoverano, a titolo esemplificativo, le residenze universitarie, i centri di accoglienza per richiedenti la protezione internazionale e i centri di accoglienza afferenti al Sistema di accoglienza e integrazione. La comprovata ospitalità che supera l'arco temporale di tre mesi, dunque, è qualificata dal legislatore come "dimora abituale", ovvero sia come

<sup>7</sup> Nella prima delle categorie individuate rientrano, ad esempio, l'art. 1, co. 4, del Regolamento sulla gestione delle residenze universitarie di LazioDisco, nonché l'art. 4, co. 4, del Regolamento sulle residenze universitarie del Politecnico di Milano e l'art. 1 del Regolamento dell'Università degli studi di Milano; fra i regolamenti che, invece, non prevedono alcun divieto espresso di stabilire la residenza presso gli alloggi universitari sono annoverati il Regolamento delle residenze universitarie della Regione Emilia-Romagna, il Regolamento delle residenze universitarie della Regione Toscana e il Regolamento delle residenze universitarie della Regione Veneto.

<sup>8</sup> Sul punto, l'art. 27 del Bando per il diritto allo studio a.a. 2023/2024 adottato da LazioDisco, su [bit.ly/413OrvW](http://bit.ly/413OrvW), stabilisce che il "posto alloggio viene assegnato per un periodo non superiore a dieci mesi, e comunque non oltre il 31 luglio 2024".

<sup>9</sup> N. MUIZNIEKS, *Rapporto a seguito della visita in Italia dal 03 al 06 luglio*, [2012], su [bit.ly/3GuWMPT](http://bit.ly/3GuWMPT).

residenza, secondo il concetto giuridico espresso al già citato art. 43, co. 2, c.c. (§ 12.1). Il periodo di tempo individuato dal legislatore affinché l'ospitalità presso il centro di accoglienza integri il requisito della abitudine della dimora non consente di derogare all'obbligo secondo cui la dichiarazione anagrafica dev'essere resa entro i successivi venti giorni<sup>10</sup>, sotto pena di sanzioni amministrative.

Il divieto di iscrizione anagrafica genera, inoltre, effetti potenzialmente discriminatori nei confronti degli studenti universitari stranieri che non dispongono delle risorse economiche necessarie per finanziare i propri studi in Italia; ciò in considerazione del fatto che gli studenti in possesso delle sopramenzionate risorse, invece, sono posti nella condizione di iscriversi anagraficamente presso gli immobili detenuti sulla base di un contratto di locazione. Infine, la legge impone l'obbligo sia per il cittadino che per lo straniero di iscriversi se stessi e le persone su cui esercitano la responsabilità genitoriale o tutela presso l'anagrafe del Comune di dimora abituale, oltre che di comunicare le eventuali modifiche di quest'ultima<sup>11</sup>. L'iscrizione anagrafica soddisfa, infatti, esigenze di "corretta informazione statistica"<sup>12</sup> della dislocazione delle persone, delle famiglie e delle convivenze da parte delle amministrazioni, posto che la residenza presuppone una relazione giuridico-territoriale con uno specifico Comune. Dunque, la funzione anagrafica è adempiuta da parte dei Comuni<sup>13</sup>, ma è disciplinata attraverso leggi e regolamenti dello Stato e risponde ad esigenze statistiche nazionali e di ordine pubblico<sup>14</sup>. La giurisprudenza di legittimità ha evidenziato, infatti, che "l'ordinamento delle anagrafi della popolazione residente... configura uno strumento giuridico amministrativo di documentazione e di conoscenza, che è predisposto

<sup>10</sup> Art. 13, co. 2, d.P.R. 223/1986.

<sup>11</sup> Art. 2, co. 1, l. 1228/1995.

<sup>12</sup> P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Il diritto alla residenza*, cit., p. 1017.

<sup>13</sup> Art. 14, co. 1, d.lgs. n. 267/2000; art. 19, co. 1, lett. l), d.l. 95/2012, conv. con mod. nella l. n. 135/2012.

<sup>14</sup> C. cost., sent. n. 186/2020, nella quale si legge che "tale registrazione della situazione effettiva dei residenti nel territorio comunale costituisce il presupposto necessario per l'adeguato esercizio di tutte le funzioni affidate alla pubblica amministrazione, da quelle di sicurezza e ordine pubblico, appunto, a quelle sanitarie, da quelle di regolazione e controllo degli insediamenti abitativi all'erogazione di servizi pubblici, e via dicendo"; per un commento alla sentenza, si vedano C. MORSELLI, *La Consulta boccia l'art. 13 d.l. 113/2018 (c.d. decreto Sicurezza) sul veto di iscrizione anagrafica del richiedente asilo, ma lo scrutinio ablativo risulta monopolizzato dal parametro dell'art. 3 C.*, in *Federalismi.it*, 2020, fasc. XXVI, pp. 110 ss.; F. MANGANO, *La Corte costituzionale e l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo*, in *Questione giustizia online*, 23.12.2020, pp. 1 ss.

nell'interesse sia della pubblica amministrazione, sia dei singoli individui. Sussiste, invero, non soltanto l'interesse dell'amministrazione ad avere una relativa certezza circa la composizione ed i movimenti della popolazione... ma anche l'interesse dei privati ad ottenere le certificazioni anagrafiche ad essi necessarie per l'esercizio dei diritti civili e politici e, in generale, per provare la residenza e lo stato di famiglia. [...] Inoltre, tutta l'attività dell'Ufficio d'anagrafe è disciplinata... in modo vincolato, senza che trovi spazio alcun momento di discrezionalità. Merita, perciò, di essere condiviso l'orientamento... secondo cui le controversie in materia di iscrizione e cancellazione nei registri anagrafici della popolazione coinvolgono situazioni di diritto soggettivo”<sup>15</sup>.

Vi è da dire, però, che gli studenti universitari stranieri impossibilitati a registrare la residenza presso gli alloggi universitari potrebbero ricorrere ad una *fictio iuris*, ossia ad un indirizzo convenzionale in una via territorialmente non esistente – si pensi, ad esempio, all'iscrizione anagrafica presso Roma Capitale in “Via Modesta Valenti”, indirizzo anagrafico convenzionale, ovverosia non “reale”<sup>16</sup> – tale da integrare la c.d. iscrizione anagrafica fittizia. Ogni Comune è infatti obbligato a tenere un apposito Registro nazionale delle persone che non hanno fissa dimora, nell'ambito di uno Schedario nazionale gestito e coordinato dal MI<sup>17</sup>. L'ISTAT, da parte sua, ha precisato che “ai fini anagrafici non deve essere considerata persona senza fissa dimora colui che per ragioni professionali o per mancanza di alloggio stabile si sposti frequentemente nell'ambito dello stesso comune; è evidente, infatti, che in una simile circostanza l'unico problema che potrà sorgere sarà quello di stabilire l'indirizzo da riportare negli atti anagrafici, problema che, peraltro, potrà essere risolto interpellando lo stesso interessato. Persona senza fissa dimora è, invece, ai fini anagrafici, chi non abbia in alcun comune quella dimora abituale che è elemento necessario per l'accertamento della residenza (girovaghi, artisti delle imprese spettacoli viaggianti, commercianti e artigiani ambulanti ecc.); orbene, per tali persone si è adottato il criterio dell'iscrizione anagrafica nel comune di domicilio. Se il senza fissa dimora non ha un

<sup>15</sup> Cass., sez. un., sent. n. 449/2000; nonché, in precedenza, Cass., sez. II, sent. n. 1738/1986.

<sup>16</sup> Sul tema in generale, si vedano P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Vecchi e nuovi problemi riguardanti la residenza anagrafica nel diritto dell'immigrazione e dell'asilo*, in *Questione giustizia online*, 16.1.2019, pp. 1 ss.; ID., *Residenza, dimora, domicilio e condizione alloggiativa nella disciplina del permesso di soggiorno*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2019, fasc. I, pp. 1 ss.

<sup>17</sup> Art. 2, co. 4, l. n. 1228/1954, come modificato dall'art. 3, co. 39, l. n. 94/2009.

recapito o un vero e proprio domicilio (sede principale dei propri affari) nel comune, ma elegge domicilio al solo fine di chiedere ed ottenere l'iscrizione anagrafica, come suo diritto, si presenta il problema dell'indirizzo da indicare negli atti anagrafici. In tal caso, in analogia al Censimento, che prescrive l'istituzione in ogni comune di una sezione speciale 'non territoriale' nella quale vengono elencati e censiti come residenti tutti i 'senza tetto', si ravvisa la necessità che anche in anagrafe venga istituita una via, territorialmente non esistente, ma conosciuta con un nome convenzionale dato dall'ufficiale di anagrafe (es. via... seguita dal nome dello stesso comune, via della Casa Comunale, ecc.). In questa via verranno iscritti con numero progressivo dispari sia i 'senza tetto' risultanti residenti al censimento, sia i 'senza fissa dimora' che eleggono domicilio nel comune ma che in realtà non hanno un vero e proprio recapito nel comune stesso<sup>18</sup>.

Tuttavia, seppure l'iscrizione presso indirizzi territorialmente non esistenti costituisce un pieno surrogato della residenza anagrafica "reale", posto che al pari di quest'ultima garantisce l'accesso a servizi e prestazioni sociali per gli studenti universitari stranieri alloggiati presso le residenze universitarie, rientrerebbe nelle dichiarazioni anagrafiche mendaci, che sono soggette a sanzioni. E lo stesso varrebbe per gli studenti universitari stranieri che registrassero la residenza in un luogo diverso dall'alloggio universitario dove collocano la propria dimora abituale, in quanto la dichiarazione di residenza costituisce una dichiarazione di scienza in autocertificazione<sup>19</sup>. Da ciò deriva che i regolamenti degli enti regionali per il diritto allo studio che prevedono un divieto di iscrizione anagrafica nelle residenze universitarie costituiscono atti amministrativi illegittimi.

### 3. Considerazioni conclusive: l'irragionevole produzione di effetti pregiudizievoli nei confronti degli studenti universitari stranieri

Il divieto di iscrizione anagrafica genera la produzione di effetti pregiudizievoli di breve e di lungo periodo nei confronti degli studenti universitari

<sup>18</sup> ISTAT, *Anagrafe della popolazione*, in *Metodi e norme*, [1992], serie B, n. 29, su [bit.ly/3NpaMbN](http://bit.ly/3NpaMbN).

<sup>19</sup> Art. 46, co. 1, lett. b), d.P.R. n. 445/2000; sul punto, si veda A. PIZZORUSSO, *Art. 1-4*, in *Commentario del Codice civile Scialoja e Branca*, a cura di F. Galgano, Bologna-Roma, Zanichelli-Il foro italiano, 1988, p. 198.

stranieri<sup>20</sup>. In primo luogo, il divieto di iscrivere la residenza presso gli alloggi universitari comporta l'impossibilità di perfezionare l'iscrizione obbligatoria al SSN<sup>21</sup>, posto che quest'ultima dev'essere necessariamente riferita al Distretto in cui gli stranieri collocano la propria residenza anagrafica. Invero, è riconosciuto ai cittadini di Stati extra-UE con un permesso di soggiorno per motivi di studio il diritto all'“iscrizione volontaria”<sup>22</sup>, in luogo della c.d. iscrizione obbligatoria. Tuttavia, l'iscrizione volontaria reca con sé l'onere ulteriore del pagamento di un contributo forfettario annuo<sup>23</sup>, il quale è pari nel suo importo minimo a 2.000 euro annui, ad esclusione degli stranieri titolari di un permesso di soggiorno per motivi di studio, per i quali ammonta a 700 euro, e degli stranieri collocati alla pari, ai quali è richiesto il pagamento di 1.200 euro<sup>24</sup>. Occorre evidenziare, dunque, che il divieto di registrare la residenza presso gli alloggi universitari determina un accesso irragionevolmente più oneroso ai servizi in esame per gli studenti universitari stranieri, i quali, come si è evidenziato, devono perfezionare l'iscrizione al SSN nel regime “volontario” e, pertanto, sono soggetti all'obbligo di pagamento del sopraindicato contributo forfettario annuo.

Inoltre, l'iscrizione anagrafica e la residenza costituiscono altresì la condizione fondamentale per l'accesso a numerosi programmi di assistenza sociale ai fini della piena integrazione dello straniero nel tessuto sociale. L'intima connessione tra la residenza anagrafica e l'integrazione sociale è resa evidente dai sistemi di *welfare* locale, i quali prevedono requisiti stringenti, come la residenza protratta per un notevole arco temporale in un determinato luogo. Si pensi, ad esempio, all'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, per la quale le Regioni prevedono che sia integrato il requisito della residenza prolungata nel territorio regionale. Con specifico riferimento a dette disposizioni, si è pronunciata, tra le varie, la Corte costituzionale con la sent. n. 168/2014, che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 19, co. 1, lett. *b*), l. reg. Valle d'Aosta n. 3/2013, nella parte in cui prevedeva, fra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, quello della “residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente”. Infine, il divieto di iscrizione anagrafica produce effetti iniqui anche in ordine alla pre-

<sup>20</sup> Sulla produzione di una discriminazione diretta in capo agli studenti internazionali, si veda P. MOROZZO DELLA ROCCA, *La residenza degli studenti stranieri presso i collegi universitari*, in *Lo stato civile italiano*, 2023, fasc. IX, p. 61.

<sup>21</sup> L'obbligo di iscrizione al SSN è disciplinato all'art. 34, co. 1, TUI.

<sup>22</sup> Art. 34, co. 3, TUI e art. 42, co. 6, reg. TUI.

<sup>23</sup> D.m. Sanità 8.10.1986, in GU n. 261/1986.

<sup>24</sup> Art. 1, co. 240, l. 213/2023; art. 34, co. 3 e 4, d.P.R. n. 223/1989.

sentazione della domanda di concessione della cittadinanza italiana. Il computo degli anni di residenza in Italia, necessari al fine di acquistare la cittadinanza, risulta limitato dal fatto che gli studenti universitari stranieri sono impossibilitati all'iscrizione anagrafica presso gli alloggi universitari<sup>25</sup>.

Conclusivamente, si analizzerà il ricorso ad istituti alternativi al regime anagrafico ordinario, al fine di verificare se il ricorso ai medesimi in luogo della residenza anagrafica possa soddisfare le esigenze di integrazione sociale a cui si è fatto riferimento in questo scritto. In primo luogo, si è già parlato del ricorso alla c.d. iscrizione anagrafica fittizia, ossia ad un indirizzo convenzionale in una via territorialmente non esistente, al fine di evidenziare che detto istituto è riservato in via esclusiva alle persone senza fissa dimora e, dunque, non può essere applicato agli studenti universitari stranieri che risiedono presso le residenze universitarie (§ 12.2).

Inoltre, è da escludersi che l'iscrizione allo Schedario della popolazione temporanea possa rappresentare una valida alternativa all'iscrizione anagrafica ordinaria. Il menzionato Schedario, infatti, registra la presenza di persone dimoranti nel Comune da un periodo non inferiore ai quattro mesi, che non abbiano ancora integrato il requisito dell'abitudine della dimora<sup>26</sup>. Il ricorso a detto regime anagrafico, però, presenta un carattere eccezionale e non può costituire il regime ordinario di iscrizione anagrafica. Così, anche il domicilio non rappresenta uno strumento in grado di soddisfare le esigenze di accesso ai servizi e alle prestazioni sociali di cui si è fatta menzione in precedenza. A tale riguardo, la Corte costituzionale ha ritenuto che “non si possa negare che la previsione della fornitura dei servizi nel luogo di domicilio, anziché in quello di residenza... rende, quantomeno, ingiustificatamente più difficile l'accesso ai servizi stessi, non fosse altro che per gli ostacoli di ordine pratico e burocratico connessi alle modalità di richiesta dell'erogazione – che fanno quasi sempre riferimento alla residenza e alla sua certificazione a mezzo dell'anagrafe – e per la stessa difficoltà di individuare il luogo di domicilio, a fronte della certezza offerta invece dal dato formale della residenza anagrafica”<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> La contrarietà del divieto di iscrizione anagrafica alla normativa sulla cittadinanza è stata evidenziata altresì da una nota del Consiglio nazionale degli studenti universitari del 2017, su [bit.ly/45K969p](http://bit.ly/45K969p), avente ad oggetto la mozione per il trasferimento della residenza nelle residenze e nei collegi universitari per gli studenti universitari stranieri.

<sup>26</sup> Art. 8 l. n. 1228/1954 e art. 32 d.P.R. n. 223/1989.

<sup>27</sup> C. cost., sent. n. 186/2020.

Infine, resta da considerare il regime afferente alla c.d. convivenza anagrafica, che, ai sensi dell'art. 5 d.P.R. n. 223/1989, concerne un "insieme di persone normalmente coabitanti per motivi religiosi, di cura, di assistenza, militari, di pena e simili, aventi dimora abituale nello stesso comune". Il c.d. regolamento anagrafico<sup>28</sup> dispone che la persona che dirige la convivenza anagrafica sia considerata responsabile delle relative dichiarazioni anagrafiche. Ciò comporta in capo al direttore della struttura di accoglienza l'obbligo di presentare tempestivamente le dichiarazioni anagrafiche concernenti ogni eventuale variazione della composizione della convivenza. A tale proposito, è necessario evidenziare che detto regime anagrafico, espressamente applicabile ai centri di accoglienza del Sistema di accoglienza e integrazione, genera un rafforzamento delle responsabilità del direttore del centro, tale per cui, parimenti, l'applicazione di questo istituto alle residenze universitarie e agli enti che gestiscono le medesime imporrebbe un maggiore onere amministrativo in capo ad esse.

<sup>28</sup> Art. 6, co. 2, d.P.R. n. 223/1989.

## CAPITOLO 13

### L'ISCRIZIONE AL SISTEMA SANITARIO NAZIONALE

*Francesco Valerio della Croce*

SOMMARIO: 1. Il diritto alla salute degli studenti universitari stranieri. – 2. L'iscrizione al Servizio sanitario nazionale degli studenti universitari cittadini europei. – 3. L'iscrizione al Servizio sanitario nazionale degli studenti universitari stranieri.

#### *1. Il diritto alla salute degli studenti universitari stranieri*

L'ordinamento italiano, in aderenza all'obbligo giuridico internazionale di tutelare il diritto alla salute<sup>1</sup>, ha accolto una visione universalistica di questo diritto e degli oneri conseguenti, in capo allo Stato, di predisporre i mezzi concreti per garantire l'accesso alle cure. Il SSN viene istituito con la l. n. 833/1978<sup>2</sup> ed è essenzialmente permeato da alcuni principi fondamentali: globalità delle prestazioni, universalità, eguaglianza nel trattamento sanitario, tutela della dignità e della libertà della persona. Successivamente, il d.lgs. n. 5/1992 ha introdotto nel riordino della materia sanitaria i principi di regionalizzazione e aziendalizzazione del SSN, segnando un punto decisivo nel percorso di definizione dell'organizzazione e del funzionamento dello stesso.

Pacificamente, la Corte costituzionale ha da tempo identificato l'esistenza, nel quadro del "diritto ai trattamenti sanitari necessari per la tutela della salute... 'costituzionalmente condizionato' dalle esigenze di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti", di un " 'nucleo irriducibile' di tutela della salute quale diritto fondamentale della persona [che] deve perciò essere riconosciuto anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Sta-

<sup>1</sup> Sulla garanzia del diritto alla salute, l'*incipit* della Costituzione dell'Organizzazione mondiale della sanità del 1946 afferma che "il possesso del migliore stato di sanità possibile costituisce un diritto fondamentale di ogni essere umano, senza distinzione di razza, di religione, d'opinioni politiche, di condizione economica o sociale"; il diritto alla salute è, inoltre, riconosciuto all'art. 12 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966.

<sup>2</sup> Art. 1 l. n. 833/1978.

to”<sup>3</sup>. In una pronuncia successiva, la Corte ha altresì chiarito che “tra le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute rientrano quelle che, nel garantire i diritti fondamentali della persona indipendentemente dall’appartenenza a determinate entità politiche, vietano discriminazioni nei confronti degli stranieri, legittimamente soggiornanti nel territorio dello Stato”<sup>4</sup>. In questo modo, essa ha ricordato l’impermeabilità della tutela del diritto alle prestazioni sanitarie da parte di altri principi, pur costituzionalmente tutelati, ed ha relativizzato il peso della specifica condizione dello straniero, qualora legittimamente presente nel territorio italiano.

L’iscrizione al SSN – quale sistema egualitario e finanziato dalle casse dell’erario – si presenta, dunque, come la via concreta di invero del diritto alla salute<sup>5</sup>, che l’art. 32, co. 1, Cost. tutela come “fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività”, preoccupandosi di predisporre strumenti concreti di effettività grazie al connotato sociale del diritto in parola, rappresentati dalle cure gratuite per gli indigenti. L’Italia si dispone fin dall’approvazione del TUI al riconoscimento legislativo del diritto alla salute universale<sup>6</sup>, con un primato che la letteratura scientifica non ha mancato di ricondurre ai valori della cultura giuridica e dell’umanità<sup>7</sup>, oltre che nel solco dei principi costituzionali.

Il tema generale dell’effettivo accesso alla tutela del diritto alla salute investe, naturalmente, anche gli stranieri e, tra essi, gli studenti universitari. Soffermarsi sugli strumenti a disposizione di questi ultimi risulta tanto più importante, se si tiene a mente quanto portato in luce da un’indagine dell’ISTAT, risalente a circa un decennio addietro, secondo cui quasi il 13 per cento degli stranieri evidenziava “difficoltà nello svolgimento delle pratiche necessarie per accedere alle prestazioni mediche. Il problema riguarda di più la comunità cinese (20,1%), quella indiana (19,3%), quella marocchina (17,8%), quella filippina (15,1%) e quanti risiedono nel Mezzogiorno (19,4%). A differenza di quanto accade per le difficoltà linguistiche, che diminuiscono costantemente al passare del tempo trascorso in Italia, la quota di cittadini stranieri che incontrano problemi di tipo burocratico amministra-

<sup>3</sup> C. cost., sent. n. 252/2001.

<sup>4</sup> C. cost., sent. n. 306/2008.

<sup>5</sup> F. TARONI, *Prima e dopo quel difficile dicembre 1978*, in *Corti supreme e salute*, 2018, p. 539.

<sup>6</sup> Art. 2, co. 1, TUI.

<sup>7</sup> D. PANIZZUT e P. OLIVANI, *Il diritto all’assistenza sanitaria in Italia per gli stranieri e la sua fruibilità*, in *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, a cura di P. Morozzo della Rocca, V ed., Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2021, p. 426.

tivo permane intorno al 13% circa per tutte le coorti di ingresso, ad eccezione degli stranieri arrivati più di recente, dopo il 2008, per i quali è maggiore e pari al 17,1%<sup>8</sup>. I risultati di questa indagine, sebbene datata, evidenziavano due punti: un livello superiore di difficoltà di accesso alle prestazioni mediche da parte di cittadine di Stati extra-UE e una tendenza al permanere dello sbarramento alla tutela effettiva del diritto alla salute. A distanza di un lasso di tempo adeguato a valutare tendenze di medio periodo, si potrà verificare, da un lato, il permanere di uno scarto notevole tra le procedure riservate rispettivamente ai cittadini europei e non nell'iscrizione al SSN e, dall'altro, il perpetrarsi nel tempo di permanenza in Italia della condizione problematica già ricordata.

Oggi, l'ordinamento impone agli stranieri di dimostrare il possesso di idonei mezzi di sussistenza sufficienti per la durata del soggiorno<sup>9</sup>, tra i quali è compresa la disponibilità delle somme necessarie al pagamento del contributo previsto per l'iscrizione al SSN, ovvero di una polizza assicurativa per cure mediche e ricovero ospedaliero valida per il territorio italiano e per il periodo di soggiorno, come stabilito nella dir.m. Interno 1.3.2000<sup>10</sup>. Per i richiedenti il visto per motivo di studio, i mezzi di sussistenza minimi sono, oltre alla disponibilità della somma necessaria al pagamento del contributo previsto per l'iscrizione al SSN o all'esibizione di una specifica polizza assicurativa per cure mediche e ricoveri ospedalieri di validità pari alla durata del soggiorno, quelli contenuti all'art. 34 reg. TUI<sup>11</sup>, rapportati al numero dei mesi del permesso di soggiorno richiesto. La stessa direttiva considera sufficiente a comprovare il requisito dei mezzi di sussistenza la documentazione attestante l'ottenimento di una borsa di studio o di altre facilitazioni previste dall'art. 46 reg. TUI, qualora siano di importo pari ai costi già ricordati; nel caso in cui la borsa sia di importo inferiore, sarà ritenuta utile a concorrere a comprovare il requisito dei mezzi di sussistenza<sup>12</sup>.

Recentemente, il legislatore ha apportato modifiche all'art. 34 TUI, sancendo, in primo luogo, che lo straniero regolarmente soggiornante, ad esclusione delle categorie obbligatoriamente tenute all'iscrizione al SSN previste dai co. 1 e 2 della norma in questione, debba pagare un contributo a titolo di partecipazione alle spese non inferiore a 2.000 euro annui per l'iscrizione al

<sup>8</sup> ISTAT, *Cittadini stranieri*, [2011-2012], su [bit.ly/3YVBIu4](http://bit.ly/3YVBIu4), p. 12.

<sup>9</sup> Art. 4, co. 3, TUI.

<sup>10</sup> Art. 4, co. 1, lett. b), dir.m. Interno 1.3.2000.

<sup>11</sup> Art. 5, co. 1, dir.m. Interno 1.3.2000.

<sup>12</sup> Art. 5, co. 2, dir.m. Interno 1.3.2000.

SSN<sup>13</sup>. In secondo luogo, è stato disposto che, nello specifico caso dell'iscrizione volontaria delle persone straniere soggiornanti in Italia, titolari di un permesso di soggiorno per motivi di studio, il contributo annuo forfettario non possa essere in ogni caso inferiore a 700 euro<sup>14</sup>.

## *2. L'iscrizione al Servizio sanitario nazionale degli studenti universitari cittadini europei*

A fronte di una competenza ancillare da parte dell'UE rispetto a quelle dei vari Stati membri, in accordo a quanto stabilito all'art. 6 TFUE, le competenze in materia sanitaria sono andate sviluppandosi in ragione del fatto che "il miglioramento della salute dei cittadini europei sia strettamente collegato allo sviluppo economico complessivo dell'Unione stessa"<sup>15</sup>. Nel 2004, le istituzioni sovranazionali hanno cercato di armonizzare la regolazione della circolazione comunitaria con la dir. CE n. 38/2004, statuendo in materia sanitaria che il diritto di soggiorno per periodi superiori a tre mesi in un diverso Stato membro sia condizionato alla sottoscrizione di un'"assicurazione malattia che copra tutti i rischi nello Stato membro ospitante"<sup>16</sup>. La medesima condizione è posta per la conservazione del diritto di soggiorno dei familiari in caso di decesso o di partenza del cittadino europeo<sup>17</sup> e in caso di divorzio, annullamento del matrimonio o scioglimento dell'unione registrata<sup>18</sup>.

In primo luogo, il possesso della Tessera europea assicurazione malattia rilasciata dallo Stato membro di origine, in corso di validità, consente al possessore di accedere alle prestazioni del SSN. La Tessera è entrata in funzione a partire dal 1.6.2004<sup>19</sup>, consentendo così di unificare la fruizione di diverse prestazioni sanitarie, precedentemente legate alla presentazione di modelli distinti<sup>20</sup>. La Tessera ha validità negli Stati membri e in quelli ricompresi nel-

<sup>13</sup> Art. 1, co. 240, lett. a), l. n. 213/2023.

<sup>14</sup> Art. 1, co. 240, lett. b), l. n. 213/2023.

<sup>15</sup> A. ALBANESE, *La tutela della salute dei migranti nel diritto europeo*, in *Rivista AIC*, 2017, fasc. IV, p. 3.

<sup>16</sup> Art. 7 dir. CE n. 38/2004.

<sup>17</sup> Art. 12 dir. CE n. 38/2004.

<sup>18</sup> Art. 13 dir. CE n. 38/2004.

<sup>19</sup> Reg. CE n. 631/2004.

<sup>20</sup> Il riferimento è ai modelli europei E111 (temporaneo soggiorno per turismo), E110 (trasporto stradale internazionale), E119 (temporaneo soggiorno finalizzato alla ricerca di un

lo Spazio economico europeo e contiene l'indicazione dei seguenti dati: *a)* il cognome e il nome dell'interessato; *b)* la data di nascita; *c)* il numero di identificazione personale; *d)* il codice dell'istituzione rilasciante; *e)* il numero di identificazione della tessera; *f)* la data di scadenza della tessera; *g)* la sigla dello Stato membro che ha rilasciato la Tessera. In caso di smarrimento, è possibile richiedere all'ASL di competenza il rilascio di un certificato sostitutivo.

La Tessera europea assicurazione malattia ha in Italia una validità pari a sei anni e non esenta dal pagamento di eventuali *ticket* a carico del richiedente la prestazione sanitaria. Per richiederla, un cittadino europeo o di uno Stato extra-UE residente non iscritto al SSN deve rivolgersi agli sportelli di medicina generale del distretto di competenza. Grazie all'emissione della Tessera, per gli studenti universitari stranieri è possibile recarsi da un medico di base o presso una struttura sanitaria pubblica o convenzionata per ricevere assistenza, acquistare medicinali e richiedere esami o visite specialistiche. In sostanza, il possesso della Tessera garantisce l'accesso alle cure alle stesse condizioni degli assistiti cittadino di quello Stato membro e di ricevere tutte le prestazioni necessarie sotto il profilo medico, tenuto conto della natura delle prestazioni e della durata del soggiorno. La richiesta della Tessera viene presentata con la compilazione del modello S044<sup>21</sup> e dev'essere corredata dall'esibizione dei seguenti documenti<sup>22</sup>: *a)* il codice fiscale; *b)* il permesso o la carta di soggiorno (o, in alternativa, la ricevuta rilasciata della Questura che attesta l'avvenuta richiesta della carta di soggiorno o del rinnovo del permesso di soggiorno); *c)* la certificazione di residenza o dichiarazione sostitutiva di certificazione di residenza.

È da segnalarsi che gli studenti universitari cittadini britannici, a seguito della stipula dell'Accordo di recesso da parte del Regno Unito dall'UE del 2019 – come chiarito da una nota del Ministero della salute del 2020<sup>23</sup> – hanno beneficiato della proroga dei regolamenti di sicurezza sociale e del rilascio di una tessera assai simile alla Tessera europea assicurazione malattia (non più recante lo stemma della UE, ma quello del Regno Unito), valida in tutti gli Stati membri fino al 31.12.2020. Tuttavia, a partire da tale data, è

posto di lavoro, solo per la sezione relativa alle prestazioni sanitarie) e E128 (temporaneo soggiorno per studio e per lavoratori distaccati).

<sup>21</sup> Art. 2.3, nt. 121, Accordo sottoscritto dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano del 20.12.2012, su [bit.ly/3L43tuW](http://bit.ly/3L43tuW), p. 32.

<sup>22</sup> Su [bit.ly/3ZsNr7](http://bit.ly/3ZsNr7).

<sup>23</sup> Ministero della salute, Direzione generale della programmazione sanitaria, Ufficio 8°, circ. n. 24788/2020, su [bit.ly/3spjCV5](http://bit.ly/3spjCV5).

previsto che la Tessera sia utilizzabile non solo nello Stato in cui tali studenti risultano iscritti con specifica indicazione della sigla di detto Stato sui dati riportati nella stessa tessera, ma che essa vada sempre accettata anche negli altri Stati membri, come esplicitamente chiarito in una successiva nota del Ministero della salute del 2021<sup>24</sup>.

In alternativa, lo studente universitario cittadino europeo o straniero, in possesso di un attestato diverso dalla Tessera europea assicurazione malattia, deve presentare l'attestato in questione presso lo Sportello del Centro unico di prenotazione di un'ASL, il quale pone in essere le verifiche sulla possibilità o meno di iscriversi al SSN. Gli attestati in questione erano modelli differenti, a seconda delle motivazioni e dello *status* di permanenza del soggetto nel territorio italiano (nel caso degli studenti universitari stranieri, si trattava del modello E106). Oggi, attraverso la presentazione del modello S1 – che ha sostituito, tra gli altri, il modello E106 – è possibile richiedere l'iscrizione al SSN. Il modello dev'essere richiesto all'ente presso cui si è assicurati nel Paese di origine e dev'essere presentato successivamente in Italia presso l'ASL di competenza, che valuterà l'istanza. Grazie al modello S1, lo studente universitario straniero che soggiorna in un Paese diverso da quello in cui è assicurato ha diritto a tutte le prestazioni sanitarie previste dalla legislazione del Paese di origine e l'ente assicurativo del Paese ospitante viene rimborsato dall'ente del Paese in cui la persona è assicurata.

### *3. L'iscrizione al Servizio sanitario nazionale degli studenti universitari stranieri*

Esistono, tuttavia, altre vie per l'iscrizione al SSN. In primo luogo, vi è la possibilità di iscriversi volontariamente. L'art. 34, co. 4, lett. a), TUI, infatti, menziona i soggiornanti con permesso di soggiorno per motivi di studio come prima categoria con facoltà di iscrizione volontaria al SSN<sup>25</sup>. Tale facoltà, tuttavia, era subordinata al pagamento di una somma forfettaria annuale – agevolata per gli studenti universitari stranieri, pari a 149,77 euro – a titolo di compartecipazione alla spesa sanitaria, secondo quanto sancito dall'art. 34,

<sup>24</sup> Ministero della salute, Direzione generale della programmazione sanitaria, Ufficio 8°, circ. n. 5353/2021, su [bit.ly/45RPsIw](https://bit.ly/45RPsIw).

<sup>25</sup> Accanto agli studenti universitari stranieri, l'art. 34, co. 4, TUI menziona gli stranieri regolarmente soggiornanti collocati alla pari, ai sensi dell'Accordo europeo sul collocamento alla pari del 1969, la cui ratifica è stata autorizzata con la l. n. 304/1973.

co. 5 e 6, TUI e secondo quanto stabilito dall'art. 4 del d.m. Sanità 8.10.1986, e il pagamento delle somme in parola non estende la copertura sanitaria agli eventuali familiari a carico. Era possibile, tuttavia, estendere l'assicurazione anche ai familiari a carico mediante il pagamento di un contributo annuale, quantificato prendendo a riferimento il reddito dell'anno precedente e, in ogni caso, non inferiore a 387,34 euro<sup>26</sup>. Come si è visto precedentemente (§ 13.1), il legislatore ha portato il contributo per gli stranieri soggiornanti in Italia titolari di permesso di soggiorno per motivi di studio a non meno di 700 euro annuali. Sono tuttavia esenti dal pagamento del contributo coloro che contribuiscono alla fiscalità generale con il pagamento delle imposte in dichiarazione dei redditi, poiché comprensive dell'iscrizione al SSN<sup>27</sup>; in questo caso, i soggetti dovranno presentare all'ASL di competenza una copia del quadro RV del modello della dichiarazione dei redditi. Sono altresì esenti dal pagamento le seguenti categorie: *a*) i disoccupati con permesso di soggiorno iscritti alle liste di collocamento o muniti di permesso per attesa occupazione; *b*) i titolari di certificato attestante lo *status* di rifugiato o di richiedente la protezione internazionale; *c*) i coniugi di un cittadino e a carico dello stesso<sup>28</sup>. Questa procedura comporta l'iscrizione all'ASL del Comune di dimora abituale.

Deve inoltre tenersi in considerazione l'ipotesi dell'iscrizione obbligatoria al SSN da parte degli studenti universitari stranieri, in quanto lavoratori subordinati o autonomi. I residenti hanno, infatti, diritto all'iscrizione obbligatoria al SSN per un tempo pari alla durata del contratto di lavoro, se si tratta di lavoratori stagionali, lavoratori subordinati con contratto di lavoro a tempo determinato e familiari a carico familiari di un lavoratore subordinato con contratto a tempo determinato. Mantengono, invece, un'iscrizione senza soluzione di continuità, ossia a tempo indeterminato, se sono lavoratori autonomi o subordinati con contratto a tempo indeterminato, familiari, anche se cittadini di uno Stato extra-UE, di un lavoratore autonomo o subordinato con contratto a tempo indeterminato e familiari a carico di un cittadino<sup>29</sup>.

Inoltre, in caso di soggiorno legale in Italia da almeno cinque anni, è possibile richiedere al Comune di residenza il rilascio dell'attestato di soggiorno

<sup>26</sup> Ministero dell'interno, circ. n. 5/2000, su [bit.ly/45R3pa4](http://bit.ly/45R3pa4), p. 7.

<sup>27</sup> *L'accesso alle cure della persona straniera*, a cura di A.M. Luzi *et al.*, [II ed., 2015], su [bit.ly/3UPU4wq](http://bit.ly/3UPU4wq), p. 6.

<sup>28</sup> *Ivi*, p. 7.

<sup>29</sup> Si consideri, in merito, l'art. 34 TUI e Ministero dell'interno, circ. n. 5/2000, su [bit.ly/45R3pa4](http://bit.ly/45R3pa4).

permanente<sup>30</sup>. Si tratta di un documento, di natura non obbligatoria (a differenza del certificato di iscrizione anagrafica), attraverso cui richiedere un'iscrizione al SSN a tempo indeterminato, con conseguente possibilità di scegliere il medico di base. L'attestazione può nondimeno perdere di efficacia in caso di assenza dal territorio italiano per un periodo superiore a due anni consecutivi<sup>31</sup>. Per ottenere l'attestato in parola, è necessario esibire una documentazione adeguata a comprovare la specifica condizione di presenza nel territorio italiano; nel caso degli studenti universitari stranieri, si tratterà, dunque, di documenti comprovanti il relativo *status* (ad esempio, il certificato di iscrizione a un corso universitario, il pagamento delle tasse universitarie ecc.), un certificato di iscrizione anagrafica valido (o, in alternativa, un documento di identità, il codice fiscale ecc.), un'autocertificazione sul soggiorno legale in Italia negli ultimi cinque anni e la documentazione comprovante la regolarità del soggiorno quinquennale.

Infine, per i cittadini europei, al pari di quelli di Stati extra-UE, è possibile sottoscrivere un'assicurazione privata. In questo caso, è bene ricordare che questa tipologia di polizza non dà luogo all'iscrizione al SSN, né all'assegnazione e alle prestazioni gratuite di un medico di base. Le regole della polizza privata richiedono generalmente l'anticipazione delle spese sanitarie – anche di costo elevato – da parte dell'interessato e il rimborso in un successivo momento.

Se un'identica condizione viene a determinarsi tra gli studenti universitari cittadini europei e stranieri in caso di assicurazione sanitaria privata, lo stesso non può dirsi per le altre ipotesi di accesso al SSN. È evidente, in proposito, l'impossibilità di accedere ai benefici e alle semplificazioni procedurali concesse dal possesso della Tessera europea assicurazione malattia; e lo stesso discorso vale per il ricorso ai modelli contemplati dai formulari sovranazionali che disciplinano le condizioni per l'accesso alle prestazioni del SSN (§ 13.2).

<sup>30</sup> L'Italia si è così uniformata a quanto stabilito agli artt. 16 ss. dir. CE n. 38/2004, recepita dal d.lgs. n. 30/2007.

<sup>31</sup> Art. 16, § 4, dir. CE n. 38/2004.

A fronte, dunque, del medesimo diritto-dovere di fruire di un'assicurazione sanitaria, per i cittadini di Stati extra-UE si presenta la strada dell'iscrizione volontaria, di cui si è già parlato precedentemente (§ 13.3). Oltre a quello per motivi di studio, si ha accesso a questa possibilità anche nel caso di stranieri che abbiano richiesto un permesso di soggiorno di durata superiore ai tre mesi<sup>32</sup>. Per richiedere l'iscrizione è necessaria la presentazione di un documento di identità, del codice fiscale, della ricevuta di versamento del contributo forfettario, del certificato di iscrizione all'università e del permesso di soggiorno o della ricevuta di avvenuta presentazione della richiesta di rilascio o rinnovo del permesso<sup>33</sup>. È possibile richiedere l'iscrizione per l'anno solare di domanda, dal 1° gennaio al 31 dicembre<sup>34</sup>. Allo stesso modo, lo straniero si iscrive obbligatoriamente al SSN nei casi già visti in precedenza.

Tra i riferimenti relativi all'accesso degli stranieri alle prestazioni sanitarie si colloca l'Accordo sottoscritto dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano il 20.12.2012<sup>35</sup>. Questo Accordo, pur avendo conosciuto un'"applicazione molto disomogenea"<sup>36</sup> e "a macchia di leopardo"<sup>37</sup>, ha innovato parzialmente i presupposti e le tipologie di procedure di iscrizione al SSN da parte degli studenti universitari stranieri. Esso ha sancito l'obbligatorietà dell'iscrizione ai Servizi sanitari regionali da parte dei soggiornanti per motivi di studio maggiorenni e precedentemente iscritti a titolo obbligatorio<sup>38</sup>. Per costoro, l'Accordo ha disposto la gratuità dell'iscrizione in presenza dell'obbligo precedentemente esistente di iscrizione obbligatoria al SSN. Lo stesso obbligo di iscrizione a livello regionale sussiste per i soggiornanti per motivi di studio che siano contestualmente studenti e lavoratori, con contratto di lavoro

<sup>32</sup> Art. 42, co. 6, reg. TUI.

<sup>33</sup> Art. 1.1.2 Accordo sottoscritto dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano del 20.12.2012, su [bit.ly/3LeWrDt](http://bit.ly/3LeWrDt).

<sup>34</sup> Ministero dell'interno, circ. n. 5/2000, su [bit.ly/45R3pa4](http://bit.ly/45R3pa4), p. 7.

<sup>35</sup> Su [bit.ly/3L43tuW](http://bit.ly/3L43tuW).

<sup>36</sup> COMITATO NAZIONALE DI BIOETICA, *Immigrazione e salute*, [2017], su [bit.ly/3r7Hr3r](http://bit.ly/3r7Hr3r), p. 21.

<sup>37</sup> *Ivi*, p. 22.

<sup>38</sup> Art. 1.1.1 Accordo sottoscritto dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano del 20.12.2012, su [bit.ly/3L43tuW](http://bit.ly/3L43tuW), p. 7.

comprovante il relativo *status*<sup>39</sup>. Inoltre, confermando le indicazioni ministeriali del 2009<sup>40</sup>, esso include tra i soggetti che devono richiedere l'iscrizione obbligatoria al SSR gli studenti universitari stranieri che hanno conseguito in Italia il dottorato di ricerca o un master universitario di secondo livello, in quanto possono richiedere il permesso di soggiorno per dodici mesi per "attesa occupazione".

Come già ricordato, l'Accordo sottoscritto dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano del 20.12.2012 fissa nella misura di 147,99 euro il contributo per gli studenti universitari stranieri senza familiari a carico e privi di redditi diversi da borse di studio o sussidi erogati da enti pubblici italiani. Al di fuori di tali ipotesi, l'iscrizione volontaria al SSR ha un costo proporzionale al reddito complessivo conseguito nell'anno precedente, con applicazione di un'aliquota del 7,50 per cento fino alla quota di reddito pari a 20.658,28 euro, di un'aliquota del 4 per cento sugli importi eccedenti fino al limite di 51.645,69 euro; in ogni caso, con un importo minimo di contributo pari a 387,34 euro<sup>41</sup>, con validità anche per i familiari a carico. Per gli studenti universitari stranieri, l'Accordo ha disancorato la possibilità di iscrizione volontaria dal requisito minimo di tre mesi della durata del permesso di soggiorno<sup>42</sup>. Esso ha inoltre svincolato l'iscrizione volontaria degli studenti universitari cittadini europei dal requisito della residenza, essendo sufficiente la mera dichiarazione di domicilio<sup>43</sup>. Le previsioni ora menzionate risultano, tuttavia, influenzate *in peius* dall'innalzamento dell'onere annuale gravante sugli studenti universitari stranieri, di cui si già detto (§ 13.1).

Conclusivamente, le procedure di iscrizione al SSN per gli studenti universitari stranieri sembrano essere diventate stabili e dotate di una sufficiente omogeneità nel territorio italiano, anche per l'adeguamento dell'ordinamen-

<sup>39</sup> Art. 1.1.1 Accordo sottoscritto dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano del 20.12.2012, su [bit.ly/3L43tuW](http://bit.ly/3L43tuW), p. 7.

<sup>40</sup> Ministero dell'interno, indicazioni operative n. 4820/2009, su [bit.ly/469mw2U](http://bit.ly/469mw2U).

<sup>41</sup> D.m. Sanità 8.10.1986; sulle modalità di calcolo del contributo forfettario, si veda [bit.ly/3LeWrDt](http://bit.ly/3LeWrDt).

<sup>42</sup> Art. 1.1.2 Accordo sottoscritto dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano del 20.12.2012, su [bit.ly/3L43tuW](http://bit.ly/3L43tuW), p. 12.

<sup>43</sup> Art. 2.2 Accordo sottoscritto dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano del 20.12.2012, su [bit.ly/3L43tuW](http://bit.ly/3L43tuW), p. 28.

to interno alla disciplina sovranazionale. Permane, come si è visto, una significativa differenziazione tra gli studenti universitari cittadini europei e stranieri, con maggiori difficoltà di iscrizione in termini burocratici e di oneri economici al SSN per questi ultimi. Livellare questa differenziazione, in ossequio al principio costituzionale di uguaglianza e di effettivo accesso alle cure e alla tutela del diritto alla salute, si presenta come una necessità, cui tendere per rispettare la “precettività”<sup>44</sup> e l’“immediata applicabilità”<sup>45</sup> dell’art. 32, co. 1, Cost.

<sup>44</sup> M. LUCIANI, *Il diritto costituzionale alla salute*, in *Diritto e società*, 1980, p. 775.

<sup>45</sup> *Ibidem*.



## CAPITOLO 14

### IL PAGAMENTO DELLE TASSE UNIVERSITARIE E L'EROGAZIONE DELLE BORSE DI STUDIO

*Antonello Ciervo*

SOMMARIO: 1. Alcuni rilievi preliminari di carattere metodologico. – 2. La normativa applicabile agli studenti universitari stranieri con riferimento al pagamento delle tasse universitarie e all'erogazione delle borse di studio. – 3. Uno sguardo alla giurisprudenza. – 4. Brevi (e interlocutorie) osservazioni conclusive.

#### *1. Alcuni rilievi preliminari di carattere metodologico*

Il tema oggetto della presente analisi si inquadra tradizionalmente all'interno del filone di studi che concerne i diritti sociali degli stranieri regolarmente presenti nel territorio italiano e trova la propria cornice normativa *in apicibus* nel perimetro definito dagli artt. 3, co. 2, e 34, co. 3 e 4, Cost.<sup>1</sup>. Da un lato, infatti, la rimozione degli ostacoli di natura economica con riferimento all'accesso all'istruzione superiore è senza dubbio un compito fondamentale della Repubblica, che non può più considerarsi limitato ai soli cittadini, ma è esteso appunto anche agli stranieri; dall'altro, il riferimento agli studenti capaci e meritevoli, “anche se privi di mezzi”<sup>2</sup>, che hanno diritto nel nostro ordinamento a raggiungere i gradi più alti dell'istruzione, deve considerarsi esteso ad una platea di soggetti molto più ampia rispetto al passato, in ragione soprattutto dei processi di internazionalizzazione che hanno investito le istituzioni accademiche italiane, quanto meno a partire dall'ap-

<sup>1</sup> Nella dottrina, si vedano, per tutti, R. CALVANO, *Scuola e Costituzione tra autonomie e mercato*, Roma, Ediesse, 2019, pp. 121 ss.; M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, in *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, a cura di F. Angelini e M. Benvenuti, Napoli, Jovene, 2014, pp. 147 ss.; in generale, sull'estensione dei diritti sociali agli stranieri, si veda almeno F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 174 ss. e, volendo, A. CIERVO e G. BASCHERINI, *L'integrazione difficile*, in *Gli stranieri*, 2011, fasc. III, pp. 39 ss.; specificamente, si veda, da ultimo, anche L. RONCHETTI, *Istruzione*, in *Dizionario degli stranieri*, a cura di C. Panzera e A. Rauti, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 340 ss.

<sup>2</sup> Art. 34, co. 3, Cost.

plicazione del metodo aperto di coordinamento al settore dell'istruzione, ossia con l'avvio del c.d. Processo di Bologna del 1999<sup>3</sup>.

Il tema, dunque, dev'essere considerato alla luce dell'attuale contesto di internazionalizzazione degli studi superiori, con specifico riferimento alla concorrenza globale in cui sono state in qualche modo "calate" le università italiane anche dalle recenti riforme di settore<sup>4</sup>, finalizzate ad attrarre studenti e, più in generale, studiosi stranieri all'interno dei propri corsi e dei diversi ruoli di insegnamento. Al riguardo, appare importante evidenziare sin da subito come i cittadini europei, trasferendosi in Italia per studiare, esercitano il loro diritto alla libera circolazione, mentre soltanto una parte della mobilità studentesca accede agli studi universitari del nostro Paese attraverso il programma "Erasmus+". Pertanto, in via preliminare, sembra opportuno mettere in luce un mutamento significativo di questo specifico settore del *welfare* nostrano, ossia che il pagamento delle tasse universitarie (con la relativa possibilità di ottenerne l'esenzione ovvero la riduzione) e l'erogazione delle borse di studio devono essere considerati in una prospettiva di allargamento delle prestazioni sociali dello Stato a favore di soggetti stranieri.

Al contempo, la stessa categoria di "studente universitario straniero" che qui verrà presa in considerazione è riferibile non soltanto al cittadino europeo, ma anche a quello di uno Stato extra-UE, fermo restando per quest'ultimo il rilascio di un visto per motivi di studio e del relativo permesso di soggiorno (§§ 7, 10). Si tratta di una precisazione che potrà in prima battuta apparire scontata, ma che in realtà non lo è e, anzi, complica significativamente il quadro dell'analisi: non mancano, infatti, problemi definitivi nella legislazione vigente (§ 1), con riferimento appunto all'individuazione dei soggetti che possono beneficiare di determinate prestazioni sociali riconducibili al diritto all'istruzione superiore.

Si consideri, ad esempio, l'art. 5, co. 1, d.P.R. n. 306/1997, ai sensi del quale la contribuzione studentesca non può eccedere il 20 per cento del finanziamento ordinario annuale dello Stato destinato a ciascuna università, mentre l'art. 5, co. 1-*bis*, successivamente modificato con l'art. 1, co. 638, l. n. 302/2017, nel determinare i criteri di raggiungimento del limite summenzionato stabilisce che non debbano venire computati, ai fini del raggiungi-

<sup>3</sup> Sul punto, si veda almeno, in una prospettiva critica, S. NICCOLAI, *I rapporti di genere nella costruzione costituzionale europea*, in *Politica del diritto*, 2006, pp. 573 ss.

<sup>4</sup> Sulla l. n. 240/2010, con tutti i limiti e le contraddizioni di quella riforma anche sul versante dell'internazionalizzazione delle università, si veda, per tutti, R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica*, Napoli, Jovene, 2012, pp. 41 ss.

mento della percentuale *de qua*, gli importi della contribuzione studentesca per gli studenti internazionali e per quelli iscritti oltre la durata ordinaria dei rispettivi corsi di studio di primo e di secondo livello. Quest'ultima disposizione è stata introdotta soltanto con la legge di bilancio per il 2018, senza tuttavia che il legislatore specificasse che cosa si dovesse intendere con la locuzione "studenti internazionali" e, in particolare, senza chiarire se si facesse riferimento ai soli studenti iscritti a corsi di laurea interamente erogati in lingua inglese ovvero a percorsi formativi attivati da un'università italiana con una o più istituzioni accademiche straniere o più semplicemente – per quel che in questa sede interessa approfondire – agli studenti universitari stranieri, ovvero, ancora, a quelli che hanno conseguito un titolo di studio rilasciato da un'istituzione scolastica non italiana (§ 8). La questione potrebbe essere forse risolta in via ermeneutica facendo riferimento ad un atto di *soft law* coevo all'entrata in vigore della norma citata, ossia al documento sottoscritto dal MIUR e dal MAECI nel 2017, intitolato *Strategia per la promozione all'estero della formazione superiore italiana per il triennio 2017-2020*<sup>5</sup>: in questa sorta di libro bianco finalizzato a favorire l'internazionalizzazione del nostro "sistema universitario", in effetti, si auspica che nella legislazione vigente il termine "studente straniero" venga sostituito con quello più corretto di "studente internazionale", con il quale – secondo la definizione dei due Ministeri – dovrebbero essere più precisamente identificati "tutti gli studenti in mobilità verso un sistema di istruzione, sia per un intero ciclo degli studi, sia per un periodo di studio. Con tale termine sono identificati anche quegli studenti che non hanno necessità di richiedere alcun visto di ingresso (come i cittadini europei) e, dato certamente innovativo, i cittadini italiani possessori di titolo estero che decidano di rientrare nel sistema italiano"<sup>6</sup>. Come si vede, quindi, anche sul piano definitorio non mancano le incertezze e si registra sin da subito uno scarto tra la normativa di settore, che non sembra più essere al passo con il "mercato accademico globale"<sup>7</sup>, e una certa comunicazione politico-istituzionale, fortemente corroborata dalle stesse università che fanno della capacità di attrarre studenti e docenti stranieri un tratto distintivo della loro "eccellenza accademica".

<sup>5</sup> *Strategia per la promozione all'estero della formazione superiore italiana 2017-2020*, [2020], su [bit.ly/3vXP8eH](http://bit.ly/3vXP8eH), *passim*.

<sup>6</sup> *Ivi*, p. 19.

<sup>7</sup> Per un'analisi critica di questo nuovo paradigma mercatistico, si vedano i contributi raccolti in *Università globale*, Roma, Manifestolibri, 2008, *passim*.

## 2. *La normativa applicabile agli studenti universitari stranieri con riferimento al pagamento delle tasse universitarie e all'erogazione delle borse di studio*

Il tema oggetto della presente analisi trova un primo elemento normativo da tenere in considerazione nell'art. 5 l. n. 240/2010, con cui il Parlamento ha conferito al Governo una delega per la revisione della legislazione in materia di diritto allo studio universitario e, in particolare, la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni da erogare nell'ambito dell'istruzione superiore<sup>8</sup>. Grazie dunque all'esercizio di questa delega, si è avuto un significativo ripensamento della normativa di settore ormai risalente a circa vent'anni prima. Tuttavia, il d.lgs. n. 68/2012, che ha trovato la sua prima applicazione a partire dall'a.a. 2012/2013, non può essere considerato l'unica norma di riferimento in materia, in quanto sul versante soggettivo, agli stranieri che si iscrivono a un corso di studi universitario in Italia – e che potrebbero, quindi, usufruire di una borsa di studio o di un esonero dal pagamento delle tasse universitarie – resta comunque applicabile il TUI e il reg. TUI.

Al riguardo, si deve prendere le mosse dall'art. 39, co. 1, TUI – in quanto stabilisce un principio sistemico che si riverbera poi anche sul d.lgs. n. 68/2012 – il quale afferma, in via generale, che, “in materia di accesso ai corsi di istruzione e formazione tecnico superiore, ai corsi degli Istituti tecnico superiori e alla formazione superiore, nonché agli interventi per il diritto allo studio, è assicurata la parità di trattamento tra lo straniero e il cittadino italiano”, pur nei limiti e con le modalità di cui alle disposizioni successive del medesimo articolo. Inoltre, l'art. 39, co. 5, TUI ribadisce che l'accesso all'istruzione superiore degli stranieri titolari di un permesso di soggiorno si debba realizzare “a parità di condizioni con gli studenti italiani”: l'inciso evidentemente equipara gli studenti universitari stranieri agli italiani, oltre che, di conseguenza, a quelli europei, fermo restando che i primi potrebbero comunque iscriversi ad un'università italiana provenendo da un altro Stato membro, se titolari di un permesso per lungo soggiornanti<sup>9</sup>.

L'art. 39, co. 3, lett. c), TUI, invece, rinvia al reg. TUI con specifico riferimento all'“erogazione di borse di studio, sussidi e premi agli studenti stra-

<sup>8</sup> Sulla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni in questo settore dell'ordinamento, si veda almeno F. GUELLA, *Una materia “Università” in Costituzione*, in *Rivista AIC*, 2017, fasc. I, pp. 1 ss.

<sup>9</sup> Per un approfondimento sulla portata dell'art. 39 TUI, almeno prima dell'entrata in vigore dei decreti legislativi attuativi della l. n. 240/2010, si veda, per tutti, P. BONETTI e F. GUALANDI, *L'accesso all'istruzione scolastica, all'università e alle professioni*, in *Diritto degli stranieri*, a cura di B. Nascimbene, Padova, Cedam, 2004, pp. 1044 ss.

nieri, anche a partire da anni di corso successivi al primo, in coordinamento con la concessione delle provvidenze previste dalla normativa vigente in materia di diritto allo studio universitario e senza obbligo di reciprocità”, inciso quest’ultimo di grande importanza perché segna – e nel 1998 non era affatto scontato – il superamento di tale principio anche nell’ambito del diritto allo studio universitario<sup>10</sup>. In ogni caso, l’art. 46, co. 5, reg. TUI riafferma nuovamente che “gli studenti stranieri accedono, a parità di trattamento con gli studenti italiani, ai servizi e agli interventi per il diritto allo studio... compresi gli interventi non destinati alla generalità degli studenti, quali le borse di studio, i prestiti d’onore ed i servizi abitativi”. La stessa disposizione stabilisce altresì che la condizione economica e patrimoniale degli studenti universitari stranieri debba essere valutata secondo criteri e regole validi anche per quelli italiani, ferma restando, tuttavia, la certificazione dei titoli idonei ad accedere all’istruzione superiore, con apposita documentazione rilasciata dalle competenti autorità del Paese di origine<sup>11</sup>.

Senza qui entrare nel merito delle difficoltà che comunque si possono verificare concretamente ai fini dell’effettivo riconoscimento dei titoli e della certificazione delle condizioni economico-patrimoniali degli studenti universitari stranieri da parte delle rappresentanze diplomatico-consolari del Paese di origine – *conditio sine qua non* per il pagamento delle tasse universitarie e per l’erogazione delle borse di studio (§ 8) – resta il dato di fatto che in questo ambito la normativa riconosce esplicitamente l’accesso al *welfare* universitario agli studenti stranieri a parità di condizioni con gli studenti cittadini italiani. Pertanto, ogni forma di trattamento differenziato si risolverebbe automaticamente in un comportamento discriminatorio da parte dell’università di iscrizione, con la possibilità per lo straniero di poter attivare un giudizio civile ai sensi degli artt. 43 ss. TUI, al fine di far cessare l’eventuale prassi *contra legem* da parte dell’ateneo.

Anche il già citato d.lgs. n. 68/2012, al riguardo, non sembra prevedere deroghe: l’art. 4, infatti, fa esplicito riferimento – per quanto concerne i de-

<sup>10</sup> Sul principio di reciprocità in quanto limitativo dell’accesso alle prestazioni sociali per gli stranieri, si vedano B. NASCIBENE, *La capacità dello straniero*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2011, pp. 307 ss.; F. MARRELLA, *Lo straniero, l’art. 16 delle Preleggi e la condizione di reciprocità*, in *Atti notarili nel diritto comunitario ed internazionale*, a cura di F. Preite, Torino, Utet, 2011, pp. 107 ss.

<sup>11</sup> Tale documentazione – prosegue la disposizione – “è resa dalle competenti rappresentanze diplomatiche o consolari estere in Italia per quei Paesi ove esistono particolari difficoltà a rilasciare la certificazione attestata dalla locale ambasciata italiana e legalizzata dalle prefetture”.

stinatari delle misure di sostegno all'istruzione superiore – a tutti “gli studenti iscritti ai corsi di istruzione superiore nella regione o provincia autonoma in cui ha sede legale l'università”; gli stessi poi risultano essere indiscriminatamente destinatari dei livelli essenziali delle prestazioni vigenti in questo ambito, fermi restando i requisiti di eleggibilità di cui al successivo art. 8. A conferma della coerenza dell'impianto normativo del d.lgs. n. 68/2012 anche rispetto al TUI, si consideri, quale principio di chiusura, l'art. 4, co. 4, il quale esplicitamente prevede che “gli studenti stranieri, gli apolidi e i rifugiati politici usufruiscono degli strumenti e dei servizi di cui al presente decreto, secondo le vigenti disposizioni di legge”. Si tratta di una norma di significativa rilevanza, in quanto stabilisce un *favor* per quanto concerne l'accesso al *welfare* universitario nei confronti di tutti gli studenti universitari stranieri, equiparando ai cittadini italiani, così come a quelli europei e a quelli di Stati extra-UE, gli apolidi e i rifugiati politici.

Inoltre, il già citato art. 8 d.lgs. n. 68/2012 stabilisce che l'erogazione delle borse di studio è garantita a tutti gli studenti – dunque, ancora una volta, almeno sulla carta, senza alcun tipo di discriminazione con riferimento alla cittadinanza – nei limiti delle risorse finanziarie stanziare dallo Stato e a condizione che i richiedenti siano in possesso dei requisiti di merito ed economico-patrimoniali. Con riferimento a quest'ultimo parametro, tali requisiti vengono accertati a mezzo dell'ISEE-U, fermo restando che nel caso *de quo* si applica una variante concernente la situazione economica all'estero dello studente universitario straniero (l'ISEE-UP; § 15.3), mentre per tutti i servizi erogati a livello locale, i requisiti di eleggibilità sono stabiliti con legge regionale<sup>12</sup>.

Con riferimento, infine, al pagamento delle tasse universitarie, il successivo art. 9, co. 2, d.lgs. n. 68/2012 stabilisce che gli atenei esonerano totalmente dal pagamento della tassa di iscrizione e dai contributi di frequenza “gli studenti che presentino i requisiti di eleggibilità per il conseguimento della borsa di studio”, mentre all'art. 9, co. 3, d.lgs. n. 68/2012 si stabilisce l'esonero totale dalla tassa di iscrizione e dai contributi di frequenza a favore degli “studenti stranieri beneficiari di borsa di studio annuale del Governo italiano nell'ambito dei programmi di cooperazione allo sviluppo e degli accordi intergovernativi culturali e scientifici e dei relativi programmi esecutivi”, ponendo il legislatore – quale unica condizione ai fini dell'erogazione della misura – che negli anni accademici successivi al primo venga rinnovata la borsa di studio da parte del Ministero competente (ossia il MAECI) e fer-

<sup>12</sup> Art. 8, co. 4, d.lgs. n. 68/2012.

mo restando il possesso dei requisiti di merito. A ciò si aggiunga, infine, l'impossibilità per gli studenti universitari stranieri beneficiari dell'esonero dalle tasse universitarie di interrompere gli studi, sebbene l'art. 9, co. 6, d.lgs. n. 68/2012 stabilisca comunque che "la richiesta di tale beneficio non è revocabile nel corso dell'anno accademico e il periodo di interruzione non è preso in considerazione ai fini della valutazione del merito", quindi senza alcuna preclusione rispetto alla possibilità di godere di altre prestazioni sociali a sostegno del diritto allo studio.

Si deve altresì evidenziare come con la legge di bilancio per il 2017 (l. n. 232/2016), specificamente all'art. 1, co. 252-267, il Parlamento abbia nuovamente regolato la materia dei contributi corrisposti dagli studenti universitari iscritti ai corsi di laurea (anche magistrale) degli atenei statali, istituendo un contributo annuale onnicomprensivo che, da un lato, assorbe la precedente tassa di iscrizione e, dall'altro, impedisce alle università di introdurre ulteriori oneri di natura tributaria a carico degli studenti. La normativa in questione, tuttavia, non si applica alla tassa regionale per il diritto allo studio, che tutti gli iscritti sono tenuti a pagare al momento dell'iscrizione a un corso di laurea ed il cui importo è stabilito dalle singole Regioni all'interno di una forbice edittale che varia dai 120 ai 200 euro, ai sensi dell'art. 3, co. 21, l. n. 549/1995, ferma restando ovviamente l'esenzione per i capaci e i meritevoli privi di mezzi, i beneficiari delle borse di studio e dei prestiti d'onore, nonché gli studenti risultati idonei nelle graduatorie per l'ottenimento di tali benefici.

### *3. Uno sguardo alla giurisprudenza*

Dall'analisi sin qui svolta emerge come i principi che reggono la normativa di settore prevedano una piena equiparazione nell'esenzione dal pagamento delle tasse universitarie e nell'erogazione delle borse di studio, senza alcuna possibilità di discriminazione sulla base della cittadinanza tra studenti universitari. Al riguardo, bisogna poi evidenziare come l'evoluzione normativa italiana si sia in qualche modo sempre più adeguata, nel corso dell'ultimo ventennio, alla legislazione e alla giurisprudenza sovranazionale. Di ciò si può avere una controprova, per così dire, se solo si considera la legislazione in materia di accesso alle borse di studio per il perfezionamento all'estero.

Originariamente, infatti, l'art. 5, co. 2, l. n. 398/1989 prevedeva il requisito della cittadinanza italiana per poter concorrere all'ottenimento di questa

prestazione sociale a seguito di concorso pubblico<sup>13</sup>; successivamente, con l'entrata in vigore della l. n. 161/2014, anche al fine di neutralizzare il rischio di una procedura di infrazione nei confronti del nostro Paese, il legislatore ha riscritto il succitato art. 5<sup>14</sup>, armonizzando così la legislazione interna ai principi del diritto dell'UE, in particolar modo a quelli consolidatisi – come si vedrà – nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Pertanto, oggi le borse di studio per il perfezionamento all'estero vengono conferite sempre mediante concorso pubblico – bandito dai singoli atenei in ciascuna delle quattordici aree disciplinari previste dalla normativa di settore – ma sono ora ammessi a partecipare alla selezione tutti i laureati di età non superiore ai ventinove anni, che documentino il possesso degli stessi titoli di studio già previsti in precedenza, a prescindere quindi dalla loro cittadinanza. Ciò vuol dire, evidentemente, che potranno concorrere all'erogazione di tali borse di studio non soltanto gli studenti universitari cittadini italiani, ma anche gli studenti universitari cittadini europei e stranieri, regolarmente soggiornanti nel territorio, oltre che gli apolidi e i richiedenti la protezione internazionale, in ragione di un'interpretazione estensiva della norma in questione, letta in combinato disposto con l'art. 8, co. 4, d.lgs. n. 68/2012.

Questa importante riforma dimostra come tanto il diritto dell'UE, quanto soprattutto la giurisprudenza sovranazionale abbiano ampliato notevolmente gli spazi di accesso ai benefici concernenti il diritto allo studio superiore a favore degli stranieri, non soltanto cittadini europei; del resto, la Corte di giustizia – con decisioni ormai risalenti nel tempo – aveva chiarito come non fosse compatibile con il diritto sovranazionale e con la libera circolazione dei lavoratori una restrizione nell'accesso ai benefici per gli studi universitari, in ragione della cittadinanza del richiedente la prestazione sociale. Già con la sentenza *Di Leo/Land Berlin*<sup>15</sup>, infatti, riguardante una cittadina italiana residente in Germania, la Corte aveva stabilito che i figli di un cittadino comunitario, che avesse esercitato la propria libertà di circolazione, dovesse essere equiparati ai cittadini dello Stato ospitante: in breve, negare a un familiare di un cittadino comunitario l'accesso a un sussidio per la frequenza di un corso universitario, quando tale sussidio sarebbe stato invece concesso

<sup>13</sup> La norma, infatti, stabiliva originariamente che “al concorso, per titoli ed esami, sono ammessi i laureati di cittadinanza italiana di età non superiore ai ventinove anni, che documentino un impegno formale di attività di perfezionamento presso istituzioni estere ed internazionali di livello universitario, con relativa indicazione dei corsi e della durata”.

<sup>14</sup> Si veda la l. n. 161/2014, il cui art. 1, co. 1, lett. *a-d*), ha modificato nell'ordine i quattro commi ad oggi vigenti dell'art. 5 l. n. 398/1989.

<sup>15</sup> CGCE, sent. 13.11.1990, C-308/89, *Di Leo/Land Berlin*.

al cittadino di tale Paese, costituiva una discriminazione nell'accesso a un beneficio sociale<sup>16</sup>.

In realtà, il tema si era posto già in precedenza, con riferimento al pagamento delle tasse universitarie, nel caso *Gravier/Ville de Liège*<sup>17</sup>, quando la Corte di giustizia aveva dichiarato discriminatorio l'obbligo di pagare una tassa di iscrizione a un corso professionale ai soli cittadini provenienti da un altro Stato membro della CEE o da un Paese terzo. Sebbene la causa avesse ad oggetto l'iscrizione di un lavoratore comunitario a un corso non universitario, la Corte ha accertato la discriminatorietà della tassa in questione con riferimento al sistema di istruzione statale *lato sensu*, posto appunto che nella propria giurisprudenza il concetto di istruzione risulta declinato – come si vedrà – in termini molto ampi<sup>18</sup>.

Tuttavia, nelle sentenze successive *Lair/Universität Hannover* e *Brown/Secretary of State for Scotland* del 1988<sup>19</sup>, la Corte di giustizia precisava che doveva riconoscersi una differenza tra i sussidi finalizzati a coprire il costo delle tasse di iscrizione universitaria e quelli concernenti le borse di studio, in quanto soltanto i sussidi del primo tipo potevano rientrare nell'ambito della “formazione professionale” – di specifica competenza delle istituzioni comunitarie a quel tempo – mentre l'accesso ai secondi poteva essere liberamente disciplinato dagli Stati membri. Viceversa, nella successiva sentenza *Raulin/Minister van Onderwijs en Wetenschappen*<sup>20</sup>, la Corte faceva un ulteriore passo in avanti, evidenziando come tale distinzione risultava nei fatti irrilevante, se ad iscriversi a un corso universitario era un cittadino comunitario che aveva esercitato la propria libertà di circolazione e stabilimento anche per lavorare nel Paese ospitante: in questo caso, infatti, poiché la borsa

<sup>16</sup> Tale principio era stato poi ulteriormente chiarito in CGCE, sent. 15.3.1989, C-389/87 e 390/87, *Echternach e a./Minister van Onderwijs en Wetenschappen*; al riguardo, partendo da un'interpretazione evolutiva dell'art. 12 reg. CEE n. 1612/1968 (ora reg. UE n. 492/2011), la Corte di giustizia aveva affermato che i figli di un lavoratore comunitario hanno accesso alle stesse condizioni dei cittadini del Paese ospitante ai corsi di istruzione, qualora vi risiedano; tale condizione di parità di trattamento deve estendersi a tutti i provvedimenti finalizzati a facilitare la frequenza dei corsi di studio superiore, quindi anche con riferimento agli aiuti e ai sussidi statali, oltre che evidentemente alle borse di studio.

<sup>17</sup> CGCE, sent. 13.2.1985, C-293/83, *Gravier/Ville de Liège*.

<sup>18</sup> Tuttavia, in questo caso, i giudici non hanno equiparato gli studenti ai lavoratori, nel senso cioè che gli studenti cittadini comunitari non potevano godere della libertà di circolazione al fine di trasferirsi in un altro Stato per motivi di studio.

<sup>19</sup> Rispettivamente, CGCE, sentt. 21.6.1988, C-39/86, *Lair/Universität Hannover*; CGCE, 21.6.1988, C-197/86, *Brown/Secretary of State for Scotland*.

<sup>20</sup> CGCE, sent. 26.2.1992, C-357/89, *Raulin/Minister van Onderwijs en Wetenschappen*.

di studio doveva qualificarsi come un “vantaggio sociale” per il lavoratore, quest’ultimo aveva il diritto di accedervi a parità di condizioni con i cittadini di tale Paese. In sintesi, seguendo una dottrina che ha approfondito questo importante filone giurisprudenziale, è possibile sostenere come in questo settore dell’ordinamento comunitario, a partire dalla predetta sentenza *Raulin/Minister van Onderwijs en Wetenschappen*, ormai “la libertà di circolazione e di soggiorno degli studenti veniva riconosciuta dalla Corte in quanto funzionale alla parità di trattamento nelle condizioni di accesso all’istruzione universitaria”<sup>21</sup>.

Questo approccio, tuttavia, è stato ulteriormente superato a fronte dell’entrata in vigore del Trattato di Maastricht del 1992 e con la relativa introduzione sia dell’istituto della cittadinanza europea che degli artt. 149-150: con la sentenza *Grzelczyk*<sup>22</sup>, infatti, la Corte di giustizia ha affermato che il principio di non discriminazione si debba applicare anche ai cittadini europei che compiono studi universitari in uno Stato membro diverso dal proprio, mentre nella successiva decisione *Förster*<sup>23</sup>, andando anche oltre, ha ritenuto irrilevante la circostanza che la ricorrente si fosse stabilita nello Stato ospitante per lavorare o soltanto per studiare, in quanto avrebbe comunque avuto diritto al sussidio statale in ragione della provata frequenza di un corso universitario. Il percorso giurisprudenziale della Corte in materia si è consolidato definitivamente su questa posizione nel corso dei decenni successivi<sup>24</sup>, mentre proprio di recente, con riferimento all’accesso alle borse di studio universitarie, è sembrata addirittura spingersi oltre. Nel caso *Maniero*, infatti, la Corte è giunta a sostenere che il principio della parità di trattamento fra studenti universitari cittadini europei e di Stati extra-UE debba essere interpretato nel senso che “l’assegnazione, da parte di una fondazione privata, di borse di studio destinate a sostenere progetti di ricerca o di studio all’estero,

<sup>21</sup> L. RAIMONDI, *Circolazione degli studenti universitari e principio di non discriminazione nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, a cura di E. Triggiani, Bari, Cacucci, 2011, p. 314.

<sup>22</sup> CGCE, sent. 20.9.2001, C-184/99, *Grzelczyk*, con riferimento al diritto di uno studente lavoratore di accedere al *minimex* belga.

<sup>23</sup> CGCE, sent. 18.11.2008, C-158/07, *Förster*; contestualmente a questa decisione, si veda anche CGCE, sent. 23.10.2007, C-11/06, *Ribannon Morgan*; si veda, a prima lettura, D. DEL BEN, *Circolazione degli studenti e sussidi all’istruzione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, pp. 476 ss.

<sup>24</sup> Per un inquadramento generale in materia, si vedano almeno S. GIUBBONI, *Un certo grado di solidarietà*, in *Rivista del diritto e della sicurezza sociale*, 2008, pp. 33 ss.; R. CALVANO, *Scuola e Costituzione*, cit., pp. 125-126.

rientra nella nozione di 'istruzione'... qualora sussista un nesso sufficientemente stretto fra le prestazioni finanziarie concesse e la partecipazione a tali progetti di ricerca o di studio”<sup>25</sup>. Pertanto, se ad assegnare una borsa di studio per il perfezionamento all'estero degli studenti universitari non è il Ministero competente, ma una fondazione privata, comunque riconosciuta dallo Stato membro, anche in questo caso l'accesso alle procedure selettive di assegnazione non può essere precluso ad uno studente universitario straniero iscritto in un ateneo dello Stato ospitante, a prescindere dal fatto che egli sia cittadino europeo o di uno Stato extra-UE<sup>26</sup>.

Le peculiarità e i livelli di implementazione delle garanzie sociali con riferimento al diritto all'istruzione superiore per gli studenti universitari stranieri, che si rinvencono nella giurisprudenza sovranazionale, sembrano tutto sommato timidamente confermati anche dalla Corte EDU che, in questo ambito, si attesta anch'essa su un approccio antidiscriminatorio per quanto concerne l'accesso al *welfare* universitario. Se l'art. 2 Prot. n. 1 CEDU, infatti, riconosce il diritto allo studio in una duplice declinazione, al contempo negativa e positiva<sup>27</sup>, effettivamente è proprio questa seconda accezione che sembra meglio adattarsi ad una postura antidiscriminatoria, sebbene il testo della CEDU non faccia esplicito riferimento alla cittadinanza.

Al riguardo l'unico caso che sembra qui degno di essere segnalato è la sentenza *Ponomaryovi c. Bulgaria*<sup>28</sup>, che trae origine dal ricorso di due studenti russi legalmente residenti nello Stato convenuto in giudizio, ma che non erano titolari di un permesso di soggiorno a tempo indeterminato, condizione questa che li obbligava – ai sensi della normativa bulgara – a pagare interamente le tasse per accedere agli studi universitari, a differenza del trattamento riservato ai cittadini e agli stranieri lungo soggiornanti, che potevano invece essere esentati dal pagamento, fermo restando il possesso dei requisiti di reddito e di merito. La Corte EDU ha dichiarato discriminatorio il trattamento riservato ai ricorrenti, in ragione della loro cittadinanza e del loro *status* di migranti, a fronte anche del fatto che le autorità non avessero dimostrato che tale disparità di trattamento fosse giustificabile ai sensi dell'ordinamento interno, rilevandosi così una violazione sia dell'art. 2 Prot.

<sup>25</sup> CGUE, sent. 15.11.2018, C-457/17, *Maniero*.

<sup>26</sup> A. CAPROTTI, *La nozione di diritto d'accesso all'istruzione alla luce delle considerazioni della Corte di Giustizia*, in *DPCE online*, 2019, pp. 831 ss.

<sup>27</sup> “Lo Stato, nell'esercizio delle funzioni che assume nel campo dell'educazione e dell'insegnamento, deve rispettare il diritto dei genitori di provvedere a tale educazione e a tale insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche”.

<sup>28</sup> Corte EDU, sent. 21.11.2011, ric. 5335/05, *Ponomaryovi c. Bulgaria*.

n. 1, che dell'art. 14 CEDU. Pur sostenendo che fosse legittimo per uno Stato limitare l'accesso alle prestazioni sociali concernenti servizi pubblici in materia di istruzione nei confronti degli stranieri, la Corte ha comunque ritenuto che tali limitazioni dovessero essere sempre ragionevoli e giustificabili da parte delle autorità statali, in quanto "the State's margin of appreciation in this domain increases with the level of education, in inverse proportion to the importance of that education for those concerned and for society at large. Thus, at the university level, which to this day remains optional for many people, higher fees for aliens – and indeed fees in general – seem to be commonplace and can, in the present circumstances, be considered fully justified. The opposite goes for primary schooling, which provides basic literacy and numeracy – as well as integration into and first experiences of society – and is compulsory in most countries"<sup>29</sup>.

Con riferimento alla giurisprudenza italiana, infine, non sembrano segnalarsi casi significativi. È chiaro che, posto il quadro normativo generale analizzato in precedenza (§ 14.2), ogni forma di discriminazione nell'accesso alle borse di studio – ovvero un aggravio nel pagamento delle tasse universitarie o, ancora, una mancata esenzione in ragione della cittadinanza – legittimerebbe lo studente universitario straniero ad attivare una procedura giudiziaria antidiscriminatoria nei confronti dell'università di iscrizione e degli altri enti pubblici competenti. L'unico precedente degno di nota, al riguardo, è una ormai risalente ordinanza del Tribunale di Bologna, avente ad oggetto il ricorso di una cittadina cinese regolarmente soggiornante nel territorio, che, superata la prova di accesso all'Università commerciale di Milano "Luigi Bocconi", era stata inserita nella fascia più alta di reddito, ai fini del pagamento delle tasse universitarie, per il solo fatto, appunto, di essere cittadina di uno Stato extra-UE. Il Tribunale, in un procedimento antidiscriminatorio ex artt. 43 ss. TUI, ha dato ragione alla studentessa, qualificando la decisione dell'Ateneo come discriminatoria, in quanto "l'Università Bocconi, nel prevedere in ogni caso la fascia di contribuzione massima per gli studenti non appartenenti alla Unione Europea, può compromettere per alcuni di loro il godimento e l'esercizio delle libertà fondamentali in campo culturale in condizioni di parità coi cittadini dell'Unione Europea. L'origine nazionale degli

<sup>29</sup> Corte EDU, 21.11.2011, ric. 5335/05, *Ponomaryovi c. Bulgaria*, in questo modo tra l'altro giustificando implicitamente un'eventuale restrizione nell'accesso al *welfare* nazionale con riferimento all'istruzione universitaria.

studenti... costituisce infatti l'unica ragione per cui all'Università Bocconi gli europei sono preferiti, ottenendo tariffe di iscrizione più vantaggiose"<sup>30</sup>.

#### 4. *Brevi (e interlocutorie) osservazioni conclusive*

Il quadro che emerge da questa sintetica analisi spinge ad una riflessione conclusiva di tipo interlocutorio: come si è visto, la normativa italiana appare improntata ad una logica coerente – sia con riferimento al TUI che per quanto riguarda il d.lgs. n. 68/2012 – in cui il principio di non discriminazione nell'accesso alle prestazioni sociali in materia di istruzione universitaria appare declinato in termini chiari e con una latitudine applicativa molto ampia (§ 14.2). Si tratta dell'esito di una stratificazione normativa che, nelle parti in cui in passato si limitava la possibilità per gli studenti universitari stranieri di accedere alle borse di studio o comunque di ottenere esenzioni con riferimento al pagamento delle tasse universitarie, è stata oggetto di interventi puntuali da parte del legislatore, anche in ragione della necessità di adeguarsi alla normativa e alla giurisprudenza sovranazionale (§ 14.3).

Bisognerebbe, invece, rivolgere una maggiore attenzione ai più recenti dati dell'Eurostat<sup>31</sup>, dai quali emerge come a partire dal 2013 – anno solare di entrata in vigore del d.lgs. n. 68/2012 – il numero di studenti universitari stranieri iscritti negli atenei italiani è sì andato aumentando, ma a partire dal 2019 – quindi, comunque in una fase antecedente alla pandemia da Covid-19 – è drasticamente ridotto. Se, infatti, nel 2013 si registravano circa 82 mila stranieri iscritti a un corso di laurea in Italia e nel 2018 si raggiungeva il picco di circa 106 mila iscritti, nel 2019 il dato diminuiva di quasi la metà, registrandosi soltanto 54.855 iscrizioni. Non è certo questa la sede per interrogarsi su questo crollo improvviso delle iscrizioni: ciò che preme evidenziare, invece, è la comparazione tra il numero di studenti universitari stranieri iscritti in Italia nel 2018 e quelli iscritti, invece, in Paesi come la Germania, la Francia e il Regno Unito. Il dato, alla luce dei rilievi dell'Eurostat, appare impietoso, visto che si registrava una presenza rispettivamente di 311.738, 229.623 e 452.079 studenti universitari stranieri negli atenei tedeschi, francesi e britannici (nonostante il c.d. *Brexit*), mentre nello stesso anno i Paesi Bassi registravano un numero di studenti universitari stranieri pressoché identico al nostro (105 mila circa) e la Turchia – che pure non è uno Stato

<sup>30</sup> Trib. Bologna, ord. 28.12.2006, su [bit.ly/3GBE1Kp](http://bit.ly/3GBE1Kp).

<sup>31</sup> Su [bit.ly/3Ppx7gJ](http://bit.ly/3Ppx7gJ).

membro dell'UE e non pochi sono i problemi, anche in termini democratici, connessi al suo sistema di istruzione universitaria – poteva contare un numero di stranieri iscritti pari a circa 125 mila unità.

In conclusione, questi dati necessiterebbero di un approfondimento maggiore rispetto a quanto è possibile fare in questa sede, perché lasciano perplessi, a fronte proprio dell'analisi normativa e giurisprudenziale svolta sinora: se, infatti, la legislazione italiana in materia di accesso alle borse di studio e ai benefici fiscali per gli studenti universitari stranieri appare perfettamente improntata ai principi di non discriminazione e di parità di trattamento e se, come si è più volte sostenuto, appare altresì coerente con quelli costituzionali, sovranazionali e convenzionali che reggono la materia, come mai, allora, gli atenei italiani risultano così poco attrattivi? Al di là di una serie di fattori che si potrebbe considerare come strutturali – si pensi, tra i non pochi, agli scarsi servizi garantiti agli studenti dalle università, alla sostanziale inesistenza di una politica edilizia e residenziale, al fenomeno degli studenti idonei che però non possono usufruire di borse di studio a causa della scarsità degli investimenti finanziari da parte dello Stato e delle Regioni ecc. – l'impressione è che questi dati siano delle vere e proprie cartine di tornasole della discrasia che separa ciò che è stabilito dalla norma da ciò che effettivamente si verifica nella realtà, in particolare nella prassi burocratica che produce ostacoli di fatto all'accesso a tali prestazioni. Quei dati dell'Eurostat, insomma, ci rimandano ad uno scenario che sembrerebbe, in qualche modo, stridere rispetto al vigente quadro normativo in materia di *welfare* universitario; ma si tratta comunque di dati che fanno forse intendere anche come mai, in questo ambito, non si registri di fatto alcun contenzioso giudiziario significativo, proprio perché i problemi sono legati innanzitutto all'accesso al territorio italiano e, dunque, al rilascio del visto e del permesso di soggiorno per motivi di studio. Al di là, quindi, delle (molteplici) ragioni di questa discrasia, appare senza dubbio evidente che buone leggi, alla fin fine, sono una condizione necessaria, ma non sufficiente per attivare processi virtuosi nell'ambito dell'istruzione universitaria, soprattutto se a queste buone leggi non segue un adeguato e costante finanziamento del sistema universitario nel suo complesso.

## CAPITOLO 15

### L'ACCESSO AGLI ALLOGGI UNIVERSITARI

*Chiara Prevete*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le diverse iniziative degli atenei per l'accesso agli alloggi universitari da parte degli studenti universitari stranieri. – 3. I requisiti per l'accesso. – 4. Conclusioni.

#### 1. *Introduzione*

L'accesso agli alloggi universitari rientra a pieno titolo tra le “provvidenze” necessarie a dare attuazione al combinato disposto degli artt. 3 e 34 Cost. Per soddisfare tale bisogno, vi è una serie di strumenti previsti dall'ordinamento che, ancorché insufficienti, finanziano, sovvenzionano o agevolano l'assegnazione di un alloggio agli studenti universitari sia cittadini che stranieri. La risposta comune al fabbisogno abitativo degli studenti sono le strutture residenziali pubbliche, ma vi sono anche alloggi di privati o di enti, che stipulano convenzioni con gli enti regionali per il diritto allo studio universitario (§ 14.2). Le strutture pubbliche sono assai inferiori rispetto alla domanda; a fronte di un fabbisogno di circa 700 mila studenti fuorisede, i posti disponibili sono poco meno di 40 mila<sup>1</sup>. Vi sono poi quelle cofinanziate da parte dello Stato per interventi rivolti alla realizzazione di alloggi e residenze per studenti universitari, a norma della l. n. 338/2000<sup>2</sup>. Con l'art. 13 d.lgs. n. 68/2012 si è poi introdotta la collaborazione fra i soggetti che offrono servizi per il diritto allo studio, per il potenziamento dell'offerta abitativa nazionale e per la programmazione integrata della disponibilità di alloggi pubblici e privati.

Nonostante questi interventi normativi, l'offerta pubblica di studentati soddisfa, quindi, appena il 5 per cento della domanda<sup>3</sup>. Di conseguenza, le

<sup>1</sup> Rapporto Scenari Immobiliari e Camplus, *Lo student housing tra PNRR e mercato*, [2023], su [bit.ly/3uSgtOU](https://bit.ly/3uSgtOU).

<sup>2</sup> Con l'art. 64, co. 8, d.l. n. 77/2021, conv. con mod. nella l. n. 108/2021, è stato innalzato (dal 50) al 75 per cento del costo totale la quota massima di cofinanziamento dello Stato.

<sup>3</sup> S. GAINSFORTH, *Sempre più aziende private controllano gli alloggi per studenti*, in *L'Essenziale di Internazionale*, 17.5.2023, su [bit.ly/41e9Y5c](https://bit.ly/41e9Y5c).

residenze private, costruite con soldi pubblici o con cessione di suolo pubblico (il c.d. *social housing*), accrescono la loro importanza<sup>4</sup>. In tale contesto, si inserisce il d.m. Università e ricerca n. 1246/2022, il quale ha previsto la creazione di circa 60 mila posti letto attraverso il coinvolgimento di attori privati e lo stanziamento di circa 960 milioni di euro dal PNRR<sup>5</sup>. Quest'ultimo, infatti, la cui valutazione positiva è stata approvata dal Consiglio ECOFIN con la dec. n. 10160/21, prevedeva, nell'ambito della Missione 4, Componente 1, Riforma 1.7, intitolata "riforma della legislazione sugli alloggi per studenti e investimenti negli alloggi per studenti", lo stanziamento di 300 milioni di euro per il traguardo della creazione e dell'assegnazione di posti letto aggiuntivi almeno pari a 7.500 entro il 31.12.2022<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> Su [bit.ly/3Gs7x5q](https://bit.ly/3Gs7x5q); in particolare, con un bando del MUR, le risorse del PNRR indicate nell'ambito dei bandi adottati in applicazione dell'art. 1 l. n. 338/2000, che siano in essere alla data di entrata in vigore della disposizione, possono essere destinate a nuovi alloggi e residenze per studenti universitari.

<sup>6</sup> Il PNRR prevede che "la legislazione riveduta: deve modificare le norme vigenti in materia di alloggi per gli studenti (L. 338/2000 e d.lgs. 68/2012) al fine di: 1) agevolare la ristrutturazione e il rinnovo delle strutture in luogo di nuovi edifici green-field (prevedendo una maggiore percentuale di cofinanziamento, attualmente al 50%), con il più alto standard ambientale che deve essere garantito dai progetti presentati; 2) semplificare, anche grazie alla digitalizzazione, la presentazione e la selezione dei progetti e, quindi, i tempi di realizzazione; 3) prevedere per legge una deroga ai criteri di cui alla L. 338/2000 per quanto riguarda la percentuale di cofinanziamento concedibile... Almeno 7 500 posti letto aggiuntivi creati e assegnati grazie alla L. 338/2000, quale riveduta entro il 31 dicembre 2021; [...] La riforma deve comprendere: 1) apertura della partecipazione al finanziamento anche a investitori privati, consentendo anche partenariati pubblico-privato in cui l'università utilizzerà i fondi disponibili per sostenere l'equilibrio finanziario degli investimenti immobiliari destinati agli alloggi per gli studenti; 2) assicurazione della sostenibilità a lungo termine degli investimenti privati garantendo una modifica del regime di tassazione (dal regime applicato ai servizi alberghieri a quello applicato per l'edilizia sociale) e, pur vincolando l'utilizzo dei nuovi alloggi durante l'anno accademico, consentendo un altro utilizzo delle strutture quando le stesse non sono necessarie per l'ospitalità studentesca; 3) condizionamento del finanziamento e delle agevolazioni fiscali aggiuntive (ad es. parità di trattamento con l'edilizia sociale) all'uso dei nuovi alloggi come alloggi studenteschi nel corso dell'intero periodo di investimento e al rispetto del limite massimo concordato negli affitti a carico degli studenti, anche dopo la scadenza dei regimi speciali di finanziamento che possono contribuire a stimolare gli investimenti da parte di operatori privati; 4) ridefinizione degli standard per gli alloggi degli studenti, rideterminando i requisiti di legge relativi allo spazio comune per studente disponibile negli edifici in cambio di camere (singole) meglio attrezzate; [...] Creazione e assegnazione di almeno 60 000 posti letto aggiuntivi in base al sistema legislativo esistente (L. 338/2000) e al nuovo sistema legislativo

Quanto agli studenti universitari internazionali, confrontarsi con realtà pubbliche come gli studentati è molto più semplice che dialogare con il singolo proprietario, ancor più laddove l'alloggio è imprescindibile anche ai fini del rilascio del permesso di soggiorno per motivi di studio (§ 10), per ottenere il quale è necessario comprovare di risiedere in un luogo, attraverso una dichiarazione del gestore che conferma l'assegnazione di un alloggio pubblico, oppure con la presentazione di una copia del contratto di locazione, se si risiede in un'abitazione privata o di edilizia sociale, oppure, ancora, con la comunicazione di ospitalità. Nel presente contributo si procederà dapprima ad una ricognizione delle diverse attività realizzate dagli atenei per aiutare gli studenti universitari stranieri a trovare un alloggio (§ 15.2) e poi si analizzeranno quali sono i requisiti necessari a questi ultimi per accedere agli alloggi universitari (§ 15.3).

## 2. Le diverse iniziative degli atenei per l'accesso agli alloggi universitari da parte degli studenti universitari stranieri

Per gli studenti universitari stranieri, la maggior parte degli atenei prevede o si collega a piattaforme su cui questi possono trovare un alloggio o segnalare la necessità di un alloggio<sup>7</sup>. In alcuni casi, sono stati stipulati degli accordi tra le università e piattaforme *online* per cercare un alloggio, come ad esempio Airbnb, per garantire anche a tali studenti dei canoni leggermente più bassi rispetto a quelli *standard* previsti dalla piattaforma<sup>8</sup>. Questo sistema di scambio tra domanda offerta è pensato soprattutto per gli studenti che si rivolgono al settore privato per periodi di studio breve. Vi sono poi servizi di accompagnamento degli studenti universitari stranieri al fine di coadiuvarli nella ricerca di un alloggio pubblico o privato<sup>9</sup>.

(Riforma 1.7: Riforma della legislazione sugli alloggi per studenti e investimenti negli alloggi per studenti)”.

<sup>7</sup> Ad esempio, le Università degli studi di Firenze, Padova, Pisa e Trento sono *partner* di HousingAnywhere.com, una piattaforma internazionale di affitti da studente a studente.

<sup>8</sup> L'Università degli studi di Bologna, in accordo con la Fondazione Ceur, ha lanciato una piattaforma *online* ([bit.ly/3HL9hav](http://bit.ly/3HL9hav)) per permettere agli studenti internazionali di trovare un alloggio più facilmente; si veda [bit.ly/3NfEe9V](http://bit.ly/3NfEe9V).

<sup>9</sup> Lo Student Accommodation and Information Service è un servizio collegato all'Università degli studi di Bologna, che fornisce supporto agli studenti universitari stranieri nella ricerca di un alloggio presso residenze universitarie, collegi, foresterie per brevi permanenze e in appartamenti nel settore privato; si veda [bit.ly/3N9sXbf](http://bit.ly/3N9sXbf).

Alcuni atenei prevedono delle quote riservate agli studenti universitari stranieri per creare *mixité* all'interno delle residenze universitarie<sup>10</sup>. Vi sono anche degli uffici dedicati all'*housing* per i soli studenti internazionali<sup>11</sup>. Ancora, alcuni enti regionali per il diritto allo studio prevedono dei contributi per l'alloggio<sup>12</sup> per studenti universitari sia italiani che stranieri. Per entrambi le soglie del reddito, che dipendono dal bando emanato dai predetti enti regionali (a loro volta determinati con legge regionale)<sup>13</sup>, sono identiche, ma cambia la denominazione dell'attestazione, perché, come si dirà meglio a breve, l'ISEE-U per gli studenti universitari stranieri viene denominato ISEE-UP (§ 15.3).

### 3. I requisiti per l'accesso

Agli alloggi universitari regionali si accede attraverso la partecipazione al bando annuale promosso dall'ente regionale per il diritto allo studio. In questo caso, la normativa prevede che gli studenti universitari cittadini italiani abbiano diritto ad un alloggio quando vengano rispettati i requisiti previsti dall'art. 8 d.P.C.m. n. 159/2013, che prevede che il richiedente abbia un ISEE-U uguale o inferiore a quello previsto dai bandi degli enti competenti ad erogare borse di studio e alloggi universitari. Lo stesso d.P.C.m. n. 159/2013 stabilisce che la condizione economica degli studenti universitari stranieri e italiani residenti all'estero<sup>14</sup> venga definita attraverso l'ISEE-UP, calcolato come la somma dei redditi percepiti all'estero.

L'Associazione nazionale per il diritto allo studio universitario, in collaborazione con la Consulta nazionale dei CAF, si è occupata della sottoscri-

<sup>10</sup> È il caso dell'Università degli studi di Padova, che ha siglato alcune convenzioni con residenze private, per riservare dei posti agli studenti internazionali; ogni residenza applica prezzi e condizioni diverse e include vari servizi (ad esempio, la mezza pensione o la pensione completa); si veda [bit.ly/3GpeT9I](http://bit.ly/3GpeT9I).

<sup>11</sup> Così l'Housing Office dell'Università degli studi di Padova; si veda [bit.ly/46GEKog](http://bit.ly/46GEKog).

<sup>12</sup> Tra questi, LazioDisco prevede un programma di interventi, promosso dalla stessa e dalla Regione Lazio, per l'erogazione di "buoni abitativi" a sostegno delle spese sostenute per l'alloggio dagli studenti universitari in condizioni di disagio economico iscritti presso università statali e non statali, istituti universitari e istituti dell'AFAM con sede legale nel Lazio.

<sup>13</sup> Art. 8, co. 4, d.lgs. n. 68/2012.

<sup>14</sup> Art. 8, co. 3, d.lgs. n. 68/2012, che a sua volta rinvia all'art. 3 d.lgs. n. 109/1998, il quale prevede la possibilità di fissare "criteri ulteriori di selezione dei beneficiari".

zione nel 2015 di un Protocollo di intesa<sup>15</sup> preposto alla gestione di alcune situazioni specifiche per mezzo dell'ISEE-UP, il quale dev'essere compilato dallo studente universitario internazionale in aggiunta (se è residente in Italia, ma ha dei redditi all'estero) o in alternativa (se la residenza e i redditi sono all'estero, oppure se sono studenti cittadini italiani, ma non residenti in Italia) all'ISEE-U. L'ISEE-UP è adottato nei casi in cui non è possibile procedere al calcolo dell'ISEE-U quando si possiedono redditi in Italia. L'ISEE-UP va presentato: *a)* dagli studenti italiani residenti all'estero; *b)* dagli studenti universitari stranieri con nucleo familiare residente in tutto o in parte nel Paese di origine con redditi e patrimoni prodotti esclusivamente all'estero; *c)* dagli studenti universitari stranieri residenti in Italia che si trovano in una condizione di non autonomia (soggetti titolari di un reddito da lavoro inferiore a 6.500 euro) rispetto al nucleo familiare di appartenenza e con nucleo familiare residente all'estero. Per ottenere l'ISEE-UP è possibile rivolgersi a un CAF di propria scelta o ad uno di quelli convenzionati con gli atenei.

Invece, per gli studenti universitari stranieri che sono economicamente autonomi e risiedono in Italia, permangono le medesime condizioni di quelli italiani. Ai fini di considerare uno studente universitario come autonomo devono essere soddisfatti due requisiti: *a)* la residenza al di fuori dall'unità abitativa della famiglia di origine da almeno due anni rispetto alla data di presentazione dell'ISEE-U, presso un alloggio distinto da quello della famiglia di origine; *b)* la titolarità di un'adeguata capacità di reddito<sup>16</sup>. Nel caso di studenti universitari stranieri residenti all'estero, è necessario compilare solo l'ISEE-UP, indicando i redditi e il patrimonio dello studente, nel caso in cui questo sia autonomo. A tal fine, si dovranno includere anche i redditi e il patrimonio dei genitori e degli altri componenti del nucleo, nel caso in cui lo studente non sia autonomo.

Ogni singolo ente regionale per il diritto allo studio universitario può prevedere diverse modalità di presentazione della documentazione ai fini dell'assegnazione di un alloggio. Generalmente, i bandi di assegnazione degli alloggi – e di altri benefici derivanti dal diritto allo studio (§ 14.2) – differenziano gli studenti universitari stranieri in quattro categorie. In primo luogo, si tratta degli studenti universitari cittadini europei, che sono equiparati a

<sup>15</sup> Su [bit.ly/3NcgXFN](https://bit.ly/3NcgXFN).

<sup>16</sup> Ad oggi la soglia di riferimento è fissata in 6.500 euro e deve derivare dalla somma dei redditi da lavoro dipendente e assimilati che sono fiscalmente dichiarati, da almeno due anni; si veda l'art. 3, co. 1, d.m. Università e ricerca n. 1320/2021.

quelli italiani, anche per quanto riguarda le norme sulla semplificazione amministrativa e, quindi, possono autocertificare i propri redditi e i patrimoni senza la necessità di presentare la documentazione tradotta e legalizzata in lingua italiana. In secondo luogo, si tratta degli studenti universitari internazionali, che autocertificano i propri redditi, ma devono presentare la documentazione delle condizioni economiche e patrimoniali rilasciata dalle autorità competenti per il territorio in cui i redditi sono stati prodotti e dove sono posseduti i patrimoni. La documentazione dev'essere tradotta in lingua italiana e legalizzata dalle rappresentanze diplomatico-consolari italiane competenti per territorio o, laddove previsto, apostillata ai sensi della normativa vigente (§ 8.3). In ogni caso, dalla documentazione deve risultare: *a*) la composizione del nucleo familiare, tramite un certificato che attesti la composizione della famiglia di appartenenza e, per la composizione dello stesso, valgono le regole previste in merito all'ISEE-U; *b*) l'attività esercitata da ciascun componente del nucleo familiare nell'anno precedente al bando, compresi i fratelli e le sorelle maggiorenni, mentre, nel caso in cui alcuni componenti non esercitino alcuna attività, deve risultare dalla documentazione la condizione di non occupazione o lo stato di disoccupazione e l'ammontare dell'eventuale indennità di disoccupazione o simile percepita; *c*) il periodo di svolgimento dell'attività lavorativa di ciascun componente, indicando se si tratta di un periodo inferiore o superiore a sei mesi nel corso dell'anno solare; *d*) il valore del reddito conseguito nell'anno solare, attraverso una certificazione rilasciata da un'amministrazione pubblica competente per la gestione fiscale, con riportati i redditi lordi complessivi (incluse le imposte) da lavoro o pensione percepiti da ciascuno dei componenti maggiorenni della famiglia nell'anno solare; *e*) la certificazione di tutti i fabbricati posseduti al termine dell'anno solare da ciascuno dei componenti della famiglia, con connessa presentazione del certificato di proprietà con la superficie in metri quadrati, mentre, in tutti gli altri casi (contratto di locazione, comodato d'uso ecc.), occorre allegare un'apposita dichiarazione rilasciata dalle autorità competenti che attestino che nessun componente del nucleo sia proprietario di immobili. In terzo luogo, si tratta degli studenti universitari stranieri per i quali vi è una "presunzione di povertà", in quanto provengono da uno Stato elencato nella tabella A d.m. Istruzione, università e ricerca n. 115/2013. In questo caso, essi devono produrre una certificazione della rappresentanza diplomatico-consolare italiana nel Paese di origine, che attesti che lo studente non appartiene ad una famiglia notoriamente di alto reddito ed elevato livello sociale. In quarto luogo, si tratta degli studenti universitari riconosciuti apolidi o titolari di protezione internazionale (ossia con un permesso di soggiorno

per asilo politico o protezione sussidiaria) o complementare (ad esempio, per protezione speciale, casi speciali e protezione temporanea). Essi sono esentati dal presentare dichiarazioni rilasciate da ambasciate o consolati, poiché, ai fini della valutazione della condizione economica, si tiene conto solo dei redditi e del patrimonio eventualmente detenuti in Italia, rilevati con le stesse modalità previste per gli studenti universitari cittadini italiani. Pertanto, tali studenti devono presentare il permesso di soggiorno valido, un documento di riconoscimento e l'attestazione dell'ISEE-UP. Infine, alcuni bandi prevedono l'assegnazione dei posti alloggio in proporzione al numero delle domande regolari presentate tra la componente di studenti universitari cittadini italiani, europei e di Stati extra-UE<sup>17</sup>.

#### 4. Conclusioni

Nel 2023, con la protesta iniziata con una studentessa che si è accampata davanti al Rettorato del Politecnico di Milano, è emerso quanto l'accesso agli alloggi universitari sia una questione politica di primaria importanza<sup>18</sup> per gli studenti universitari sia italiani che stranieri. Questi ultimi trovano poi una maggiore difficoltà nel cercare una casa presso i privati per ragioni linguistiche e di limitata conoscenza del territorio. Le università, che dovrebbero promuovere l'internazionalizzazione, si limitano principalmente ad indicare delle piattaforme private che possono agevolare la ricerca della casa, anche a prezzi elevatissimi. Per quanto riguarda gli alloggi pubblici o sovvenzionati, invece, il procedimento di presentazione della documentazione economica è più gravoso per gli studenti universitari stranieri, dovendo procedere alla traduzione, legalizzazione e apostilla dei documenti (§ 15.3), anche se, in realtà, i requisiti di reddito sono gli stessi. L'ISEE-U e l'ISSE-UP differiscono, infatti, per il fatto che i redditi da produrre per l'attestazione del secondo sono fuori dal territorio italiano. Inoltre, come si è detto (§ 15.3), vi sono eccezioni per coloro che provengono da Stati considerati poveri, gli apolidi e i titolari di protezione internazionale o complementare. È chiaro che si tratta di misure insufficienti per facilitare la mobilità degli studenti universitari stranieri verso il nostro Paese, soprattutto perché non sembra esservi alcuna particolare volontà di pensare e implementare nuovi strumenti a livello na-

<sup>17</sup> Così, ad esempio, il bando LazioDisco 2023/2024, su [bit.ly/3uYy8nX](https://bit.ly/3uYy8nX).

<sup>18</sup> Si veda, ad esempio, *Caro affitti e università, un fuori sede su sei costretto a cambiare alloggio per risparmiare*, [2023], su [bit.ly/3RelkfY](https://bit.ly/3RelkfY).

zionale per permettere di trovare un alloggio a chi studia in Italia. Anche se l'ultima riforma finanziata con le risorse del PNRR mostra la volontà di volere costruire nuove abitazioni per gli studenti universitari<sup>19</sup>, bisognerà capire se queste saranno locate a un prezzo accessibile e quindi inferiore a quello di mercato, oppure se, al di là dell'investimento delle risorse pubbliche, gli sviluppatori e i costruttori di società private dei progetti di edilizia universitaria avranno un più consistente ritorno economico dall'investimento. Rispetto agli studenti universitari stranieri, anche in quest'ultima riforma, non è riservata alcuna quota di abitazioni né a fini di internazionalizzazione né per gli studenti universitari con particolari vulnerabilità.

<sup>19</sup> D.m. Università e ricerca n. 1246/2022.

## CAPITOLO 16

### LA MOBILITÀ DEGLI STUDENTI UNIVERSITARI STRANIERI

*Francesca Rondine*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La mobilità all'interno degli altri Stati membri dell'UE. – 2.1. La mobilità all'interno degli altri Stati membri dell'UE in generale. – 2.2. La mobilità degli studenti universitari cittadini europei. – 2.3. La mobilità degli studenti universitari stranieri. – 2.4. La mobilità degli studenti universitari stranieri e familiari di un cittadino europeo. – 2.5. La mobilità degli studenti universitari stranieri con un permesso di soggiorno di lungo periodo. – 2.6. La mobilità degli studenti universitari stranieri ai sensi della dir. UE n. 801/2016. – 3. L'uscita dal e il reingresso nel territorio italiano.

#### 1. *Introduzione*

Questo capitolo ha come oggetto il tema della mobilità degli studenti universitari stranieri. In particolare, questa sezione si focalizza sulla mobilità e sulle relative modalità e condizioni per il suo esercizio, analizzando tre dimensioni della mobilità stessa. In primo luogo, si tratta della mobilità all'interno degli altri Stati membri dell'UE. Più nello specifico, si distinguerà tra l'esercizio dei diritti di mobilità per soggiorni di breve periodo, ai sensi della rilevante normativa sovranazionale, e la possibilità di prolungamento del soggiorno oltre i tre mesi con i relativi requisiti. La materia è disciplinata dal diritto dell'UE, che definisce i soggiorni di breve periodo come quelli della durata massima di tre mesi, mentre i soggiorni superiori a tale soglia sono, di conseguenza, quelli di lungo periodo<sup>1</sup>. In secondo luogo, si discute delle modalità e dei requisiti per l'uscita dal e il reingresso nel territorio italiano. In tal caso, ci si concentrerà sulle modalità e sui requisiti per il suo esercizio, ai sensi dell'ordinamento sovranazionale e di quello italiano. In tal senso, si distinguerà tra i casi di uscita e di reingresso in Italia attraverso una frontiera interna, ossia con un altro Stato membro dell'UE, e quelli che invece implicano l'attraversamento di una frontiera esterna, dunque gli spostamenti

<sup>1</sup> La soglia dei tre mesi è indicata quale durata dei visti uniformi UE per i soggiorni di breve durata, ai sensi dell'art. 11 Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 1990.

aventi come riferimento uno Stato extra-UE. Infine, si esaminerà la mobilità per motivi di studio nel quadro di un programma di mobilità, facendo primariamente riferimento al programma “Erasmus+”<sup>2</sup>. Qui ci si riferisce alla possibilità per gli studenti universitari stranieri iscritti a un corso di studi universitario in Italia, che partecipano al programma di studiare in un altro Stato membro e per gli studenti universitari stranieri iscritti ad un corso di studi universitario in un altro Stato membro dell’UE, nel quadro dello stesso programma, di studiare in Italia.

La definizione dell’ambito soggettivo dell’analisi richiede a sua volta una riflessione, data la frammentarietà della disciplina, lo scarso approfondimento nella dottrina e la correlata difficoltà di individuare una definizione univoca della categoria di “studente universitario straniero” (§ 1). Ai fini della nostra analisi, si terrà conto di una categorizzazione funzionale al suo tema, che è quello, appunto, della mobilità. Questa opera di categorizzazione si orienterà a partire dagli elementi giuridici soggettivi che maggiormente incidono sull’esercizio del diritto alla mobilità nella tripla articolazione menzionata poc’anzi. In tal senso, il lavoro seguirà una classificazione basata in primo luogo sulla cittadinanza, poiché l’esercizio della mobilità nello spazio europeo è primariamente determinato dal possesso o meno della cittadinanza europea. Una prima distinzione riguarderà, dunque, la mobilità di cui beneficiano i soggetti aventi lo *status* di cittadini europei e di Stati extra-UE. Una seconda ripartizione sarà poi delineata all’interno di quest’ultima categoria:

<sup>2</sup> Il programma “Erasmus+”, acronimo di European community Action Scheme for the Mobility of University Students, è un programma di mobilità studentesca sovranazionale nato nel 1987; il programma è stato recentemente oggetto di una nuova disciplina, con il reg. UE n. 817/2021; il programma “Erasmus+” è un’evoluzione del precedente programma “Erasmus”, nato nel 1987 con l’obiettivo di dare la possibilità agli studenti europei di studiare presso un istituto universitario di un altro Paese aderente, per un periodo compreso, tra i tre e i dodici mesi; il programma è stato sostituito nel 2013, con il reg. UE n. 1288/2013, dal programma “Erasmus+”, che ne ha allargato i settori di intervento; “Erasmus+” adotta gli obiettivi di Europa 2020 in materia di istruzione (innalzamento dei livelli di istruzione e riduzione del tasso di abbandono scolastico), si estende anche agli studenti delle scuole secondarie superiori, oltre a quelli universitari, e ai settori della formazione, del volontariato, dello sport e del lavoro; tutti i partecipanti hanno, dunque, l’opportunità di svolgere un periodo di istruzione, formazione, tirocinio, lavoro, all’estero, nei Paesi aderenti al programma; i Paesi partecipanti sono 33, tra cui i 27 Stati membri dell’UE e 6 extra-UE (Islanda, Liechtenstein, Macedonia del Nord, Norvegia, Serbia e Turchia); il Regno Unito parteciperà al programma sino alla fine del 2023 ed ha optato per non esservi associato per il nuovo “Erasmus+” 2021-2027; quanto ai progetti in corso elaborati nel quadro del programma 2014-2020, essi continueranno sino al loro completamento.

verrà infatti illustrata la mobilità afferente alle diverse condizioni giuridiche soggettive ricomprese nella categoria degli studenti universitari stranieri, sulla base di un criterio che prenderà in considerazione sia il rapporto e il radicamento con il territorio (soggetto già residente o *newcomer*), sia il titolo di soggiorno (ad esempio, permesso di soggiorno per motivi di studio o di lavoro, titolarità della protezione internazionale, permesso di soggiorno di lungo periodo ecc.).

## 2. La mobilità all'interno degli altri Stati membri dell'UE

### 2.1. La mobilità all'interno degli altri Stati membri dell'UE in generale

La questione della mobilità all'interno degli altri Stati membri dell'UE è, tra quelle affrontate in questo capitolo, quella che è forse più influenzata dal diritto sovranazionale e dalla distribuzione differenziale dei diritti di mobilità tra i cittadini europei e quelli di Stati extra-UE. Nel diritto sovranazionale, il tema dell'istruzione e della formazione e quello della mobilità degli studenti sono storicamente connessi. La mobilità è stata, infatti, da sempre concepita come obiettivo legittimante la competenza, seppure meramente di sostegno<sup>3</sup>, dell'UE nel settore dell'istruzione e della formazione. Inoltre, la mobilità è stata intesa, specialmente dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, come una più generale articolazione dei diritti di circolazione e soggiorno derivanti dall'istituto della cittadinanza europea. Non appare, così, un caso il fatto che l'istruzione e la formazione divengano ambiti di competenza dell'UE nel 1993, con il Trattato di Maastricht del 1992, che introduce anche l'istituto della cittadinanza europea<sup>4</sup>. Grazie a questa particolare articolazione tra la cittadinanza europea e gli obiettivi nell'ambito dell'istruzione e della formazione, la Corte di giustizia ha concepito l'esercizio della mobilità degli studenti in quanto *species* del diritto alla circolazione e soggiorno attribuito ai cittadini europei: gli studenti con cittadinanza europea, dunque, devono godere del medesimo trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro ospitante<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> L'art. 6 TFUE dispone che, nelle materie ivi elencate, l'UE possa solamente sostenere, coordinare o integrare l'azione degli Stati membri.

<sup>4</sup> M. COCCONI, *Il diritto europeo dell'istruzione*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 77.

<sup>5</sup> A tutela dello *status* dei cittadini europei che soggiornano in uno Stato membro diverso da quello di cittadinanza per motivi di studio, nel 1993 è stata adottata la dir. CE n. 96/1993,

Il punto di partenza della riflessione deve dunque, seppur rapidamente, riguardare l'istituto della cittadinanza europea, per poi affrontare la normativa derivata ad essa applicabile con riferimento alla mobilità studentesca. L'istituto della cittadinanza europea trova ora la sua collocazione all'art. 9 TUE, che apre il titolo dedicato ai principi democratici, e all'art. 20 TFUE. Ai sensi del citato art. 9 TUE, ripreso interamente dall'art. 20 TFUE, "è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce". La cittadinanza europea non rappresenta dunque un titolo autonomo, ma deriva dal possesso della cittadinanza di uno degli Stati membri, i cui modi di attribuzione rimangono determinati dalla legislazione interna di ogni singolo Stato membro<sup>6</sup>.

I diritti derivanti dalla cittadinanza europea sono elencati negli artt. 20, § 2, e 21-25 TFUE e, tra essi, quelli che vengono in rilievo ai fini della nostra analisi sono, appunto, i diritti di mobilità attribuiti a un soggetto proprio in virtù del possesso della cittadinanza europea. In particolare, ai sensi dell'art. 21 TFUE, "ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi". Si evince dalla disposizione che il diritto alla mobilità, e dunque alla circolazione e al soggiorno, non è un diritto assoluto e il suo contenuto, le modalità per il suo esercizio e le possibili limitazioni sono disciplinati dalla normativa secondaria di dettaglio.

Il ruolo fondamentale del diritto alla mobilità dei cittadini europei nel definire l'appartenenza giuridico-politica allo spazio europeo<sup>7</sup>, al netto del suo carattere non assoluto, è ribadito all'art. 45 CDFUE, rubricata "libertà di circolazione e soggiorno", che recita "ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri". Il § 2 dello stesso articolo dà inoltre la possibilità agli Stati membri di accorda-

relativa al diritto di soggiorno degli studenti con cittadinanza europea, le cui disposizioni sono poi state assorbite dalla dir. CE n. 38/2004, relativa al diritto di circolazione e soggiorno dei cittadini europei e dei loro familiari (§ 16.2.4).

<sup>6</sup> Sull'autonomia degli Stati membri dell'UE nel determinare le procedure e i modi di attribuzione del titolo e sul rapporto tra la cittadinanza europea e la cittadinanza statale, si vedano CGCE, sentt. 7.7.1992, C-369/90, *Micheletti e a./Delegación del Gobierno en Cantabria*; 19.10.2004, C-200/02, *Zhu e Chen*; 15.3.2005, C-209/03, *Bidar*; CGUE, sent. 2.3.2010, C-135/08, *Rottman*; si veda altresì C. DI MAIO, *La cittadinanza europea e la libera circolazione delle persone*, in *Diritto e politiche dell'Unione europea*, Milano, Wolters Kluwer, 2020, p. 143.

<sup>7</sup> E. RIGO, *Europa di confine*, Roma, Meltemi, 2007, p. 124.

re tale libertà di circolazione e soggiorno anche ai cittadini di Paesi terzi, che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato membro. La disposizione si riferisce a quei cittadini di Paesi terzi, che non sono familiari di un cittadino europeo – i quali, come si vedrà, hanno un diritto alla circolazione e al soggiorno derivato da quello attribuito ai cittadini europei con i quali sono imparentati (§ 16.2.4) – e con la preconditione che essi siano legalmente residenti in uno Stato membro<sup>8</sup>. Vi è in ogni caso da chiarire che tale disposizione fa riferimento alla circostanza per la quale, a partire dal Trattato di Amsterdam del 1997, l'UE può attribuire a determinate categorie di cittadini di Paesi terzi il diritto alla circolazione e al soggiorno all'interno degli altri Stati membri attraverso strumenti *ad hoc*. Ciò è tanto più importante ai fini dell'analisi qui svolta, in quanto proprio su questa base sono stati adottati alcuni atti volti ad attribuire e a disciplinare un diritto alla mobilità simile a quello dei cittadini europei ad alcune categorie di cittadini di Paesi terzi, come gli studenti, i ricercatori e i residenti di lungo periodo<sup>9</sup> (§ 16.2.3).

Al fine di comprendere la logica dell'attribuzione del diritto alla circolazione e al soggiorno, è opportuno premettere che, a partire dall'istituzione del c.d. Spazio Schengen e dell'evoluzione della normativa relativa all'uniformazione sul rilascio dei visti, chiunque si trovi regolarmente nel territorio di uno degli Stati membri dell'UE ha il diritto di circolare e a soggiornare liberamente all'interno del predetto territorio<sup>10</sup>. Ciò vale, però, per un periodo non superiore a tre mesi per semestre, qualora il visto sia in corso di validità o qualora lo sia il relativo permesso di soggiorno in cui il visto nazionale di lunga durata è stato convertito, in virtù del principio dell'equipollenza tra il permesso di soggiorno e il visto per soggiorni di breve durata rilasciato dagli Stati membri che applicano integralmente il c.d. *acquis* di Schengen<sup>11</sup>.

## 2.2. La mobilità degli studenti universitari cittadini europei

Si è detto che il principale diritto di cui gode il cittadino europeo è quello alla libera circolazione e soggiorno negli altri Stati membri dell'UE (§ 16.2.1). Inizialmente, tale prerogativa era attribuita ai soli cittadini "lavorato-

<sup>8</sup> La dottrina ha sottolineato la natura meramente dichiaratoria di tale disposizione, non avendo questa di fatto ricevuto applicazione concreta ed essendo condizionata ad un'azione delle istituzioni; si veda, in tal senso, E. SPAVENTA, *Article 45*, in *The EU Charter of Fundamental Rights*, a cura di S. Peers *et al.*, Oxford, Hart, 2021, p. 1224.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Art. 21, § 1, Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 1990.

<sup>11</sup> Considerando 3 reg. UE n. 265/2010.

ri” che esercitassero la loro attività in uno Stato membro diverso dal proprio. Tuttavia, quanto al tema specifico della circolazione per motivi di studio, la Corte di giustizia, già intorno ai primi anni ottanta del Novecento, ha stabilito un legame tra lo spostamento a fini di formazione professionale e la realizzazione del mercato comune, ritenendo che tale libertà di spostarsi per ottenere una formazione professionale fosse da intendersi come parte del diritto di trasferirsi per lavorare in un altro Stato membro<sup>12</sup>. In tal senso, la mobilità a fini di studio rientrava, dunque, nella sfera applicativa del TCEE.

A partire dal 1993, con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht del 1992, il diritto alla circolazione e al soggiorno negli Stati membri dell'UE è stato esteso a tutti i cittadini europei, indipendentemente dal motivo dello spostamento e solo in virtù del loro *status*<sup>13</sup>. Le modalità per il suo esercizio sono oggetto di un *corpus* normativo di diritto derivato, che si è sviluppato a partire dagli anni Sessanta del secolo scorso ed è stato poi sistematizzato nel principale strumento relativo ai cittadini europei, ossia la dir. CE n. 38/2004. I beneficiari della direttiva sono primariamente i cittadini europei “mobili”, ossia quelli che si spostano, per qualunque motivo, dallo Stato membro di cittadinanza verso un altro Stato membro. Ai sensi dell'art. 6 dir. CE n. 38/2004, il cittadino europeo gode, in primo luogo, di un diritto all'ingresso e al soggiorno in uno Stato membro diverso da quello di cittadinanza, per un periodo di tre mesi, senza che egli debba adempiere particolari formalità. A tal fine, infatti, è sufficiente che il soggetto sia munito di una carta di identità o di un passaporto in corso di validità, dai quali si possa evincere il possesso della suddetta cittadinanza europea. Per i soggiorni inferiori o pari a tre mesi, lo Stato membro ospitante non può chiedere al beneficiario della libera circolazione alcuna spiegazione circa i motivi del soggiorno o le sue finalità, né imporre alcun altro requisito (mezzi di sussistenza, itinerario previsto ecc.), né possono essere richiesti ulteriori adempimenti amministrativi. L'unica eccezione, che potrebbe giustificare un allontanamento, riguarda i casi in cui il cittadino europeo diventi un “onere eccessivo per le finanze dello Stato”, accedendo, ad esempio, in più occasioni e in maniera continuativa a sussidi statali o spostandosi da uno Stato membro all'altro con il solo fine di

<sup>12</sup> CGCE, sent. 13.2.1985, C-293/83, *Gravier/Ville de Liège*; nonché L. RAIMONDI, *Circolazione degli studenti universitari e principio di non discriminazione nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, a cura di E. Triggiani, Bari, Cacucci, 2011, p. 311.

<sup>13</sup> M. DI FILIPPO, *La mobilità delle persone nel diritto dell'Unione europea*, in *Lineamenti di diritto internazionale ed europeo delle migrazioni*, Milano, Wolters Kluwer, 2021, p. 157.

beneficiare dell'assistenza sociale. Tuttavia, se il ricorso a siffatte prestazioni assistenziali è di natura episodica, esso non può rappresentare un motivo di allontanamento dallo Stato ospitante<sup>14</sup>.

Diversa è la situazione del cittadino europeo che desideri soggiornare in un altro Stato membro dell'UE per un periodo superiore a tre mesi. Il soggiorno prolungato è possibile, ai sensi dell'art 7 dir. CE n. 38/2004, in tre casi: *a*) in caso di residenza elettiva; *b*) in caso di soggiorno per motivo di lavoro; *c*) in caso di soggiorno per motivi di studio. Quest'ultimo, disciplinato all'art. 7, § 1, lett. *c*), dir. CE n. 38/2004, consiste nei casi in cui il cittadino europeo è "iscritto presso un istituto pubblico o privato, riconosciuto o finanziato dallo Stato membro ospitante in base alla sua legislazione o prassi amministrativa, per seguirvi a titolo principale un corso di studi inclusa una formazione professionale".

Per soggiorni superiori a tre mesi, in tutti i casi – e, dunque, anche per quelli a fini di studio – il cittadino europeo è tenuto a "disporre di un'assicurazione malattia che copre tutti i rischi nello Stato membro ospitante e di assicurare all'autorità nazionale competente, con una dichiarazione o con altro mezzo di sua scelta equivalente, di disporre, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il suo periodo di soggiorno"<sup>15</sup>. Per questo tipo di soggiorno, lo Stato ospitante può chiedere agli studenti universitari cittadini europei di adempiere ad alcune formalità amministrative, relative, in particolare, alla necessità di iscrizione presso le autorità competenti. Nel loro caso, essi potrebbero dovere esibire la carta di identità o un passaporto in corso di validità e potrebbe venire loro richiesto di fornire la prova di essere iscritti presso un istituto riconosciuto e di disporre di un'assicurazione malattia che copre tutti i rischi e di esibire la dichiarazione o un altro mezzo equivalente attestante il possesso di sufficienti risorse di sostentamento. Gli Stati membri dell'UE, tuttavia, non possono esigere che detta dichiarazione indichi un importo specifico delle risorse<sup>16</sup>. Ai

<sup>14</sup> Art. 14, § 3, dir. CE n. 38/2004; *ivi*, p. 165.

<sup>15</sup> Considerando 10 e art. 7 dir. CE n. 38/2004; in merito alla questione dell'accesso alle misure di assistenza sociale nella direttiva e nella giurisprudenza recente, si vedano J. MEULMAN e H. DE WAELE, *Funding the Life of Brian*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2004, pp. 275 ss.; S. GIUBBONI, *La solidarietà come "scudo"*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, pp. 591 ss.

<sup>16</sup> Art. 8, § 3, dir. CE n. 38/2004; ai sensi del successivo § 4, "gli Stati membri si astengono dal fissare l'importo preciso delle risorse che considerano sufficienti, ma devono tener conto della situazione personale dell'interessato. In ogni caso, tale importo non può essere supe-

sensi dell'art. 14, § 2, dir. CE n. 38/2004, gli studenti universitari cittadini europei mantengono il diritto di soggiornare nello Stato membro ospitante, fintantoché essi soddisfano i predetti requisiti. La disposizione stabilisce che, se vi sono ragionevoli dubbi per ritenere che essi non posseggono più tali requisiti, lo Stato membro ospitante può, in specifici casi e in maniera non sistematica, effettuare delle verifiche in tal senso. Dato il carattere di diretta applicabilità, il diritto alla circolazione e al soggiorno del cittadino europeo, anche per periodi superiori a tre mesi, deve in ogni caso essere soggetto a ridotte formalità amministrative, il cui mancato espletamento non può motivare l'allontanamento né la perdita del diritto di soggiorno<sup>17</sup>.

A seguito di un periodo di cinque anni di residenza legale e continuata, il cittadino europeo acquisisce un diritto di soggiorno permanente nello Stato membro dell'UE ospitante, non più subordinato ai requisiti di cui sopra<sup>18</sup>. È interessante sottolineare che la direttiva in esame, all'art. 24, permette agli Stati membri di non concedere, prima dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente, l'erogazione di aiuti al mantenimento negli studi, consistenti in borse di studio o prestiti per studenti, a persone che non siano lavoratori subordinati o autonomi, che non mantengano tale *status* o a loro familiari<sup>19</sup>.

riore al livello delle risorse al di sotto del quale i cittadini dello Stato membro ospitante beneficino di prestazioni di assistenza sociale o, qualora non possa trovare applicazione tale criterio, alla pensione minima sociale erogata dallo Stato membro ospitante. Inoltre, ai sensi della direttiva, dopo 5 anni di soggiorno regolare il cittadino europeo matura un diritto al soggiorno indeterminato presso lo Stato membro ospitante, non soggetto ad alcun tipo di requisito. Tale diritto può decadere in caso di assenza dallo Stato membro per un periodo di 2 anni continuati. Il titolare di tale diritto non è espellibile se non in caso di grave pericolo per la sicurezza dello Stato<sup>20</sup>; per gli studenti universitari cittadini europei, al fine dell'attestazione del possesso delle risorse sufficienti è sufficiente la produzione di un'autocertificazione, secondo quanto stabilito anche nella citata dir. CE n. 96/1993; sulla questione è infatti intervenuta CGCE, sent. 25.5.2000, C-424-98, *Commissione c. Italia*, in cui ha stabilito che l'Italia era venuta meno agli obblighi comunitari: nel caso di specie, infatti, l'Italia limitava i mezzi di prova del reddito esigendone solo alcuni, che dovevano essere peraltro prodotti dallo Stato di origine; inoltre, l'Italia esigeva che lo studente dimostrasse di essere in possesso di risorse non già sufficienti, ma di un importo determinato; sul punto, si veda M. DI FILIPPO, *La mobilità delle persone nel diritto dell'Unione europea*, cit., p. 166.

<sup>17</sup> Artt. 8, § 2, e 9, § 3, dir. CE n. 38/2004; nonché CGCE, sentt. 8.4.1976, C-48/75, *Royer*; 17.2.2005, C-215/03, *Oulane*.

<sup>18</sup> Art. 16 dir. CE n. 38/2004.

<sup>19</sup> Sul rapporto tra tale questione e il principio di non discriminazione, di cui godono tutti i cittadini europei ex art. 18 TFUE, si veda L. RAIMONDI, *Circolazione degli studenti universi-*

La libertà di ingresso e di soggiorno, come si è accennato (§ 16.2.1), non è configurata come un diritto assoluto, in quanto può essere sottoposta a restrizioni e limitazioni. È infatti ammessa la possibilità di porre fine al soggiorno del cittadino europeo nello Stato membro dell'UE ospitante in taluni, seppur precisi e definiti, casi. Questi si concretizzano nelle tre "classiche" clausole di salvaguardia attribuite agli Stati membri, elencate al capo VI dir. CE n. 38/2004, che sono i motivi di ordine pubblico, di sicurezza pubblica e di sanità pubblica. Tuttavia, questi casi sono contornati da robuste garanzie formali e sostanziali a favore del cittadino europeo. In particolare, quanto ai motivi legati alla sanità pubblica, si specifica che "le sole malattie che possono giustificare misure restrittive della libertà di circolazione sono quelle con potenziale epidemico quali definite dai pertinenti strumenti dell'Organizzazione mondiale della sanità"<sup>20</sup>; inoltre, se tali malattie insorgono nel periodo successivo ai primi tre mesi di residenza del cittadino europeo, queste non possono giustificare l'allontanamento. I motivi di ordine pubblico e sicurezza pubblica, invece, non sono definiti dalla dir. CE n. 38/2004. È tuttavia chiarito che essi possono intervenire solo con riferimento al comportamento personale del soggetto e solo se egli pone una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave ad un interesse fondamentale della società<sup>21</sup>. Infine, ai sensi dell'art. 28, § 2, dir. CE n. 38/2004, nel caso in cui il cittadino europeo abbia maturato i requisiti per il soggiorno di lungo periodo, i casi giustificanti l'allontanamento devono essere "gravi".

### 2.3. La mobilità degli studenti universitari stranieri

Assai diversa dalla condizione giuridica degli studenti universitari cittadini europei (§ 16.2.1) è quella degli studenti universitari stranieri. Questi, infatti, non godono di un diritto alla circolazione e al soggiorno equivalente a quello dei cittadini europei. Tuttavia, uno *status* specifico e privilegiato in tal senso è previsto, nel diritto sovranazionale, per alcune categorie di cittadini di Stati extra-UE, quali i familiari dei cittadini europei, i soggiornanti di lungo periodo e gli studenti, di cui si darà conto nei paragrafi successivi (§§ 16.2.4, 16.2.5).

*tari e principio di non discriminazione nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia, cit., pp. 312 ss.*

<sup>20</sup> Art. 29, § 1, dir. CE 38/2004.

<sup>21</sup> CGCE, sent. 27.10.1977, C-30/77, *Regina/Bouchereau*.

Per ciò che riguarda, invece, gli studenti universitari stranieri con un permesso di soggiorno non legato ai motivi di studio, ma ancorato ad un altro motivo di ingresso e soggiorno (quali, ad esempio, i lavoratori dipendenti, i titolari di protezione internazionale, i titolari di protezione speciale ecc.), l'esercizio della mobilità negli Stati membri dell'UE è regolato dalla Convenzione di applicazione dell'Accordo Schengen del 1990<sup>22</sup>, il cui art. 21, § 1, come si è precedentemente accennato (§ 16.2.2), dispone che "gli stranieri in possesso di un titolo di soggiorno rilasciato da una delle Parti contraenti possono, in forza di tale titolo e di un documento di viaggio, purché tali documenti siano in corso di validità, circolare liberamente per un periodo non superiore a tre mesi nel territorio delle altre Parti contraenti, sempreché soddisfino le condizioni di ingresso... e non figurino nell'elenco nazionale delle persone segnalate della Parte contraente interessata".

Se invece tali studenti universitari stranieri desiderano permanere in uno Stato membro dell'UE diverso da quello nel quale hanno ottenuto il permesso di soggiorno per un periodo superiore a tre mesi, essi dovranno rispettare i requisiti di ingresso previsti nello Stato membro ospitante e, dunque, inoltrare una domanda di visto di ingresso, a seconda del motivo per il quale essi desiderano permanervi. Se il richiedente è esente da visto, questi dovrà in ogni caso rispettare gli altri requisiti di ingresso previsti dalla normativa statale e sovranazionale, a seconda del motivo per il quale richiede l'autorizzazione a un soggiorno superiore a tre mesi<sup>23</sup>.

#### 2.4. *La mobilità degli studenti universitari stranieri e familiari di un cittadino europeo*

Lo *status* dei cittadini di Stati extra-UE, che accompagnano un cittadino europeo, è disciplinato dalla già citata dir. CE n. 38/2004 (§ 16.2.2). Trattasi di uno *status* privilegiato e decisamente eccezionale quanto a prerogative e diritti attribuiti, ancorché derivante dal legame di parentela con il cittadino europeo e, dunque, non autonomo<sup>24</sup>, almeno nella fase iniziale del soggiorno

<sup>22</sup> La cui ratifica è stata autorizzata con la l. n. 388/1993.

<sup>23</sup> Reg. UE n. 1806/2018 che adotta l'elenco degli Stati extra-UE i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco degli Stati extra-UE i cui cittadini sono esenti da tale onere.

<sup>24</sup> Essa, dunque, ha lo scopo di facilitare l'esercizio della libera circolazione dei cittadini europei nell'ottica di non pregiudicarne l'esercizio e di tutelare il diritto all'unità familiare degli stessi; in tal senso, si vedano A. ADINOLFI, *La libertà di circolazione delle persone e la politica di immigrazione*, in *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, a cura di G. Strozzi, Torino,

e finché il soggetto non acquisisce un diritto di soggiorno permanente, dopo cinque anni di residenza legale, così ricadendo nella sfera applicativa della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo (§ 16.2.5).

Il legame di parentela necessario per ricadere nella sfera soggettiva della dir. CE n. 38/2004, ai sensi dell'art. 2, è limitato a quello che il cittadino europeo intrattiene con i seguenti familiari: *a)* il coniuge; *b)* il *partner* che abbia contratto con il cittadino europeo un'unione registrata sulla base della legislazione di uno Stato membro dell'UE, qualora la legislazione dello Stato membro ospitante equipari l'unione registrata al matrimonio e nel rispetto delle condizioni previste dalla legislazione in questione; *c)* i discendenti diretti di età inferiore ai ventun anni o a carico e quelli del coniuge o *partner*; *d)* gli ascendenti diretti a carico e quelli del coniuge o *partner*. Inoltre, ai sensi dell'art. 3, § 2, dir. CE n. 38/2004, lo Stato membro ospitante, conformemente alla sua legislazione, agevola l'ingresso e il soggiorno di: *a)* ogni altro familiare, qualunque sia la sua cittadinanza, se è a carico o convive, nello Stato di origine, con il cittadino europeo titolare del diritto di soggiorno a titolo principale o se gravi motivi di salute impongono che il cittadino europeo lo assista personalmente; *b)* il *partner* con cui il cittadino europeo abbia una relazione stabile debitamente attestata.

Quanto all'ingresso nello Stato membro dell'UE ospitante, ai sensi dell'art. 5, § 2, dir. CE n. 38/2004, i familiari cittadini di Stati extra-UE sono assoggettati all'obbligo di visto di ingresso esclusivamente in occasione del primo ingresso. Essi possono chiedere la carta di soggiorno per motivi familiari, secondo gli artt. 9 e 10 dir. CE n. 38/2004, dopo tre mesi dal primo ingresso, e la carta dev'essere rilasciata entro sei mesi dalla richiesta. Una volta ottenuta tale carta, l'obbligo di visto *ex art.* 5, § 2, dir. CE n. 38/2004 decade. Essendo la libertà di ingresso e soggiorno nello Stato membro, come si è detto, funzionale a quella esercitata dal familiare cittadino europeo, tale diritto sarà esercitabile, per il cittadino di uno Stato-extra UE, solo nello Stato membro ove il cittadino europeo decide di stabilirsi. In tutti gli altri casi e sino all'eventuale ottenimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo,

Giappichelli, 2017, p. 81; A. PITRONE, *Regimi speciali in materia di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, p. 53; in ogni caso, la Corte di giustizia ha riconosciuto il diritto di soggiorno ai familiari dei cittadini europei anche quando questi non esercitano il diritto alla libera circolazione, ossia in un'ipotesi che chiaramente esula dall'applicazione della dir. UE n. 38/2004: si veda CGUE, 8.4.2011, C-34/09, *Ruiz Zambrano*; si veda altresì A. ADINOLFI, *Diritto di soggiorno di cittadini di paesi terzi per rendere effettivo il diritto di soggiorno di cittadini dell'Unione nel loro Stato di cittadinanza*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2011, pp. 467 ss.

il soggiorno in un diverso Stato membro in assenza del familiare cittadino europeo sarà condizionato al rispetto dei requisiti richiesti dall'ordinamento statale in virtù del motivo di soggiorno. Resta fermo il diritto di ingresso e soggiorno in uno Stato membro diverso per un periodo massimo di tre mesi, una volta ottenuta la carta di soggiorno per motivi familiari.

*2.5. La mobilità degli studenti universitari stranieri con un permesso di soggiorno di lungo periodo*

Una diversa disciplina è riservata alla mobilità degli studenti universitari stranieri con lo *status* di soggiornanti di lungo periodo. Le modalità per l'acquisizione di tale *status* e i diritti ad esso associati, compresi quelli relativi alla mobilità, sono regolati dalla dir. CE n. 109/2003<sup>25</sup>. La relazione di accompagnamento alla direttiva menziona esplicitamente la possibilità prevista all'art. 45 CDFUE di estendere la libertà di circolazione e soggiorno anche ai cittadini di Stati extra-UE regolarmente residenti in uno Stato membro dell'UE. La sua base giuridica risiede nell'art. 63, §§ 3 e 4, TCE, che conferiva al Consiglio dei ministri, sino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 2007, il potere di adottare strumenti relativi alle "condizioni di ingresso e soggiorno e norme sulle procedure per il rilascio da parte degli Stati membri di visti a lungo termine e permessi di soggiorno, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare"<sup>26</sup>.

La direttiva attribuisce lo *status* di soggiornante di lungo periodo in funzione del radicamento nel territorio dello straniero, in virtù del quale la direttiva conferisce ai cittadini di Stati extra-UE una serie di diritti propri dei cittadini europei, primo e più rappresentativo fra tutti quello di circolazione

<sup>25</sup> L'obiettivo di avvicinare lo *status* dei soggiornanti di lungo periodo a quello dei cittadini europei era già stato menzionato nel quadro del Consiglio europeo di Tampere del 1999; si veda, sul punto, A. DI STASI, *La "sfida" dell'integrazione dei migranti di lungo periodo nella giurisprudenza della Corte di giustizia ed in quella delle corti italiane*, in *Le sfide dell'Unione europea a 60 anni dalla Conferenza di Messina*, a cura di L. Panella, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, p. 291.

<sup>26</sup> La dottrina ha sottolineato come il processo di adozione dello strumento sia stato particolarmente difficoltoso a causa della reticenza di diversi Stati membri dell'UE a conferire diritti equiparabili a quelli dei cittadini europei ai cittadini di Stati extra-UE; numerose sono state, inoltre, le procedure di infrazione avviate dalla Commissione europea nei confronti di Stati membri inadempienti o che ritardavano l'implementazione della direttiva; sul punto, si veda A. PITRONE, *Regimi speciali in materia di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'Unione europea*, cit., p. 97.

e soggiorno in uno Stato membro dell'UE diverso da quello nel quale la persona ha ottenuto lo *status*<sup>27</sup>. Infatti, l'art. 1, lett. b), dir. n. 109/2003 recita che il suo oggetto è quello di stabilire “le norme sul soggiorno di cittadini di paesi terzi in Stati membri diversi da quello in cui hanno ottenuto lo status di soggiornante di lungo periodo”. E, in linea con la questione del radicamento, il primo presupposto per accedere allo *status*, ai sensi dell'art. 4, § 1, dir. n. 109/2003 è quello della durata minima del soggiorno, fissato in un periodo continuato e ininterrotto di cinque anni. La direttiva non elenca esaustivamente i permessi di soggiorno che rilevano a tal fine, indicando genericamente che la direttiva “si applica ai cittadini di paesi terzi soggiornanti legalmente nel territorio di uno Stato membro”<sup>28</sup>. L'art. 3, § 2, dir. n. 109/2003 indica, invece, un elenco esemplificativo di casi esclusi dal campo di applicazione della direttiva, tra cui figura il permesso di soggiorno per motivi di studio *ex dir. UE n. 801/2016* (§ 16.2.6). La *ratio* della norma sembra rispondere alla necessità di escludere tutti quei titoli di soggiorno di natura “temporanea”, che implicano un legame più debole dello straniero con il territorio<sup>29</sup>.

Infatti, ai sensi dell'art. 4, § 2, dir. CE n. 109/2003 i cittadini di Stati extra-UE con permesso di soggiorno per motivi di studio potranno ottenere lo *status* di soggiornante di lungo periodo esclusivamente nei casi di *status upgrade*, ovvero sia, nell'eventualità in cui lo studente universitario straniero abbia successivamente ottenuto un permesso di soggiorno coperto dalla direttiva in oggetto, quale, ad esempio, un permesso di soggiorno per motivi di lavoro, ricerca o motivi familiari<sup>30</sup>. In linea con la *ratio* di escludere dal calcolo

<sup>27</sup> P. DE PASQUALE, *Il trattamento degli stranieri “lungo soggiornanti” fra libera circolazione e profili economici della parità di trattamento*, in *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, a cura di S. Amadeo e F. Spitaleri, Torino, Giappichelli, 2015, p. 33.

<sup>28</sup> Art. 3, § 1, dir. CE n. 109/2003.

<sup>29</sup> L'art. 3, § 2, dir. CE n. 109/2003, infatti, esclude dal campo di applicazione della direttiva anche i titolari di protezione temporanea, i richiedenti la protezione internazionale, i soggetti che soggiornano unicamente per motivi di carattere temporaneo, ad esempio in qualità di persone “alla pari”, di lavoratori stagionali, di lavoratori distaccati da una società di servizi per la prestazione di servizi oltre frontiera, di prestatori di servizi oltre frontiera o nei casi in cui il loro titolo di soggiorno è stato formalmente limitato, i rappresentanti consolari e quelli di organizzazioni internazionali.

<sup>30</sup> I dottorandi di ricerca in possesso di un permesso di soggiorno per motivi di studio sono parimenti esclusi dall'applicazione della direttiva, ai sensi dell'art. 3, § 2, dir. CE n. 109/2003; tuttavia, ove questi svolgano un'attività lavorativa e/o siano in possesso di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro o di ricerca *ex dir. UE 801/2016*, potranno considerarsi ivi inclusi; si veda D. THYM, *Long Term Residents Directive 2003/109/EC*, in *EU Immigration and Asylum Law*, a cura di K. Hailbronner e D. Thym, München *et al.*, Hart, 2016, p. 444.

i soggiorni di natura temporanea, inoltre, i periodi di soggiorno per motivi di studio o di formazione professionale possono essere computati soltanto per metà nel calcolo della durata del periodo utile ai fini dell'ottenimento dello *status* di lungo soggiornante<sup>31</sup>. Il tenore e il linguaggio dell'art. 4, § 2, dir. CE n. 109/2003 configurano una possibilità per gli Stati membri dell'UE e non un obbligo<sup>32</sup>: ciò significa che gli Stati membri possono decidere anche di escludere completamente i periodi di soggiorno per motivi di studio dal computo del periodo utile al fine dell'ottenimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo<sup>33</sup>. Nella legislazione italiana i suddetti periodi di soggiorno per motivi di studio sono inclusi nel calcolo dei cinque anni: l'art. 9, co. 5, TUI esclude espressamente dal computo i permessi di soggiorno di breve durata o diplomatici, ma non quelli per motivi di studio.

L'art. 3, § 3, dir. CE n. 109/2003 lascia impregiudicate le disposizioni più favorevoli contenute, *inter alia*, negli accordi bilaterali e multilaterali con Paesi terzi, ivi compresi quelli già conclusi prima dell'entrata in vigore della direttiva in questione. In tal senso, un'importante eccezione potrebbe riguardare gli studenti cittadini turchi, ai quali si applica la Decisione di associazione del Consiglio n. 1/1980. In virtù di quest'ultima, la Corte di giustizia ha lasciato aperta la possibilità per gli Stati membri di qualificare gli studenti di nazionalità turca, che svolgono in concomitanza con i loro studi un'attività lavorativa, come lavoratori<sup>34</sup>. La stessa Corte ha stabilito che questo trattamento più favorevole è da intendersi in maniera estensiva, andando potenzialmente a coprire tutti quei casi che ricadono nella sfera applicativa di altri accordi di associazione<sup>35</sup>.

Inoltre, ai sensi dell'art. 5 dir. CE n. 109/2003, ulteriori requisiti per l'ottenimento dello *status* sono: *a*) la dimostrazione del possesso di risorse stabili e regolari, sufficienti al proprio sostentamento e a quello dei propri familiari, senza fare ricorso al sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante; *b*) il possesso di un'assicurazione malattia contro tutti i rischi solitamente coperti per i propri cittadini nello Stato membro ospitante. Inoltre, la dispo-

<sup>31</sup> Art. 4, § 2, dir. CE n. 109/2003.

<sup>32</sup> "I periodi di soggiorno per motivi di studio o di formazione professionale possono essere computati".

<sup>33</sup> Ivi, p. 451.

<sup>34</sup> CGUE, sent. 24.1.2008, C-294/06, *Payir*; sul trattamento dei cittadini turchi nell'UE in forza della predetta Decisione di associazione, si veda D. MARTIN, *The Privileged Treatment of Turkish Nationals*, in *The First Decade of EU Migration and Asylum Law*, a cura di E. Guild e P. Minderhoud, Leiden, Nijhoff, 2012, pp. 75 ss.

<sup>35</sup> D. THYM, *Long Term Residents Directive 2003/109/EC*, cit., p. 447.

sizione permette agli Stati membri dell'UE di imporre ai cittadini di Stati extra-UE di soddisfare determinati requisiti di integrazione.

Il tema della mobilità fra Stati membri dell'UE è disciplinato dal capo III dir. CE n. 109/2003. Similmente ai cittadini europei e ai loro familiari cittadini di Stati extra-UE (§ 16.2.1), i soggiornanti di lungo periodo hanno, infatti, un diritto di ingresso e soggiorno superiore a tre mesi negli altri Stati membri in tre casi, ossia: *a*) per esercitarvi un'attività lavorativa; *b*) per frequentare corsi di studio o formazione; *c*) per altri scopi (residenza elettiva)<sup>36</sup>. Tale diritto è sottoposto alle stesse condizioni già citate in precedenza riguardo al soggiorno nel "primo" Stato membro<sup>37</sup>. L'art. 16 dir. CE n. 109/2003 permette ai lungo soggiornanti di farsi accompagnare da alcuni familiari, quali il coniuge e i figli minori, purché il nucleo familiare sia già costituito nel "primo" Stato membro che ha rilasciato il permesso di soggiorno; in caso contrario, si applicano le disposizioni della disciplina sul ricongiungimento familiare, contenute nella dir. CE n. 86/2003 (§ 16.2.4). In buona sostanza, dunque, gli studenti universitari stranieri con permesso di soggiorno di lungo periodo godono di un diritto di circolazione e soggiorno assimilabile, ma non sovrapponibile, a quello dei cittadini europei, dunque "privilegiato" quanto alla mobilità in un altro Stato membro rispetto ad altre categorie di stranieri.

#### 2.6. *La mobilità degli studenti universitari stranieri ai sensi della dir. UE n. 801/2016*

Particolari condizioni per l'esercizio della mobilità all'interno degli Stati membri dell'UE sono previste per gli studenti universitari stranieri dalla dir. UE n. 801/2016, relativa ai cittadini di Paesi terzi che giungono negli Stati membri per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi e collocamento alla pari. Lo strumento rappresenta l'evoluzione della precedente dir. CE n. 114/2004, criticata da parte della dottrina per alcuni aspetti che parrebbero in parte superati dalla rifusione del 2016, relativi, in particolar modo, agli scarsi risultati in termini

<sup>36</sup> Art. 14 dir. CE n. 109/2003.

<sup>37</sup> Nella dottrina tale previsione ha sollevato alcune critiche, poiché alcuni ritengono che sarebbe stato sufficiente, ai fini del soggiorno nel "secondo" Stato membro dell'UE, che lo straniero lungo soggiornante soddisfacesse tali condizioni nel "primo" Stato membro e che il "secondo" Stato membro si limitasse a chiederne prova al "primo" Stato membro; si veda, ancora, A. PITRONE, *Regimi speciali in materia di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'Unione europea*, cit., p. 118.

di armonizzazione delle legislazioni statali<sup>38</sup>. La nuova direttiva riunisce, inoltre, due direttive preesistenti, ossia quella già citata relativa all'ammissione dei cittadini di Paesi terzi per motivi di studio e tirocinio e quella sull'ammissione ai fini di ricerca e si riferisce, dunque, a tutte e tre le categorie menzionate, oltre che ai lavoratori alla pari<sup>39</sup>.

La necessità di procedere ad una rifusione dei suddetti strumenti risponde a diversi scopi. In particolare, la nuova direttiva mira, da un lato, ad armonizzare le condizioni di ingresso e soggiorno delle figure summenzionate e, dall'altro, a rendere l'UE un territorio maggiormente attrattivo per la ricerca e la formazione accademica. In tal senso, la direttiva in esame introduce nuovi diritti, facilita l'esercizio di una serie di prerogative e conferisce maggiore coerenza alla legislazione applicabile alla migrazione legale per motivi di studio e ricerca<sup>40</sup>. Si parla, in particolare: *a)* della circolazione e soggiorno di studenti e ricercatori in un "secondo" Stato membro dell'UE, dove, come si vedrà, possono recarvisi, in taluni casi, senza dover presentare una domanda di visto; *b)* della possibilità per tali stranieri di essere accompagnati da alcuni familiari; *c)* della possibilità, alla scadenza del permesso di soggiorno per motivi di studio o ricerca, di rimanere nello Stato membro ai fini di ricerca lavoro, per un periodo di nove mesi<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> Ivi, p. 146; V. DI COMITE, *Accoglienza di studenti, ricercatori e docenti provenienti da paesi terzi*, in *I percorsi giuridici per l'integrazione*, a cura di G. Caggiano, Torino, Giappichelli, 2014, p. 345; la dir. CE n. 114/2004, tra le altre cose, lasciava ampio margine di discrezionalità agli Stati membri dell'UE e disciplinava in modo sistematico il solo ingresso e scarsamente il soggiorno degli stranieri ai quali si riferiva, elemento che parrebbe superato nella versione corrente qui esaminata, che invece include disposizioni più precise e dettagliate relativamente anche al loro soggiorno.

<sup>39</sup> Il riferimento è alla dir. CE n. 114/2004, sull'ingresso e il soggiorno di studenti, scambio alunni, tirocinanti e volontari, e alla dir. CE n. 71/2005, sull'ingresso e il soggiorno dei ricercatori.

<sup>40</sup> F. POLLICINO, *EU Legal Migration Policies*, in *Governanza multinivel de los movimientos migratorios*, a cura di G. Esteban De La Rosa, Madrid, Dykinson, 2023, p. 239.

<sup>41</sup> A. PITRONE, *Regimi speciali in materia di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'Unione europea*, cit., p. 127; lo strumento si inserisce nel quadro della strategia Europa 2020, che prevede un aumento degli investimenti nella ricerca e nell'innovazione; allo stesso modo, uno degli obiettivi è quello di attrarre potenziali lavoratori altamente qualificati nel contesto dello Spazio europeo della ricerca, istituito nel 2000 con la COM (2000) 6 def e definito come un mercato unico senza frontiere per la ricerca e l'innovazione, che promuove la libera circolazione dei ricercatori, delle conoscenze scientifiche e dell'innovazione e incoraggia l'industria europea ad essere più competitiva; nel 2009 lo Spazio europeo della ricerca è stato esplicitamente riconosciuto dall'art. 179, § 1, TFUE, che lo include come obiettivo dell'UE; l'ambito di azione dello Spazio europeo della ricerca riguarda i seguenti settori: *a)* la pro-

La dir. UE n. 801/2016, all'art. 1, amplia il suo oggetto rispetto alla versione precedente, indicando che lo strumento disciplina sia le condizioni di ingresso, alle quali era limitata la precedente direttiva, che quelle di soggiorno negli Stati membri dell'UE per i cittadini di Stati extra-UE, che si rechino in uno Stato membro per motivi di studio, tirocinio o ricerca. I primi, oggetto esclusivo di questo studio, sono definiti all'art. 3, § 3, dir. UE n. 801/2016 come i cittadini di uno Stato extra-UE che siano stati accettati da un istituto di istruzione superiore e siano stati ammessi nel territorio di uno Stato membro per seguire, quale attività principale, un programma di studi a tempo pieno, che porti al conseguimento di un titolo di istruzione superiore riconosciuto da tale Stato membro, compresi i diplomi di laurea, i certificati e i diplomi di dottorato di ricerca in un istituto di istruzione superiore, che può comprendere un corso propedeutico preliminare a tale istruzione, in conformità al diritto statale, o un tirocinio obbligatorio. Allo stesso modo, l'art. 3, § 13, dir. UE n. 801/2016 definisce un istituto di istruzione superiore come "qualsiasi tipo di istituto di istruzione superiore riconosciuto o considerato tale in conformità del diritto nazionale che, a prescindere dalla sua denominazione, conformemente al diritto o alla prassi nazionale, rilasci titoli di istruzione superiore riconosciuti o altre qualifiche riconosciute di livello terziario, o qualsiasi istituto che, conformemente al diritto o alla prassi nazionale, offra istruzione o formazione professionale di livello terziario". I requisiti per ottenere il visto e il relativo permesso di soggiorno per motivi di studio, ai sensi della dir. UE n. 801/2016, sono elencati agli artt. 7 e 11 della stessa<sup>42</sup>.

grammazione congiunta tra Stati membri dell'UE; *b*) il partenariato europeo dei ricercatori; *c*) la gestione della proprietà intellettuale e il trasferimento della conoscenza; *d*) l'apertura dello Spazio europeo della ricerca verso il contesto internazionale; *e*) la creazione di un quadro giuridico per le infrastrutture di ricerca.

<sup>42</sup> Ai sensi dell'art. 7, § 1, lett. *a*)-*e*), dir. UE n. 801/2016, i requisiti generali impongono ai cittadini di Stati extra-UE di: *a*) presentare un titolo di viaggio valido come definito a norma del diritto statale e, se necessario, una domanda di visto o un visto valido oppure, se del caso, un permesso di soggiorno valido o un visto valido per soggiorno di lunga durata; *b*) dimostrare di essere in possesso o, se previsto dal diritto statale, di avere richiesto la copertura di un'assicurazione sanitaria per tutti i rischi di norma coperti per i cittadini dello Stato membro in questione e la cui validità dev'essere pari alla durata del soggiorno previsto; *c*) se richiesto dallo Stato membro, esibire la prova del pagamento delle tasse dovute per il trattamento della domanda di iscrizione all'istituto di istruzione; *d*) dimostrare la disponibilità, durante il soggiorno programmato, di risorse sufficienti per provvedere al proprio sostentamento senza ricorrere al sistema di previdenza sociale dello Stato membro e al suo ritorno; l'art. 7, § 3, dir. UE n. 801/2016 stabilisce che gli Stati membri possano indicare un importo di riferimento

Quanto alla mobilità degli studenti universitari stranieri tra gli Stati membri dell'UE, essa è disciplinata all'art. 31 dir. UE n. 801/2016. Esso prevede che quelli titolari di un'autorizzazione valida rilasciata dal "primo" Stato membro e che beneficiano di programmi dell'UE o multilaterali comprendenti misure sulla mobilità o di un accordo tra due o più istituti di istruzione superiore hanno il diritto di entrare e soggiornare al fine di svolgere parte dei loro studi in un istituto di istruzione superiore in uno o in più "secondi" Stati membri, per un periodo massimo di trecentosessanta giorni per Stato membro, fatte salve le condizioni di cui ai §§ 2-10 relative al requisito della notifica. In tal senso, il "secondo" Stato membro può esigere che l'istituto di istruzione superiore nel "primo" Stato membro, l'istituto di istruzione superiore nel "secondo" Stato membro o lo studente universitario straniero notificchino alle autorità competenti l'intenzione di questi di svolgere parte degli studi in un istituto di istruzione superiore di questo. La notifica può avvenire al momento della domanda nel "primo" Stato membro, ove la mobilità sia già prevista all'arrivo all'interno di questo al momento dell'arrivo, oppure non appena l'interessato manifesti la volontà di partecipare al programma di mobilità. La notifica deve comprendere documenti quali il titolo di viaggio e il permesso di soggiorno rilasciato dal "primo" Stato membro, che dovrà necessariamente coprire l'intero periodo di mobilità, compreso quello previsto nel "secondo" Stato membro. Quest'ultimo può opporsi alla mobilità entro trenta giorni dalla ricezione della notifica, nel caso in cui: *a*) il permesso di soggiorno allegato non copra l'intero periodo di mobilità; *b*) il permesso di soggiorno sia stato rifiutato; *c*) lo studente universitario straniero abbia raggiunto la durata massima consentita dal suo titolo di soggiorno. Inoltre, un altro motivo di rifiuto alla mobilità consiste nell'ipotesi in cui lo studente universitario straniero sia considerato una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza nazionale *ex* art. 31, § 9, dir. UE n. 801/2016<sup>43</sup>.

Diversamente, l'art. 31, § 1, dir. UE n. 801/2016 prevede che gli studenti universitari stranieri che non beneficiano di un programma dell'UE o multilaterale, comprendente misure sulla mobilità o di un accordo tra due o più istituti di istruzione superiore possono comunque presentare una domanda di autorizzazione ad entrare e soggiornare in un "secondo" Stato membro dell'UE, al fine di svolgere parte degli studi in un istituto di istruzione supe-

che ritengono costituisca "risorse sufficienti", la cui valutazione si basi su un esame specifico del caso; si veda § 5.1.

<sup>43</sup> Come si è visto, tale è anche una condizione generale per l'ingresso nel "primo" Stato membro dell'UE, ai sensi dell'art. 7, § 6, dir. UE n. 801/2016.

riore in conformità con le condizioni stabilite agli artt. 7 e 11 dir. UE n. 801/2016. In tal caso, essi sono tenuti a presentare una domanda di autorizzazione all'ingresso e al soggiorno nel "secondo" Stato membro, salvo che nell'ipotesi in cui siano cittadini di Stati extra-UE esenti da visto, nel qual caso dovranno solo verificare le altre condizioni di ingresso per motivi di studio nel "secondo" Stato membro.

### *3. L'uscita dal e il reingresso nel territorio italiano*

La questione dell'uscita dal e del reingresso nel territorio italiano è parzialmente correlata alle modalità per l'esercizio della circolazione e del soggiorno all'interno degli Stati membri dell'UE da parte degli studenti universitari stranieri. Innanzitutto, è necessario fare riferimento, ancora una volta, alla dimensione della cittadinanza: uno studente universitario cittadino europeo, infatti, diversamente da uno studente universitario straniero, potrà attraversare liberamente la frontiera sia interna che esterna, in entrata e in uscita dall'Italia o da qualunque altro Stato membro dell'UE. Inoltre, dell'attraversamento delle frontiere interne si è già dato conto nei paragrafi precedenti (§ 16.2).

Quanto alle frontiere esterne, ai sensi dell'art. 8 codice frontiere Schengen<sup>44</sup>, il loro attraversamento è oggetto di una verifica da parte della polizia di frontiera. La disposizione recita che chiunque attraversi la frontiera è sottoposto ad una verifica minima, che consenta di stabilirne l'identità dietro produzione o esibizione dei documenti di identità. Tale verifica consiste in un accertamento rapido della validità del documento di identità e della presenza di indizi di falsificazione o di contraffazione e costituisce la regola per i beneficiari del diritto alla libera circolazione all'interno dell'UE.

Quanto agli studenti universitari stranieri, è ugualmente necessario distinguere l'atto di uscita e di reingresso in Italia, a seconda che si attraversi una frontiera interna o una frontiera esterna. Nel primo caso, i requisiti e le modalità per l'attraversamento della frontiera in uscita e in ingresso sono parzialmente armonizzati. Si è infatti spiegato che, quando l'uscita e il reingresso in Italia avvengono attraversando una frontiera interna e nell'arco di tre mesi, ai sensi dell'art. 21, § 1, Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 1990, è sufficiente che il cittadino di uno Stato extra-UE con un titolo di soggiorno in uno Stato membro sia in possesso di un passaporto

<sup>44</sup> Reg. UE n. 399/2016.

in corso di validità (§ 16.2.1). Diversamente, per periodi superiori a tre mesi, le modalità per il suo esercizio variano a seconda del titolo di soggiorno posseduto. Quanto, invece, l'uscita e il reingresso in Italia implicano l'attraversamento di una frontiera esterna, e dunque lo Stato ospitante è uno Stato extra-UE, i requisiti sono più articolati e specifici.

Ai sensi dell'art. 8, § 3, codice frontiere Schengen, i cittadini di Stati extra-UE sono sottoposti a verifiche approfondite in occasione dell'ingresso e dell'uscita dal territorio degli Stati membri. All'ingresso, le verifiche comprendono il soddisfacimento delle condizioni di ingresso di cui all'art. 6, § 1, codice frontiere Schengen e segnatamente: *a)* l'accertamento che i cittadini di Stati extra-UE siano in possesso di un documento non scaduto valido per l'attraversamento della frontiera e, all'occorrenza, che il documento sia provvisto del visto o del permesso di soggiorno richiesto; *b)* la disamina approfondita del documento di identità per accertare la presenza di indizi di falsificazione o di contraffazione; *c)* la disamina dei timbri di ingresso e di uscita sul documento di identità, al fine di accertare, raffrontando le date di ingresso e di uscita, se tale persona non abbia già oltrepassato la durata massima di soggiorno autorizzata nel territorio degli Stati membri; *d)* gli accertamenti relativi al luogo di partenza e di destinazione, nonché lo scopo del soggiorno previsto e, se necessario, la verifica dei documenti giustificativi corrispondenti; *e)* l'accertamento che i cittadini di Stati extra-UE dispongano di mezzi di sussistenza sufficienti sia per la durata e lo scopo del soggiorno previsto, sia per il ritorno nel Paese di origine o per il transito verso un Paese terzo nel quale siano sicuri di essere ammessi, ovvero che siano in grado di acquisire legalmente detti mezzi; *f)* l'accertamento che i cittadini di Stati extra-UE, i loro mezzi di trasporto e gli oggetti da essi trasportati non costituiscano un pericolo per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali di uno degli Stati membri dell'UE. Tale accertamento comporta la consultazione diretta dei dati e delle segnalazioni relativi alle persone e, se necessario, agli oggetti inclusi nel Sistema di informazione Schengen e negli archivi nazionali di ricerca, nonché, se del caso, la condotta che le autorità debbono adottare in conseguenza alla segnalazione in questione<sup>45</sup>.

Inoltre, in deroga ai requisiti di ingresso, ai sensi dell'art. 5, § 5, codice frontiere Schengen i cittadini di Stati extra-UE, che non soddisfano tutte le condizioni elencate, ma sono in possesso di un permesso di soggiorno o di un visto per soggiorno di lunga durata, sono ammessi ad entrare nel territo-

<sup>45</sup> Art. 8, § 3, reg. UE n. 399/2016.

rio degli altri Stati membri dell'UE ai fini di transito, affinché possano raggiungere il territorio dello Stato membro che ha rilasciato il permesso di soggiorno o il visto per soggiorno di lunga durata, a meno che non figurino nell'elenco nazionale delle persone segnalate dallo Stato membro e che tale segnalazione sia accompagnata dall'istruzione di respingere o rifiutare il transito. Ciò implica, in concreto, per gli studenti universitari stranieri, che rientrano nello Spazio Schengen attraverso uno Stato membro diverso dall'Italia, la possibilità di transitare in detto Stato al fine di rientrare in Italia.

In uscita, i controlli comprendono: *a*) l'accertamento che i cittadini di Stati extra-UE siano in possesso di un documento valido per l'attraversamento della frontiera; *b*) la disamina del documento di viaggio per accertare la presenza di indizi di falsificazione o di contraffazione; *c*) se possibile, l'accertamento che tali cittadini non siano considerati una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna o le relazioni internazionali di uno degli Stati membri dell'UE. In aggiunta alle predette verifiche, la verifica approfondita all'uscita può inoltre comportare: *a*) l'accertamento che i cittadini di Stati extra-UE siano in possesso di un visto valido, qualora richiesto ai sensi del reg. CE n. 539/2001, tranne nel caso in cui siano titolari di un permesso di soggiorno valido; *b*) l'accertamento che tali cittadini non abbiano superato la durata massima di soggiorno autorizzata nel territorio degli Stati membri; *c*) la consultazione delle segnalazioni di persone o oggetti contenute nel Sistema di informazione Schengen e negli archivi nazionali di ricerca.

Nel diritto statale, la materia è disciplinata all'art. 8 reg. TUI e da ulteriori previsioni di dettaglio individuate nel quadro di alcune circolari amministrative. Il primo dispone che lo straniero che lascia il territorio italiano per recarsi in uno Stato non appartenente allo spazio di libera circolazione è tenuto a sottoporsi ai controlli di polizia di frontiera, ai sensi del codice frontiere Schengen. Il personale addetto ai controlli deve apporre sul passaporto il timbro di uscita munito dell'indicazione del valico di frontiera e della data. La disposizione stabilisce che, se lo straniero regolarmente soggiornante in Italia, dopo esserne uscito, intende farvi ritorno, il reingresso in Italia è consentito previa esibizione al controllo di frontiera del passaporto o di un documento equivalente e del permesso di soggiorno (o della carta di soggiorno) in corso di validità.

Il reg. TUI, all'art. 8, co. 3, disciplina anche i casi in cui i cittadini di Stati extra-UE abbiano fatto domanda di rinnovo del permesso di soggiorno, prevedendo che, se il documento di soggiorno sia scaduto da non più di sessanta giorni e ne sia stato chiesto il rinnovo nel rispetto dei termini, gli stranieri sono tenuti, per rientrare nel territorio italiano, a munirsi di visto di reingres-

so, rilasciato dalla rappresentanza diplomatico-consolare italiana nel Paese di origine, previa esibizione del documento scaduto. Il reg. TUI intende tale termine come perentorio, indicando che esso non si applica nei confronti degli stranieri che si sono allontanati dal territorio italiano per adempiere agli obblighi militari, e si estende fino a sei mesi in caso di sussistenza di comprovati gravi motivi di salute dello straniero, dei suoi parenti di primo grado o del coniuge, fermo restando il possesso dei requisiti previsti per il rinnovo del permesso di soggiorno.

Tuttavia, sia la questione del visto di reingresso che quella del termine di sessanta giorni sono state successivamente rettificata da una serie di interventi del MI. Nella fattispecie, una circolare del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del MI del 2006<sup>46</sup> stabilisce che agli stranieri in possesso di un permesso di soggiorno, ancorché scaduto, e della ricevuta di presentazione dell'istanza di rinnovo, è attribuita la facoltà di lasciare il territorio italiano e di farvi regolare rientro. Le condizioni per il reingresso sono stabilite in un telegramma della Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere del Dipartimento della pubblica sicurezza del MI del 2006<sup>47</sup> e sono le seguenti: *a*) l'uscita e il rientro dovranno avvenire attraverso lo stesso valico di frontiera; *b*) lo straniero dovrà esibire il passaporto, la ricevuta della presentazione di istanza di rinnovo, il passaporto o documento di identità equipollente, il permesso di soggiorno scaduto in copia o originale; *c*) il viaggio non potrà prevedere il transito in altri Stati dello Spazio Schengen. Rispetto a tale ultimo elemento, un successivo telegramma della Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere del Dipartimento della pubblica sicurezza del MI del 2007<sup>48</sup> chiarisce che, in tali casi, gli stranieri non potranno esercitare la circolazione e il soggiorno nello Spazio Schengen.

Questi elementi sono ripetuti nel predetto telegramma. Esso dispone che gli stranieri che si sono allontanati dal territorio italiano e intendono farvi ritorno, il cui permesso di soggiorno sia scaduto, possono fare reingresso in Italia, se muniti della ricevuta di richiesta di rinnovo del permesso stesso, chiarendo che essa consente di godere degli stessi diritti associati al possesso

<sup>46</sup> Ministero dell'interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, circ. n. 46/2006, su [bit.ly/3R52Qn0](http://bit.ly/3R52Qn0).

<sup>47</sup> Ministero dell'interno, Dipartimento della pubblica sicurezza, Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, teleg. n. 400/C/2006/400272/P/12.214.3.2/II DIV, su [bit.ly/482oA9O](http://bit.ly/482oA9O).

<sup>48</sup> Ministero dell'interno, Dipartimento della pubblica sicurezza, Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, teleg. n. 400/C/2007/2468/P/14.201, su [bit.ly/3T8wp9F](http://bit.ly/3T8wp9F).

del permesso di soggiorno, che chiedono di rinnovare, senza necessità di richiedere un visto di reingresso. Tale ricevuta, dunque, abilita gli stranieri a lasciare temporaneamente il territorio italiano e a rientrarvi; tuttavia, come accennato, i documenti in parola non permettono agli stranieri di esercitare la circolazione e il soggiorno nello Spazio Schengen.



## CAPITOLO 17

### L'ACCESSO AL LAVORO

*Angelo Lerro*

SOMMARIO: 1. L'attività lavorativa consentita in presenza di un permesso di soggiorno per motivi di studio. – 2. L'accesso ai Centri per l'impiego. – 3. Il permesso di soggiorno per ricerca lavoro o imprenditorialità degli studenti. – 4. L'accesso agli ordini professionali: qualche esempio.

#### *1. L'attività lavorativa consentita in presenza di un permesso di soggiorno per motivi di studio*

Per uno studente universitario straniero titolare di un permesso di soggiorno per motivi di studio<sup>1</sup>, l'attività prevalente da esercitare nel territorio italiano dev'essere quella di studio e formazione, la quale “giustifica la sua presenza sul territorio nazionale”<sup>2</sup>. Ciò nonostante, tali studenti potranno, nel periodo di validità del permesso, svolgere un'attività lavorativa per un tempo non superiore a venti ore settimanali con il limite annuale di 1040 ore annuali<sup>3</sup>, come previsto all'art. 14 reg. TUI. Questa possibilità è giustificata dall'esigenza di tali soggetti di mantenersi durante il percorso di studi, fermo restando che, come si accennava, l'attività di studio e di formazione dovrà restare prevalente rispetto a quella lavorativa.

A fronte di perplessità sorte in relazione alla possibilità di superare il limite delle venti ore di lavoro settimanali accorpandole, all'interno di uno ristretto periodo di tempo, purché entro la soglia delle 1.040 ore annue, l'Ispezzorato nazionale del lavoro, acquisito il parere della Direzione generale dell'immigrazione delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali<sup>4</sup>, ha chiarito che l'art. 14, co. 4, reg. TUI debba essere

<sup>1</sup> Art. 46 reg. TUI.

<sup>2</sup> TAR Emilia-Romagna-Parma, sez. I, sent. n. 36/2021.

<sup>3</sup> Art. 14, co. 4, reg. TUI.

<sup>4</sup> Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Direzione generale dell'immigrazione delle politiche di integrazione, nota n. 35/1417/2022.

interpretato in senso restrittivo<sup>5</sup>. Segnatamente, ad avviso dell'Ispettorato, la *ratio* della citata disciplina, nell'individuare i limiti prima indicati, risiede nella finalità di consentire agli studenti universitari stranieri di mantenersi durante gli studi, purché preservi un'"assoluta prevalenza" l'attività didattica o formativa rispetto all'attività lavorativa. Centrale, nell'interpretazione fornita, è il rilievo che la disciplina del permesso di soggiorno per motivi di studio non subordina l'ingresso all'interno del territorio italiano alla gravosa verifica della disponibilità delle quote previste dal decreto flussi *ex art.* 3, co. 4, TUI; pertanto, la previsione maggiormente favorevole, rispetto ai cittadini di Stati extra-UE che intendano fare ingresso nel territorio per intenti lavorativi, deve ritenersi eccezionale rispetto alla disciplina generale che regola i flussi di ingresso. Per questi motivi, nel caso in cui il titolare di un permesso di soggiorno per motivi di studio intenda lavorare oltre i limiti orari settimanali, questi è tenuto ad avviare la procedura per la richiesta di conversione del proprio permesso – prima della sua scadenza<sup>6</sup> – in un permesso di soggiorno per motivi di lavoro (§ 19.3).

Qualche perplessità potrebbe sorgere in merito alla tipologia di attività lavorativa oggetto dei limiti di cui sopra. Ebbene, per attività lavorativa pare doversi intendere unicamente l'attività lavorativa da lavoro subordinato. Infatti, lo studente universitario straniero che intenda avviare un'attività di lavoro autonomo dovrà procedere alla conversione del permesso di lavoro per motivi di studio in uno per motivi di lavoro autonomo.

## 2. *L'accesso ai Centri per l'impiego*

Condizione per l'accesso da parte dei cittadini di Stati extra-UE ai servizi dei Centri per l'impiego è la titolarità di un permesso di soggiorno che consenta lo svolgimento di attività lavorativa, qual è – come si è già visto (§ 17.1) – il permesso di soggiorno per motivi di studio. Il permesso di soggiorno dev'essere in corso di validità. In luogo di questo, è consentita alternativamente la presentazione dei seguenti documenti: *a)* la ricevuta attestante l'avvenuta presentazione dell'istanza di rinnovo del permesso di soggiorno scaduto<sup>7</sup>; *b)* la ricevuta attestante la presentazione dell'istanza di conversione

<sup>5</sup> Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Direzione generale dell'immigrazione delle politiche di integrazione, nota n. 1074/2022.

<sup>6</sup> Art. 14, co. 6, reg. TUI.

<sup>7</sup> Dir.m. Interno 5.8.2006.

del permesso di soggiorno; c) la ricevuta della richiesta del primo permesso di soggiorno, nei casi in cui questo sia per lavoro subordinato<sup>8</sup>, per ricongiungimento familiare e per richiesta asilo. Inoltre, la condizione per ricevere i servizi erogati dal Centro per l'impiego – tra cui, a titolo di esempio, i colloqui di accoglienza, l'orientamento professionale o l'accesso a tirocini – è l'ottenimento dello stato di disoccupazione, attribuibile al singolo privo di lavoro, che si dichiari immediatamente disponibile allo svolgimento e alla ricerca di un'attività lavorativa<sup>9</sup>.

### 3. Il permesso di soggiorno per ricerca lavoro o imprenditorialità degli studenti

Di particolare interesse per ciò che riguarda l'accesso al lavoro per gli studenti universitari stranieri è il “permesso di soggiorno per ricerca lavoro o imprenditorialità degli studenti”, disciplinato all'art. 39-*bis*.1 TUI, in attuazione dell'art. 25 dir. UE n. 801/2016, che aveva inteso superare la precedente impostazione dei rapporti fra studenti universitari stranieri e mercato del lavoro ispirata ad una nozione di migrazione “circolare e temporanea”<sup>10</sup>, che non agevolava lo studente, una volta completato il percorso di studi in uno Stato membro, a cercare occupazione all'interno dell'UE. Ebbene, tale disciplina ha come obiettivo la creazione di un canale preferenziale per l'accesso al lavoro per gli stranieri che abbiano portato a termine un periodo di “formazione qualificata e riconosciuta e che rappresentano per lo Stato anche una forma di investimento”<sup>11</sup>. Pertanto, il citato art. 39 *bis*.1, co. 1, TUI consente agli studenti universitari stranieri che abbiano conseguito in Italia il dottorato di ricerca, un master universitario, la laurea triennale, la laurea specialistica, il diploma accademico di primo livello o di secondo livello o il diploma di tecnico superiore di proseguire la permanenza nel territorio per cercare un'occupazione o avviare un'attività imprenditoriale. La previsione non è limitata ai soli titoli con valenza universitaria<sup>12</sup>: rientrano, infatti, tra i titoli abilitanti all'ottenimento del permesso di soggiorno *ex art.* 39 *bis*.1, co. 1, TUI anche quelli derivanti da una formazione tecnica specialistica, che de-

<sup>8</sup> Dir.m. Interno 20.2.2007.

<sup>9</sup> Art. 2, co. 2, d.lgs. n. 181/2000, come modificato con l'art. 1, co. 2, d.lgs. n. 297/2002.

<sup>10</sup> A. PITONE, *La recente disciplina europea sulla migrazione qualificata*, in *Freedom, Security & Justice*, 2018, fasc. I, p. 78.

<sup>11</sup> TAR Marche, sez. I, sent. n. 349/2021.

<sup>12</sup> TAR Lombardia-Milano, sez. IV, sent. n. 784/2023.

ve considerarsi idonea a “creare figure professionali altamente qualificate idonee al transito nel mondo del lavoro”<sup>13</sup>.

Con riferimento ai requisiti per ottenere il rilascio del permesso di soggiorno per ricerca lavoro o imprenditorialità degli studenti, la disciplina di riferimento non sembra stabilire “limitazioni ulteriori rispetto a quelle previste per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di studio, con la conseguenza che il compimento del periodo di studi per il quale è stato rilasciato il permesso legittima anche la sua conversione”<sup>14</sup>. L’art. 39-*bis*.1, co. 1, TUI consente allo straniero in possesso di uno dei titoli ivi previsti, conseguito in Italia, di partecipare alle misure di politica attiva del lavoro presso i Centri per l’impiego (§ 17.2), previa dichiarazione della propria immediata disponibilità allo svolgimento di un’attività lavorativa, e, pertanto, di ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno di durata non inferiore a nove mesi e non superiore a dodici mesi al fine di cercare un’occupazione o di avviare un’impresa “coerente con il percorso formativo completato”<sup>15</sup>. Per potere ottenere tale permesso, lo straniero dovrà presentare una documentazione che attesti il possesso dei requisiti reddituali, congiuntamente a quelli previsti all’art. 34, co. 3, TUI, vale a dire l’iscrizione al SSN o la sottoscrizione di una polizza assicurativa sanitaria (§ 13.3). Giova ricordare che il comprovato possesso dei requisiti reddituali costituisce una “condizione soggettiva non eludibile”<sup>16</sup>, in quanto direttamente finalizzata a verificare la sostenibilità della permanenza dello straniero nel territorio e, quindi, anche a garantire che quest’ultimo non si dedichi ad attività illecite<sup>17</sup>.

Sotto il profilo reddituale, il rilascio del permesso di soggiorno per ricerca lavoro o imprenditorialità degli studenti è subordinato al possesso di un reddito familiare minimo *ex art.* 29, co. 3, lett. *b*), TUI e, quindi, non inferiore all’importo annuo dell’assegno sociale, oggi pari a 6.947,33 euro<sup>18</sup>. Sul punto, si segnala che in più di un’occasione il Consiglio di Stato, pronunciandosi sui requisiti reddituali in relazione al permesso di soggiorno per attesa occupazione di cui all’art. 22 TUI, ha escluso che – posta la finalizzazione di tale tipologia di titolo di soggiorno al superamento del periodo di mancata occupazione dello straniero – si possa richiedere allo straniero la produ-

<sup>13</sup> TAR Piemonte, sez. I, sent. n. 7/2021.

<sup>14</sup> TAR Lombardia-Milano, sez. IV, sent. n. 784/2023.

<sup>15</sup> Art. 39-*bis*.1, co. 1, TUI.

<sup>16</sup> C. St., sez. III, sent. n. 4415/2019.

<sup>17</sup> C. St., sez. III, sent. n. 4417/2019.

<sup>18</sup> C. CORSI e S. DALL’OGLIO, *La situazione italiana, in Immigrazione e lavoro*, a cura di P. Bonetti *et al.*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, p. 418.

zione del reddito minimo annuo durante il periodo di disoccupazione<sup>19</sup>. Ad un'analoga conclusione sembra si possa ragionevolmente giungere in relazione al permesso di soggiorno qui considerato, assumendo che la *ratio* di esso consista nell'accordare allo straniero un periodo di tempo ritenuto congruo per procurarsi un lavoro o avviare un'attività imprenditoriale, analogamente a quanto previsto per lo straniero disoccupato in cerca di una nuova occupazione. Infine, la relativa disciplina si conclude con l'art. 39-*bis*.1, co. 3, TUI, che stabilisce che il permesso di soggiorno sia revocato qualora la necessaria documentazione sia stata ottenuta in maniera fraudolenta o sia falsificata o contraffatta, ovvero risulti che lo straniero non soddisfacesse o non soddisfi più le condizioni ivi previste o quelle per l'ingresso e il soggiorno previste da altre disposizioni del TUI.

Un profilo non esplicitamente trattato dalla norma è il rinnovo del permesso di soggiorno *ex art. 39 bis*.1 TUI. Una possibile interpretazione potrebbe poggiare sui requisiti del rinnovo del permesso di soggiorno per attesa occupazione previsto dall'art. 22, co. 11, TUI e verificare se questi siano compatibili o meno con il permesso di soggiorno per ricerca lavoro o imprenditorialità degli studenti. Ai sensi dell'art. 22, co. 11, TUI, la perdita del posto di lavoro non costituisce motivo di revoca del permesso di soggiorno al lavoratore cittadino di uno Stato extra-UE. Infatti, il lavoratore straniero in possesso del permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato, che abbia perso la propria posizione lavorativa, come si è visto (§ 17.2), può iscriversi alle liste di collocamento per il periodo di residua validità del permesso stesso e, comunque, per un periodo non inferiore all'anno.

Come suggerisce il Consiglio di Stato<sup>20</sup>, la legge non prevede un limite di tempo inderogabile al soggiorno in attesa di occupazione né la possibilità del rinnovo dello stesso, a condizione, però, che lo straniero sia in possesso dei requisiti reddituali di cui all'art. co. 3, lett. *b*), TUI. Nondimeno, la valutazione delle condizioni per il rinnovo del permesso di soggiorno per attesa occupazione dev'essere svolta osservando la natura e la finalità dello stesso. La valutazione sul rinnovo deve tenere conto delle reali possibilità per lo straniero di trovare un nuovo lavoro, esaminando la serietà e la concretezza nella ricerca di questo. Il presupposto del ragionamento del giudice amministrativo è l'assenza di un limite espresso alla durata del permesso di soggiorno per attesa occupazione *ex art. 22*, co. 11, TUI. Al contrario, per il permesso di soggiorno per ricerca lavoro o imprenditorialità degli studenti, l'art. 39

<sup>19</sup> C. St., sez. III, sentt. n. 3717/2016; n. 4075/2019.

<sup>20</sup> C. St., sez. III, sent. n. 2396/2023.

*bis.1* TUI individua una durata non inferiore a nove mesi e non superiore a dodici mesi; una disciplina, questa, che non dovrebbe permettere l'applicazione al permesso di soggiorno di cui si tratta dei predetti parametri di valutazione individuati dal Consiglio di Stato.

Suggestiva, però, potrebbe essere un'interpretazione poggiata sulla finalità e i presupposti del permesso di soggiorno qui considerato, vale a dire garantire un periodo di tempo per ricerca lavoro a stranieri meritevoli di aver conseguito un diploma universitario o altro titolo equivalente in Italia. Ebbene, il possesso di un titolo di studio italiano garantisce indubbiamente più *chances* allo straniero nella ricerca di un posto di lavoro e altresì il completamento del percorso di studi potrebbe rappresentare un indice della serietà ai fini della relativa valutazione. Pertanto, lo straniero in possesso di un idoneo titolo di studio superiore, anche qualora non abbia mai ricoperto una posizione lavorativa, è considerato idoneo a tentare l'accesso al mercato del lavoro. Alla luce di quanto detto, l'impossibilità di un rinnovo del permesso di soggiorno *ex art. 39 bis.1* TUI, considerato il limite temporale previsto dalla disposizione, risulta di difficile giustificazione. Pertanto, considerando il ragionamento del Consiglio di Stato, la differenziazione fra le due discipline non appare pienamente condivisibile, anche alla luce delle evidenti migliori *chance* dello straniero – con titolo di studio universitario italiano – di trovare un'occupazione.

Infine, non risulta di agevole interpretazione la previsione secondo cui il permesso di soggiorno per ricerca lavoro o imprenditorialità degli studenti avrebbe il fine di permettere la ricerca di occupazione o avviare un'attività imprenditoriale “coerente con il percorso di studio completato”<sup>21</sup>. Un'interpretazione letterale suggerirebbe di individuare qui una condizione per l'erogazione del successivo permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato o autonomo; e, in questo caso, il permesso di soggiorno successivo a quello *ex art. 39-bis.1* TUI non dovrebbe essere rilasciato, qualora il lavoro trovato o l'attività imprenditoriale avviata non fossero coerenti con il percorso di studi completato. Sul punto, gli isolati precedenti giurisprudenziali fanno riferimento, piuttosto, alla circostanza che il presupposto per il rilascio del permesso di soggiorno qui osservato sia l'aver conseguito un titolo di

<sup>21</sup> Art. 39-*bis.1*, co. 1, TUI; ciò sulla scorta dell'art. 25, § 7, dir. UE n. 801/2016, per cui “gli Stati membri possono richiedere che l'occupazione che il cittadino di paese terzo sta cercando o l'impresa che sta avviando corrispondano al livello dell'attività di ricerca o degli studi completati”.

studio “idoneo ad un fruttuoso inserimento nel mondo del lavoro”<sup>22</sup>. In questo senso, sarebbe difficile pensare che, in sede di conversione a permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato o autonomo, la pubblica amministrazione possa valutare l'idoneità del titolo di studio italiano a permettere l'inserimento nel mercato del lavoro. In considerazione di ciò, sembra doversi desumere che la previsione non abbia alcun contenuto prescrittivo.

#### 4. L'accesso agli ordini professionali: qualche esempio

Di chiaro interesse rispetto al tema dell'accesso al lavoro è il rapporto tra gli studenti universitari stranieri e gli ordini professionali. I primi possono esercitare, infatti, un'attività professionale consistente nello svolgimento di prestazioni d'opera per le quali la legge prevede l'iscrizione in appositi albi o elenchi professionali<sup>23</sup>. Per gli stranieri regolarmente soggiornati in Italia, nonché in possesso di titoli legalmente riconosciuti in Italia e abilitanti all'esercizio delle professioni di riferimento, è consentita, in deroga alle disposizioni che prevedono il requisito della cittadinanza italiana, l'iscrizione agli ordini o ai collegi professionali<sup>24</sup>. A tal fine, l'art. 37 TUI richiede agli stranieri che intendano esercitare un'attività professionale, in forma sia autonoma che subordinata, di procedere all'iscrizione agli Ordini e ai Collegi professionali. Nel caso in cui per la professione che intende svolgere non siano previsti albi appositi, lo straniero è tenuto ad iscriversi in elenchi speciali istituiti presso i Ministeri competenti. Pertanto, la prestazione professionale, se esercitata in mancanza di tale iscrizione, deve considerarsi illecita, in quanto svolta “in violazione di norme imperative attinenti all'ordine pubblico ed alla tutela di diritti fondamentali della persona”<sup>25</sup>.

Per quanto concerne l'esercizio delle professioni sanitarie, una disciplina *ad hoc* è prevista all'art. 50 reg. TUI. Un ruolo di primo piano in materia è svolto dal Ministero della salute, presso cui sono tenuti elenchi speciali per coloro che esercitano le professioni sanitarie sprovviste di Ordini o Collegi professionali. Il Ministro della salute pubblica ogni anno gli elenchi di cui sopra, nonché quello degli stranieri che hanno ottenuto il riconoscimento dei

<sup>22</sup> TAR Lombardia-Milano, sez. IV, sent. n. 135/2023.

<sup>23</sup> Art. 37 reg. TUI.

<sup>24</sup> Art. 37, co. 1, TUI.

<sup>25</sup> Cass., sez. lav., sent. n. 4342/2018.

titoli abilitanti all'esercizio di tali professioni<sup>26</sup>, previa verifica dell'idoneità del titolo conseguito dallo straniero in uno Stato extra-UE per l'esercizio della professione sanitaria. Tale attività – come sottolinea il Consiglio di Stato – prevede un'accorta “valutazione, di natura tecnico-discrezionale, sull'idoneità del titolo conseguito a fornire un grado di preparazione culturale e tecnica adeguato e almeno corrispondente alla preparazione richiesta dall'ordinamento nazionale e a quello comunitario per l'esercizio della professione sanitaria”<sup>27</sup>. Degna di rilievo è la circostanza che il riconoscimento del titolo conseguito all'estero possa essere subordinato all'accertamento della qualità della formazione conseguita dallo straniero, che può consistere anche nel “superamento di una prova attitudinale o di un tirocinio di adattamento”<sup>28</sup>. Oltre al riconoscimento del titolo, l'iscrizione presso gli albi professionali o gli elenchi speciali è subordinata all'accertamento della conoscenza della lingua italiana e delle disposizioni di legge inerenti alla professione sanitaria di riferimento dell'albo o elenco<sup>29</sup>. Di particolare interesse per gli stranieri aventi la qualifica di medico, acquisita in uno Stato extra-UE, è l'art. 39-ter, co. 1, TUI, a norma del quale tali professionisti possono essere autorizzati dal Ministro della salute, con un proprio decreto, per un periodo non superiore a due anni, allo svolgimento di iniziative di formazione o aggiornamento che comportano lo svolgimento di attività clinica presso le aziende ospedaliere, le aziende ospedaliere universitarie e gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, in deroga alle norme sul riconoscimento dei titoli esteri.

Per quanto riguarda la professione di architetto, gli stranieri in possesso di un titolo abilitante, ma conseguito in uno Stato extra-UE, prima di presentare la domanda di iscrizione all'albo dell'Ordine degli architetti, sono tenuti a richiedere il riconoscimento del titolo presso il MUR. Quest'ultimo, nel verificare l'idoneità del titolo, anche in questo caso può subordinare il riconoscimento al superamento di una prova attitudinale, che tenga conto dei corsi di laurea specialistici presenti in Italia, i quali richiedono distinti esami di abilitazione.

Per l'accesso alla professione di giornalista, i cittadini di Stati extra-UE hanno diverse opportunità. Se tale professione è già stata svolta all'estero, lo straniero può chiedere di essere iscritto nell'elenco dei giornalisti di naziona-

<sup>26</sup> Art. 50, co. 3, reg. TUI.

<sup>27</sup> C. St., sez. III, sent. n. 288/2015.

<sup>28</sup> C. St., sez. III, sent. n. 340/2015.

<sup>29</sup> Art. 50, co. 4, reg. TUI.

lità straniera<sup>30</sup> presente presso ogni Consiglio regionale dell'Ordine dei giornalisti, purché abbia compiuto i ventun anni di età e sempreché lo Stato di origine pratichi il trattamento di reciprocità<sup>31</sup>, ad eccezione dei titolari del diritto d'asilo<sup>32</sup>. L'iscrizione all'elenco speciale non consente di diventare direttore o vicedirettore responsabile di un quotidiano, un periodico o un'agenzia di stampa, posizioni per le quali è richiesta l'iscrizione nell'elenco dei giornalisti pubblicitari o giornalisti professionisti, come stabilito all'art. 46, co. 1, l. n. 69/1963 e confermato con la sent. n. 98/1968 della Corte costituzionale. In alternativa, è possibile richiedere il riconoscimento del titolo abilitante da parte del Ministero della giustizia<sup>33</sup>, ottenuto il quale è consentita allo straniero l'iscrizione all'Ordine dei giornalisti professionisti in deroga alle disposizioni sulla cittadinanza.

In ultimo, per quanto concerne l'accesso alla professione di avvocato, la disciplina applicabile muta a seconda che i cittadini di uno Stato extra-UE siano o meno in possesso di un titolo abilitante la professione e, quindi, se debbano iscriversi o meno presso il registro degli avvocati o dei praticanti avvocati. Qualora lo straniero abbia conseguito un titolo di studio estero, nel presentare la domanda di iscrizione al registro dei praticanti avvocati deve superare due ostacoli: da una parte, l'art. 17 R.d.l. n. 1578/1933, conv. nella l. n. 36/1934, come modificato con l'art. 49, co. 1 lett. a), d.lgs. n. 59/2010, che include tra i requisiti per l'iscrizione la cittadinanza italiana o europea; dall'altra, l'art. 48, co. 1, reg. TUI, che prevede il riconoscimento dei titoli di studio da parte delle università o degli istituti di istruzione universitari. Orbene, per quanto concerne il primo limite non è possibile applicare la deroga prevista dall'art. 37, co. 1, TUI, riferendosi la norma al solo caso dei titoli abilitanti e a quello dei titoli di studio. Di contro, dovrebbe operare il meccanismo di cui all'art. 47 reg. TUI, che consente il rilascio di specifici visti di ingresso per l'espletamento degli esami di abilitazione all'esercizio professionale in favore di stranieri che abbiano conseguito il diploma presso un'università italiana, norma che deve ritenersi applicabile anche al caso del titolo estero, ma riconosciuto da un'università italiana. Di conseguenza, lo stranie-

<sup>30</sup> Art. 28 l. n. 69/1963.

<sup>31</sup> Art. 36 l. n. 69/1963.

<sup>32</sup> "Il presupposto di reciprocità rischia di tradursi in una grave menomazione della libertà di quei soggetti ai quali la Costituzione – art. 10 terzo comma – ha voluto offrire asilo politico e che devono poter godere almeno in Italia di tutti quei fondamentali diritti democratici che non siano strettamente inerenti allo 'status civitatis' " (C. cost., sent. n. 11/1968).

<sup>33</sup> Anche in questo caso, sono possibili prove attitudinali da svolgere presso il Consiglio dell'ordine dei giornalisti: si veda l'art. 2 d.m. Giustizia n. 304/2006, su *bit.ly/413k74D*.

ro laureato in Italia, per iscriversi all'albo dei praticanti avvocati è tenuto unicamente a presentare i titoli per la permanenza nel territorio *ex art. 47 reg. TUI*, essendo invece richiesto a coloro che non abbiano conseguito un titolo di studio italiano la produzione non soltanto del titolo di soggiorno, ma anche del riconoscimento del titolo di studio. I titolari di abilitazione all'esercizio della professione conseguita in Stati extra-UE sono, invece, soggetti alla disciplina di cui all'*art. 37 TUI* e agli *artt. 39 e 49 reg. TUI*, in base alla quale l'iscrizione all'Albo degli avvocati è ammessa previa produzione del riconoscimento del titolo abilitativo rilasciato dal Ministero della giustizia e di un certificato del Consiglio nazionale forense, che attesti il positivo superamento della prova attitudinale prevista dall'*art. 22 d.lgs. 206/2007*.

## CAPITOLO 18

### IL DIRITTO AL RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE

*Francesca Angelini*

SOMMARIO: 1. Una premessa. – 2. Profili ricostruttivi del diritto al ricongiungimento familiare. – 3. Le informazioni specifiche sul ricongiungimento familiare fornite dalle università.

#### 1. *Una premessa*

Il diritto al ricongiungimento familiare, come si è avuto modo di sottolineare in altra sede<sup>1</sup>, rappresenta, nella sua dimensione sostanziale e funzionale, la cartina di tornasole di una buona integrazione; esso, infatti, ha come obiettivo la realizzazione dell'accoglienza integrale dello straniero attraverso la salvaguardia di un diritto fondamentale per la sfera relazionale di ogni persona, qual è il diritto all'unità familiare, tutelato dalla Costituzione e da cataloghi di diritti inter-e sovranazionali<sup>2</sup>. La tutela effettiva del diritto all'unità familiare dello straniero risulta, quindi, rivelatrice del salto di qualità delle politiche dell'immigrazione da politiche di mero contenimento a politiche di coesione e di stabilizzazione della presenza straniera<sup>3</sup>. In tale prospettiva, il diritto a non dover rinunciare all'unità del nucleo familiare appare particolarmente importante nel facilitare un'effettiva integrazione socio-economica e culturale nel Paese ospitante e, di conseguenza, esso è sicuramente uno strumento per attrarre la presenza di studenti universitari stranieri. Nelle pagine che seguono, l'esame sarà rivolto non solo ad offrire i profili ricostrutti-

<sup>1</sup> Sia consentito rinviare, per tutti, a F. ANGELINI, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, in *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione*, a cura di Ead. et al., Napoli, Jovene, 2011, pp. 159 ss.

<sup>2</sup> Art. 16 della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948; art. 23 del Patto internazionale sui diritti politici e civili del 1966; art. 10 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966; artt. 8 e 9 della Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989; art. 8 CEDU; art. 12 della Convenzione europea relativa allo status giuridico del lavoratore migrante del 1977; art. 19 della Carta sociale europea riveduta del 1996; infine, l'art. 7 CDFUE, sostanzialmente riproduttivo dell'art. 8 CEDU.

<sup>3</sup> F. ANGELINI, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 160.

vi, normativi e giurisprudenziali dell'istituto del ricongiungimento familiare e delle peculiarità, nelle modalità di accesso a tale diritto, che possono riguardare gli studenti universitari stranieri (§ 18.2), ma ci si soffermerà anche sui (pochi) atenei che offrono informazioni specifiche per accedere ad esso (§ 18.3), nella convinzione che la realizzazione di un buon livello di internazionalizzazione (§ 4.1) non possa prescindere dal garantire una loro effettiva integrazione, anche attraverso la tutela dell'unità familiare.

## 2. *Profili ricostruttivi del diritto al ricongiungimento familiare*

Il titolo IV del TUI si apre all'art. 28, co. 1, con l'affermazione del diritto all'unità familiare, declinato come il "diritto a mantenere o a riacquistare l'unità familiare nei confronti dei familiari stranieri", che viene riconosciuto agli stranieri provenienti da Stati extra-UE<sup>4</sup>, titolari di carta di soggiorno o permesso di soggiorno relativo a un periodo di almeno un anno, rilasciato dunque anche "per motivi di studio" (§ 10). Il successivo art. 29 TUI disciplina nel dettaglio il diritto al ricongiungimento familiare, dando concretezza e forma al diritto all'unità familiare. Seguendo l'ordine della disposizione, dunque, prima si preciseranno quali sono i familiari che possono essere ricongiunti, poi si definiranno i requisiti per il ricongiungimento e, infine, si analizzeranno le modalità e le tempistiche della procedura.

In primo luogo, va detto che la disciplina delineata nel TUI presenta un evidente *favor* per la famiglia nucleare: è, infatti, sicuramente ricongiungibile il coniuge non legalmente separato e di età non inferiore ai diciotto anni e l'art. 29, co. 1-ter, TUI precisa che non è possibile ricongiungere un altro coniuge, se il richiedente già soggiorna nel territorio con un coniuge. Il divieto in parola si estende anche al caso di richiesta di ricongiungimento del genitore coniugato con uno straniero regolarmente soggiornante in Italia con un altro coniuge.

A seguito del riconoscimento anche nel nostro Paese delle unioni civili, l'art. 1, co. 20, l. n. 76/2016 ha introdotto una clausola di pari effettività al matrimonio di dette unioni contratte in Italia; ne consegue, dunque, che lo

<sup>4</sup> La disciplina del TUI si applica ai soli stranieri provenienti da Stati extra-UE, mentre la disciplina del diritto all'unità familiare dei cittadini europei è garantita, all'interno della disciplina più generale delle modalità di esercizio della loro libertà di circolazione e soggiorno, dalla dir. CE n. 38/2004 e dal d.lgs. n. 30/2007, che la ha attuata.

straniero proveniente da uno Stato extra-UE<sup>5</sup> che contrae un'unione civile nel nostro Paese con un *partner* regolarmente soggiornante in Italia a qualsiasi titolo è equiparato, ai fini dell'applicazione degli artt. 29 e 30 TUI o delle norme sulla coesione familiare, al coniuge dello straniero regolarmente soggiornante. Più problematica appare, invece, tale equiparazione in caso di unione civile contratta all'estero tra *partner* entrambi cittadini di Stati extra-UE, dovendosi, in tal caso, sottoporre la documentazione comprovante l'unione civile alla "rappresentanza diplomatica o consolare italiana competente che, una volta verificata l'autenticità della stessa, procederà al rilascio del visto di ingresso per motivi familiari"<sup>6</sup>. Avverso il mancato riconoscimento di equiparazione dell'unione civile potrà essere effettuato un "ricorso davanti al giudice civile, giudice dell'unità familiare ai sensi dell'art. 30, d.lgs. 286 del 1998"<sup>7</sup>. Infine, alla luce dell'equiparazione tra lo *status* di coniuge e quello di *partner* dell'unione civile, risulta *a fortiori* equiparato anche ai fini del diritto al ricongiungimento familiare, il coniuge *same sex* che abbia contratto matrimonio in uno degli Stati che prevedono il matrimonio di coppie omoaffettive; a tale proposito, tuttavia, la dottrina non ha mancato di sottolineare come tale equivalenza sia desumibile implicitamente dalla normativa attuale, mancando una espressa previsione del legislatore<sup>8</sup>.

In coerenza con il *favor* verso la famiglia nucleare, di cui si è detto, sono ricongiungibili i figli di età inferiore ai diciotto anni<sup>9</sup>, non coniugati, nati dentro il o fuori dal matrimonio, compresi quelli adottivi, con l'unica condizione che sia dato il consenso dell'altro genitore, se esistente. Il ricongiungi-

<sup>5</sup> Per i cittadini europei si applica la dir. CE n. 38/2004, che riconosce, ai sensi dell'art. 2, § 2, *lett. b*), lo *status* di familiare anche al "partner che abbia contratto con il cittadino dell'Unione un'unione registrata sulla base della legislazione di uno Stato membro, qualora la legislazione dello Stato membro ospitante equipari l'unione registrata al matrimonio e nel rispetto delle condizioni previste dalla pertinente legislazione dello Stato membro ospitante".

<sup>6</sup> Circ.m. Interno n. 3511/2016, su [bit.ly/3UrInfj](http://bit.ly/3UrInfj).

<sup>7</sup> P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Il diritto all'unità familiare e le sue discipline*, in *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, a cura di Id., V ed., Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2021, p. 130.

<sup>8</sup> Ivi, p. 131, ove si sottolinea che, a tal fine, un'indicazione interpretativa di rilievo è desumibile dall'art. 32-*bis* l. n. 218/1995, come introdotto dall'art. 1, co. 1, d.lgs. n. 7/2017, in conformità a quanto previsto dall'art 1, co. 28, l. n. 76/2016, che prevede che "il matrimonio contratto all'estero da cittadini italiani con persona dello stesso sesso produce gli effetti dell'unione civile regolata dalla legge italiana".

<sup>9</sup> La giurisprudenza ha precisato che la minore età debba essere posseduta al momento della presentazione della domanda, non rilevando il compimento della maggiore età nelle more del riconoscimento del diritto; si veda Cass., sez. VI, sent. n. 649/2017.

mento familiare può essere chiesto anche nei confronti di minori di cui il richiedente risulti affidatario o che risultino sotto la sua tutela, sulla base di un atto di un'autorità pubblica, competente in base a leggi nazionali, ritenendosi escluse forme di affidamento basate su meri accordi di diritto privato<sup>10</sup>. Forti limitazioni sono invece previste dalla normativa per il ricongiungimento dei figli maggiorenni, che possono essere destinatari di tale diritto solo nella limitata ipotesi di "figli maggiorenni a carico, qualora per ragioni oggettive non possano provvedere alle proprie indispensabili esigenze di vita in ragione del loro stato di salute che comporti invalidità totale"<sup>11</sup>.

La disciplina si è progressivamente irrigidita anche nel caso di ricongiungimento familiare del genitore, tanto che oggi l'art. 29, co. 1, lett. *d*), TUI prevede solo due possibilità: *a*) il genitore a carico, qualora non abbia altri figli nel Paese di origine; *b*) il genitore ultrasessantacinquenne, qualora gli altri figli siano impossibilitati al suo sostentamento per documentati, gravi motivi di salute; in questa seconda ipotesi, è previsto che il richiedente sottoscriva un'assicurazione sanitaria per il genitore ricongiunto, "ovvero la sua iscrizione al servizio sanitario nazionale, previo pagamento di un contributo"<sup>12</sup>.

In secondo luogo, la legge disciplina nel dettaglio i requisiti per il ricongiungimento familiare, prevedendo, prima di tutto, che il richiedente debba dimostrare la disponibilità di un alloggio "conforme ai requisiti igienico-sanitari, nonché di idoneità abitativa, accertati dai competenti uffici comunali"<sup>13</sup>; in base alla giurisprudenza, tale disponibilità va verificata senza che essa comporti necessariamente un titolo di proprietà, né un rapporto di locazione o di comodato, potendo consistere anche in una dichiarazione di ospitalità<sup>14</sup>. L'idoneità dell'alloggio dovrà essere valutata in maniera uniforme, ancorché a livello locale, sulla base delle indicazioni e requisiti previsti nel d.m. Sanità 5.7.1975<sup>15</sup>. Tale decreto, oltre a prevedere i principali requisiti igienico-sani-

<sup>10</sup> La giurisprudenza, in proposito, ha ricondotto a forme legittime di affidamento anche quelle forme diffuse che rientrano nell'istituto islamico della *kafala*, per cui il minore è dato in tutela per motivi assistenziali, ma è essenziale, in questi casi, che il rapporto sia stato posto con un provvedimento dell'autorità di protezione; si veda Cass., sez. I, sentt. n. 7472/2008; n. 18174/2008; n. 19734/2008; sez. un., sentt. n. 21108/2013.

<sup>11</sup> Art. 29, co. 1, lett. *c*), TUI.

<sup>12</sup> Art. 29, co. 3, lett. *b-bis*), TUI.

<sup>13</sup> Art. 29, co. 3, lett. *a*), TUI.

<sup>14</sup> App. Firenze, sez. I, d. 11.12.2002.

<sup>15</sup> Circ.m. Interno n. 7170/2009, su *bit.ly/46LQmGI*, che ha stabilito, a fronte di interpretazioni differenziate della norma da parte dei Comuni, che questi ultimi, salva la loro autonoma-

tari sull'altezza minima degli alloggi e sull'areazione dei locali, definisce anche i criteri di dimensioni per abitante delle abitazioni<sup>16</sup>. Ovviamente, la definizione di dimensioni minime degli alloggi rende molto difficile che entro tali parametri possano rientrare le residenze universitarie messe a disposizione degli studenti universitari stranieri (§ 15); e a questo si aggiunga che molto spesso i regolamenti di tali residenze, predisposti dagli enti regionali che li gestiscono, prevedono la non ammissibilità dell'ospitalità continuativa di familiari, considerata incompatibile con le finalità del servizio abitativo predisposto da tali enti<sup>17</sup>.

Nel caso di ricongiungimento di figli di età inferiore ai quattordici anni, la disciplina prevede che per la dichiarazione di idoneità "è sufficiente il consenso del titolare dell'alloggio nel quale il minore effettivamente dimorerà"<sup>18</sup>, così evitandosi non solo di dovere produrre la specifica certificazione di idoneità dell'alloggio, ma anche di conteggiare nel computo delle persone che devono essere ospitate nell'alloggio i minori in questione.

Oltre all'idoneità dell'alloggio, un altro requisito per il ricongiungimento familiare è quello reddituale: l'art. 29, co. 3, lett. b), TUI prevede in maniera molto dettagliata che il richiedente debba dimostrare di disporre di un "reddito minimo annuo derivante da fonti lecite non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale aumentato della metà dell'importo dell'assegno sociale per ogni familiare da ricongiungere. Per il ricongiungimento di due o più figli di età inferiore agli anni quattordici è richiesto, in ogni caso, un reddito non inferiore al doppio dell'importo annuo dell'assegno sociale. Ai fini della determinazione del reddito si tiene conto anche del reddito annuo complessivo dei familiari conviventi con il richiedente". Rispetto alla determinazione

mia, "possono fare riferimento alla normativa contenuta nel Decreto 5 luglio 1975 del Ministero della sanità".

<sup>16</sup> Ad ogni abitante dev'essere assicurata una superficie abitabile non inferiore a 14 mq per i primi quattro abitanti e 10 mq per ciascuno dei successivi; le stanze da letto devono avere una superficie minima di 9 mq per una sola persona e di 14 mq per due persone e ogni alloggio dev'essere dotato di una stanza di soggiorno di 14 mq; si veda il d.m. Sanità 5.7.1975, su [bit.ly/3uOdx5T](https://bit.ly/3uOdx5T).

<sup>17</sup> Si veda, ad esempio, l'art. 5, co. 5, del Regolamento generale delle residenze universitarie a.a. 2023/24 di ER.GO (§ 4.2), che prevede: "l'Azienda può autorizzare, a suo insindacabile giudizio, gli studenti disabili assegnatari di posto alloggio ad ospitare in via continuativa un familiare che provveda alle necessità di accudimento personale. In nessun altro caso è ammessa l'ospitalità continuativa di familiari, in quanto incompatibile con le finalità proprie del servizio abitativo dell'Azienda, volto a favorire la piena fruizione delle attività didattiche formative e di ricerca, così come indicato dall'art. 14 della L.R. 15/2007".

<sup>18</sup> Art. 29, co. 3, lett. a), TUI.

del reddito, la giurisprudenza ha dimostrato un minimo di flessibilità, considerando rispettato tale requisito anche se la somma annua risulta di poco inferiore alla previsione<sup>19</sup>. Appare di rilievo, sempre sul piano giurisprudenziale, che tale requisito sia stato rispettato anche quando il reddito considerato era imputabile non al richiedente, ma ad un altro familiare convivente<sup>20</sup>; in senso restrittivo, però, nel computo del reddito dev'essere considerato ogni singolo familiare tra quelli indicati espressamente all'art. 29 TUI, inclusi quelli privi di reddito<sup>21</sup>. Poiché ai fini della domanda di ricongiungimento non importa che il reddito derivi necessariamente da attività lavorativa, ma può originare anche dalla titolarità di altri proventi leciti (quali vitalizi, premi assicurativi, diritti previdenziali ecc.<sup>22</sup>), si può ben ritenere che esso possa derivare anche da una borsa di studio, ancorché la sua entità debba tenere conto delle soglie di reddito prescritte.

In terzo luogo, la richiesta di ricongiungimento familiare si apre con la domanda di nulla osta, corredata della documentazione attestante i requisiti di cui sopra, inoltrata con modalità informatiche allo Sportello unico per l'immigrazione presso la Prefettura competente in base al luogo di dimora del richiedente, che provvede con le stesse modalità a rilasciare una ricevuta. Lo stesso ufficio, verificata l'assenza di motivi ostativi all'ingresso del familiare destinatario della domanda, attraverso l'acquisizione del parere rilasciato a tal fine dalla Questura<sup>23</sup>, e, constatata l'esistenza dei requisiti (alloggio e reddito), entro novanta giorni accorda il nulla osta, ovvero adotta un provvedimento di diniego dello stesso<sup>24</sup>. In caso di nulla osta, il rilascio del visto per il

<sup>19</sup> Trib. Urbino, sent. n. 3387/2015, che ha avallato una differenza di reddito di 50 euro al mese, pari a 700 euro del reddito annuale, di una madre peruviana che chiedeva il ricongiungimento del figlio.

<sup>20</sup> Si è così permesso ad una casalinga priva di reddito proprio di ricongiungere il figlio: si veda, Cass., sez. I, ord. n. 13849/2008.

<sup>21</sup> Cass., sez. I, sent. n. 9793/2000; va sottolineato che il d.lgs. n. 160/2008 ha introdotto un criterio di calcolo degli importi previsti in relazione al numero dei familiari sicuramente più restrittivo; infatti, mentre precedentemente si prevedevano solo tre scaglioni reddituali per il ricongiungimento, rispettivamente, di uno, due, tre o più familiari, il nuovo testo prevede che l'importo base venga aumentato della metà per ogni familiare da ricongiungere, senza la possibilità di un tetto massimo, prima esistente.

<sup>22</sup> P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Il ricongiungimento con il familiare residente all'estero*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 141.

<sup>23</sup> In base all'art. 29, co. 7, TUI, è la Questura a dare "il parere sulla insussistenza dei motivi ostativi all'ingresso dello straniero nel territorio nazionale".

<sup>24</sup> Fino a qualche anno fa, la disciplina prevedeva, in questo caso, una delle rare ipotesi, nel diritto dell'immigrazione, di silenzio-assenso allo scadere dei termini; tale istituto è venuto

familiare che si vuole ricongiungere resta subordinato all'accertamento dell'autenticità, da parte della rappresentanza diplomatico-consolare italiana, della documentazione comprovante i presupposti di parentela, coniugio, minore età e stato di salute; pertanto, tale nulla osta viene altresì inoltrato dall'ufficio alla rappresentanza diplomatico-consolare. Conclusa questa prima fase, il procedimento prosegue con la richiesta del visto di ingresso da parte del familiare destinatario del ricongiungimento; tale richiesta, a pena di decadenza del procedimento, dev'essere inoltrata entro sei mesi dal rilascio del nulla osta<sup>25</sup>. In conclusione, alla Prefettura e alla Questura spetta l'esclusività dell'accertamento in relazione alla verifica dei requisiti alloggiativi, reddituali e soggettivi del richiedente, mentre alla rappresentanza diplomatico-consolare italiana compete il "potere accertativo esclusivo riguardante i rapporti di coniugio, filiazione e di convivenza"<sup>26</sup>.

Una deroga alla "natura bifasica"<sup>27</sup> del procedimento appena descritto si ha solo nel caso di c.d. coesione familiare, che si concretizza qualora il ricongiungimento familiare si realizzi direttamente in Italia nei confronti del congiunto che è già regolarmente soggiornante, ma con un titolo di soggiorno diverso da quello per motivi familiari<sup>28</sup>. La conversione del titolo di soggiorno può essere chiesta entro un anno dalla data di scadenza del precedente titolo di soggiorno. Proprio perché si tratta di una richiesta di conversione del titolo di soggiorno, la domanda di coesione familiare non ha bisogno del preventivo nulla osta e della successiva domanda del visto di ingresso; alla domanda dovranno comunque essere allegati tutti i documenti previsti per il ricongiungimento familiare.

meno con il d.lgs. n. 160/2008, nella cui relazione illustrativa al testo si precisava che "la disposizione non configura una ipotesi di silenzio-assenso nel procedimento per il rilascio del predetto nulla osta che può, in ogni caso, essere rifiutato dallo sportello unico"; sulla questione, si veda, da ultimo, A. DI MURO e L. DI MURO, *Il diritto dell'immigrazione*, Torino, Giapichelli, 2023, p. 60.

<sup>25</sup> Oltre a questo termine, le prassi consolari fanno valere il termine di un anno, a partire dal primo appuntamento presso i loro uffici, ai fini del deposito della documentazione richiesta per il rilascio del visto di ingresso; tuttavia, la legittimità di questo ulteriore termine è stata contestata dalla giurisprudenza; si veda, sul punto, P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Il diritto all'unità familiare e le sue discipline*, cit., 138, che cita un'ordinanza del Tribunale di Torino del 19.2.2013.

<sup>26</sup> A. DI MURO e L. DI MURO, *Il diritto dell'immigrazione*, cit., p. 60.

<sup>27</sup> P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Il ricongiungimento con il familiare residente all'estero*, cit., p. 131.

<sup>28</sup> Art. 30, co. 1, lett. c), TUI.

Costituisce un'ulteriore deroga procedimentale, anche se di natura diversa da quella appena esaminata, la richiesta di soggiorno dei congiunti relativa al caso di ingresso contestuale di questi ultimi, nella forma dell'ingresso al seguito del familiare *sponsor*; l'art. 29, co. 4, TUI prevede per tutti i familiari ricongiungibili la possibilità di ingresso nel nostro Paese al seguito del familiare titolare di un permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo o di un visto di ingresso, tra cui rientra anche quello per motivi di studio. Poiché anche per l'ingresso al seguito è previsto il nulla osta al ricongiungimento da parte dello Sportello unico per l'immigrazione presso la Prefettura, il richiedente potrà effettuare la richiesta dal Paese di origine, avvalendosi di un procuratore speciale. Va sottolineato, infine, che l'art. 27-ter TUI<sup>29</sup> prevede espressamente l'ingresso al seguito dei familiari di ricercatori chiamati a lavorare presso enti di ricerca, con uno strumento evidentemente finalizzato a facilitare e intensificare l'internazionalizzazione degli enti in questione.

### 3. *Le informazioni specifiche sul ricongiungimento familiare fornite dalle università*

L'esame sin qui svolto fa emergere due elementi ambivalenti del diritto al ricongiungimento familiare: per un verso, l'ordinamento italiano riconosce valore alla continuità delle relazioni familiari, ma, per un altro, tale valore è oggetto di un bilanciamento rispetto ad altri interessi. All'interno di questo quadro generale, il diritto in questione, ove riferito agli studenti universitari stranieri, sembra acquistare un significato peculiare. Si presume, infatti, che questi ultimi siano interessati ad una presenza temporalmente limitata alla durata del corso di studi, che quindi non apre le questioni, a volte complesse, legate alla presenza immigrata di lungo periodo; ma, proprio per tale ragione, la tutela della continuità delle relazioni familiari permette un percorso di integrazione più veloce e meno problematico e, soprattutto, presenta ricadute positive sull'internazionalizzazione delle università.

Appare opportuno precisare, al fine di fornire un quadro ricostruttivo più completo del tema qui svolto, che ogni università ha fra i propri obiettivi quello di incentivare le proprie strategie di internazionalizzazione per favorire la libera circolazione delle persone (*in primis* studenti e docenti) e, attraverso questa, la diffusione e la circolazione della conoscenza e dei saperi. In considerazione di tale obiettivo generale che ha – lo si sottolinea – un rilievo

<sup>29</sup> L'articolo è stato introdotto dall'art. 1, co. 1, lett. b), d.lgs. n. 17/2008.

strategico, gli atenei predispongono, fra l'altro, una serie di azioni mirate a facilitare programmi di mobilità internazionale destinate ad aumentare la presenza degli studenti universitari stranieri, la cui numerosità contribuisce ad incrementare gli indici dell'internazionalizzazione e viene valutata come elemento di crescita qualitativa di ogni ateneo. In tale prospettiva, dunque, al fine di migliorare la mobilità in ingresso e l'attrattività verso gli studenti universitari stranieri, gli atenei hanno potenziato l'offerta formativa in lingua inglese, hanno curato e migliorato la visibilità internazionale della propria offerta formativa sui siti *internet* e sui *social network*, hanno potenziato il supporto amministrativo e logistico legato all'accoglienza e all'orientamento, hanno incrementato, infine, borse di studio per studenti universitari e dottorandi di ricerca stranieri<sup>30</sup>.

In linea con tali politiche, gli atenei dovrebbero essere quindi interessati a fornire informazioni, il più possibile complete, anche sulle procedure di accesso al ricongiungimento familiare, alla coesione familiare e all'ingresso dei familiari al seguito. In realtà, risulta che solo pochi atenei forniscono tali informazioni. I più, fra i quali le Università degli studi di Genova<sup>31</sup> e di Udine<sup>32</sup>, si limitano ad inserire, nella propria pagina *internet* dedicata agli studenti universitari stranieri, il diritto al ricongiungimento familiare nell'elenco dei diritti riconosciuti a quest'ultimi dall'ordinamento.

Fra gli atenei che riportano maggiori informazioni, si segnala anzitutto l'Università degli studi di Bologna, che, tra quelle destinate agli studenti universitari stranieri, prevede una pagina specifica del proprio sito *internet* intitolata *Viaggiare con famiglia*<sup>33</sup>, nella quale vengono esaurientemente fornite tutte le informazioni a supporto di chi vuole venire a studiare in Italia con i propri familiari e vengono altresì forniti gli indirizzi di posta elettronica degli uffici di supporto dell'Ateneo. In particolare, nella pagina *web* dedicata si differenziano le situazioni a seconda se si proviene o meno da uno Stato membro dell'UE e si precisa cosa fare prima dell'arrivo e dopo l'ingresso con i propri familiari per regolarizzare la loro presenza. Nella pagina sono chiaramente differenziate le procedure di ricongiungimento familiare da quelle

<sup>30</sup> Su tali azioni, si rinvia ai contenuti dei siti dei diversi atenei del nostro Paese, ma si vedano anche i documenti della CRUI sugli indici dell'internazionalizzazione del sistema universitario italiano, alla voce Internazionalizzazione e mobilità del corpo studentesco (inclusa mobilità dei dottorandi di ricerca, dei laureati e *placement*), su [bit.ly/49XQUMs](http://bit.ly/49XQUMs), che definisce la mobilità del corpo studentesco un "obiettivo politico".

<sup>31</sup> Su [bit.ly/3NfXbJt](http://bit.ly/3NfXbJt).

<sup>32</sup> Su [bit.ly/48bnRDc](http://bit.ly/48bnRDc).

<sup>33</sup> Su [bit.ly/45B2bzx](http://bit.ly/45B2bzx).

di coesione familiare e di ingresso al seguito, sono elencati i congiunti ricongiungibili e i requisiti reddituali (anche nel dettaglio degli importi) e fornite le informazioni e i *link* utili per richiedere l'idoneità dell'alloggio. Infine, si fa menzione della particolare procedura prevista per i ricercatori in possesso di un visto o di un permesso di soggiorno per ricerca scientifica. L'estrema chiarezza ed esaustività delle informazioni danno ragione del fatto che l'Ateneo in questione, in base ai dati più recenti, risulta essere il più internazionalizzato in relazione alla presenza di studenti universitari stranieri<sup>34</sup>.

Altri due atenei con informazioni di questo tipo sono le Università degli studi di Padova e di Pisa. La prima prevede tutte le informazioni relative sia al ricongiungimento familiare che alla coesione familiare; molto esaustiva e dettagliata appare, in particolare, l'informativa per le procedure di richiesta con indicazioni di uffici ai quali rivolgersi, modalità di richiesta, costi e normativa di riferimento<sup>35</sup>. Anche la seconda presenta informazioni dettagliate e *link* utili per l'alloggio, ma nel solo caso di ingresso di familiari al seguito di ricercatori o studenti universitari stranieri<sup>36</sup>. Inoltre, nel caso di richiesta del nulla osta prima dell'ingresso nel nostro Paese, il sito si sofferma sulla possibilità di avvalersi di un procuratore speciale in Italia, specificando che "il richiedente, se è all'estero, può avvalersi di un Delegato e fare richiesta di nulla osta tramite i Patronati. Il Delegato può essere un Collega italiano o straniero, già a Pisa, con regolare permesso di soggiorno. Per informazioni su come effettuare la Delega, si può contattare l'Ambasciata italiana di riferimento o uno dei Patronati" indicati nel sito stesso.

Infine, va riportata una particolare esperienza svolta presso l'Università degli studi di Roma "La Sapienza". A partire da marzo del 2022, l'Ateneo ha finanziato, nell'ambito dei progetti di terza missione, la costituzione di un Servizio di accoglienza legale-amministrativa per studenti stranieri. Il servizio opera attraverso l'apertura di uno sportello dedicato, accessibile anche per via telematica, che si occupa, fra le altre questioni, anche delle problematiche connesse al ricongiungimento familiare degli studenti universitari stranieri di tale Ateneo<sup>37</sup> e individua fra i beneficiari del servizio anche i familiari di tali studenti.

<sup>34</sup> *Classifica CENSIS delle Università italiane edizione 2023/2024*, [2023], su [bit.ly/47E58k9](https://bit.ly/47E58k9).

<sup>35</sup> Su [bit.ly/45OA6V6](https://bit.ly/45OA6V6).

<sup>36</sup> Su [bit.ly/47VafNb](https://bit.ly/47VafNb).

<sup>37</sup> Su [bit.ly/3T1aSQq](https://bit.ly/3T1aSQq).

## CAPITOLO 19

### LA CONVERSIONE DEL PERMESSO DI SOGGIORNO PER MOTIVI DI STUDIO IN PERMESSO DI SOGGIORNO PER MOTIVI DI LAVORO

*Paolo Morozzo della Rocca*

SOMMARIO: 1. L'abolizione (proceduralmente imperfetta) delle quote annuali per la conversione del permesso di soggiorno per motivi di studio in permesso di soggiorno per motivi di lavoro. – 2. Il requisito di reddito. – 3. Il procedimento di conversione avviato su istanza dello studente. – 4. È possibile una semplificazione procedimentale in via interpretativa? – 5. La conversione successiva all'acquisizione in Italia di un titolo di studio. – 6. Meglio disoccupati con prospettive di impiego che già occupati? – 7. Le scarse prerogative del laureato titolare del permesso di soggiorno per ricerca lavoro. – 8. Questioni interpretative riguardo all'idoneità del titolo di studio conseguito in Italia. – 9. L'alta formazione pontificia. – 10. Orientamenti interpretativi e principio di proporzionalità. – 11. Il *surfing* burocratico è una pezza, ma occorre un vestito nuovo.

*1. L'abolizione (proceduralmente imperfetta) delle quote annuali per la conversione del permesso di soggiorno per motivi di studio in permesso di soggiorno per motivi di lavoro*

Sino all'entrata in vigore del d.l. n. 20/2023, conv. con mod. nella l. n. 50/2023, l'art. 6, co. 1, TUI, disponeva che il permesso di soggiorno rilasciato per motivi di studio e formazione potesse essere convertito, comunque prima della sua scadenza, e previa stipula del contratto di soggiorno per motivi di lavoro (ovvero, per il lavoro autonomo<sup>1</sup>, previo rilascio della certificazione attestante la sussistenza dei requisiti previsti dall'articolo 26 TUI), in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, solo se rientrante nell'ambito delle quote stabilite dall'annuale decreto flussi di cui all'art. 3 TUI. Il testo oggi vigente del medesimo art. 6, co. 1, TUI dispone invece che detta conversione avvenga “al di fuori delle quote di cui all'articolo 3, comma 4”; e ciò al fine di prevenire situazioni di irregolarità sopravvenuta degli studenti universitari stranieri che, avendo possibilità di impiego o comunque di svolgere

<sup>1</sup> Riguardo al lavoro autonomo, si veda anche l'art. 39, co. 9, reg. TUI.

professionalmente un'attività economica, non siano più in grado di ultimare gli studi nei tempi consentiti dalla legge.

La norma si applica indistintamente a tutti i titolari del permesso di soggiorno per motivi di studio, inclusi quindi pure quelli che non sarebbero convertibili per ricerca lavoro al momento della positiva conclusione del corso di studi svolto. Vi rientrano, dunque, tutti coloro che abbiano avuto un visto per motivi di studio, anche se presso istituzioni o per la frequenza corsi diversi da quelli offerti dal sistema di istruzione e di alta formazione italiano. Tale circostanza sdrammatizza in parte il problema della riconoscibilità dei titoli di studio di istituzioni culturali operanti in Italia in regime di diritto privato e non di rado con personalità giuridica straniera, ai quali possono avere avuto accesso gli studenti universitari stranieri giunti in Italia per iscriversi presso tali istituzioni dietro nulla osta del MAECI<sup>2</sup>.

Sono pure convertibili i permessi di soggiorno per motivi di studio rilasciati a stranieri già titolari di altri permessi di soggiorno, ma in questi casi siamo ovviamente al di fuori dell'ambito di applicazione dell'art. 6, co. 1, TUI, non occorrendo dunque il passaggio procedimentale presso lo Sportello unico per l'immigrazione per la firma del contratto di soggiorno, sicché la domanda di conversione sarà validamente presentata mediante spedizione dell'apposito *kit* postale alla Questura competente. Potrebbe essere questo il caso, ad esempio, di minori stranieri non accompagnati già divenuti titolari del permesso di soggiorno per motivi di studio per conversione dal permesso di soggiorno per minore età; o anche dello straniero passato precedentemente da un permesso di soggiorno per motivi familiari a un permesso di soggiorno per motivi di studio. L'abolizione delle quote di convertibilità riguarda tutti i permessi di soggiorno per studio e formazione previsti agli articoli 39 e 39-*bis* TUI, includendo, dunque, sia gli studenti universitari o dell'istruzione tecnica superiore considerata equivalente, sia gli studenti *post lauream* sia gli allievi dei corsi professionali, gli alunni e i tirocinanti curriculari o extracurriculari.

A questo riguardo, il legislatore non si è preoccupato, tuttavia, di allineare al "nuovo" art. 6, co. 1, TUI l'art. 14, co. 6, reg. TUI, il quale dunque, limitatamente alla parte in cui fa riferimento alle quote previste, è implicitamente abrogato per contrasto con la norma di rango superiore. Stando ad un'interpretazione letterale (non priva, forse, di una qualche ragionevolezza), non sembra invece travolta dalla novella legislativa la disposizione finale dell'art. 14, co. 6, reg. TUI, ove si restringe la possibilità di conversione del

<sup>2</sup> Si veda, al riguardo, l'all. A, n. 15, d.interm. n. 850/2011.

permesso di soggiorno degli allievi ammessi a corsi di formazione o tirocini formativi ai soli casi in cui sia intervenuta la conclusione del corso di formazione frequentato o del tirocinio svolto, sia pure eliminando anche in tali casi il contingentamento all'interno delle quote annuali altrimenti previste dai decreti flussi.

Si tratta, in effetti, di valutare se tale restringimento al solo momento conclusivo della formazione, in quanto precedente alla novella legislativa, sia davvero coerente con lo spirito e dunque con le finalità della novella stessa, volta ad evitare l'irregolarità successiva dello studente universitario straniero che abbandoni il corso (o il tirocinio) per assumere un impiego. Detta coerenza dipende, forse, dalla più breve durata dei corsi di formazione professionale e dei tirocini, sicché essa potrebbe venire meno a fronte di percorsi formativi più lunghi. Va infine osservato come, sin qui, la mancata conclusione del corso di formazione o del tirocinio, anche quando questo sia dipeso da cause estranee alla volontà del corsista o del tirocinante e a lui non imputabili, non ha consentito, secondo la giurisprudenza, di accogliere la domanda di conversione del permesso di soggiorno. Tuttavia, è stato anche ritenuto che la non imputabilità al ricorrente dell'assenza di tale presupposto legittimi quest'ultimo a presentare un'istanza per l'ammissione a un nuovo tirocinio formativo<sup>3</sup>.

## *2. Il requisito di reddito*

Com'è stato chiarito dalla giurisprudenza, il requisito in senso lato reddituale richiesto per la conversione del permesso di soggiorno per motivi di studio in quello per motivi di lavoro non consiste nella disponibilità patrimoniale attuale, ma nella capacità reddituale, la quale coincide, nel caso dello studente universitario straniero che richieda la conversione nel permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato, nella capacità assunzionale del datore di lavoro e nell'idoneità della retribuzione stabilita dal contratto o dall'offerta di contratto<sup>4</sup>. Del resto, la stessa dir. UE n. 801/2016 include tra gli elementi di valutazione della capacità reddituale, già riguardo all'ingresso

<sup>3</sup> TAR Lombardia-Milano, sez. II, sent. n. 1787/2018; nel caso di specie, l'interessato non aveva svolto il tirocinio a causa del fallimento della società al fine preposta.

<sup>4</sup> Così, tra gli altri, TAR Emilia-Romagna-Bologna, sez. I, sent. n. 328/2020; TAR Lombardia-Brescia, sez. I, sent. n. 1087/2019; TAR Piemonte, sez. I, sent. n. 162/2021.

per motivi di studio, l'offerta di lavoro, purché vincolante<sup>5</sup>. Non costituisce, inoltre, una condizione necessaria per il rilascio o la conservazione del permesso di soggiorno convertito in lavoro subordinato il regolare pagamento dei contributi previdenziali da parte del datore di lavoro, purché l'impiego sia effettivo e non in nero<sup>6</sup>.

### 3. *Il procedimento di conversione avviato su istanza dello studente*

Né il TUI né il reg. TUI disciplinano con precisione i diversi passaggi procedurali volti al rilascio del nuovo titolo di soggiorno per motivi di lavoro. Sino al marzo del 2023 la necessità di verificare la disponibilità all'interno della quota annualmente stabilita, unitamente all'onere preventivo di stipula del contratto di soggiorno, conduceva l'amministrazione a delineare un primo necessario segmento procedimentale presso lo Sportello unico per l'immigrazione della Prefettura, su domanda dell'interessato di potere stipulare il contratto di soggiorno (da presentarsi telematicamente mediante l'accesso con SPID al portale dedicato); domanda il cui accoglimento presupponeva, oltre alla verifica degli altri requisiti, proprio la verifica della disponibilità di capienza all'interno della quota annuale. Venuta meno la verifica sulla capienza all'interno delle quote di cui all'art. 3 TUI, emerge ancor più che nel passato l'inutilità e la pesantezza del passaggio procedimentale presso gli Sportelli per l'immigrazione delle Prefetture per il rito della sottoscrizione del contratto di soggiorno<sup>7</sup>. Una seconda fase procedimentale è poi avviata dall'interessato con l'inoltro alla Questura della richiesta di conversione del permesso di soggiorno, possibile mediante la spedizione dell'apposito *kit* postale cui, almeno in teoria, occorre allegare il contratto di soggiorno già stipulato presso lo Sportello unico della Prefettura. I lunghi tempi di risposta di alcune Prefetture costringono, però, gli interessati a spedire il *kit*, allegando la sola ricevuta della PEC con cui hanno richiesto l'appuntamento in Pre-

<sup>5</sup> Art. 7, § 1, lett. e), dir. UE n. 801/2016, relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi e collocamento alla pari.

<sup>6</sup> TAR Emilia-Romagna-Bologna, sez. I, sent. n. 692/2020.

<sup>7</sup> Come nota L. NERI, *Il lavoro*, in *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, a cura di P. Morozzo della Rocca, VI ed., Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2024, p. 239 "l'istituto del contratto di soggiorno (introdotto dall'art. 6 l. 189/2002), è sicuramente tra i più problematici, perlomeno sotto il profilo strettamente giuridico, che il legislatore del 2002 abbia ideato"; forse ancora più problematico è, però, il profilo delle sue ricadute amministrative.

fettura, in modo da potere interinalmente continuare a godere dello *status* di straniero regolarmente soggiornante.

Rimane attuale nell'oggi – seppure riguardo non più alla verifica delle quote, ma alla sola stipula del contratto di soggiorno – l'affermazione di una parte della giurisprudenza, secondo la quale la domanda di conversione del permesso di soggiorno da motivi di studio a motivi di lavoro, rivolta direttamente dall'interessato alla Questura senza avere previamente attivato il collegato procedimento prefettizio, non è inammissibile, ma, al più, potrebbe essere considerata improcedibile e, dunque, salvo quanto si osserverà nel successivo paragrafo, necessitante dell'integrazione procedimentale prevista dalla legge<sup>8</sup>. Detta giurisprudenza ha colto perfettamente l'intollerabile pesantezza disciplinare e il vuoto di tutela che la natura inutilmente bifasica del procedimento comporta e che sarebbe molto opportuno, sul piano disciplinare, eliminare. E, proprio a quest'ultimo riguardo, opportunamente, il giudice amministrativo in passato ha censurato l'omissione da parte del Questore dell'indicazione al richiedente della necessità di integrare la richiesta, aggiungendovi copia dell'istanza rivolta allo Sportello unico presso la Prefettura, la quale può essere considerata sufficiente a mantenere in essere il procedimento stesso di conversione, in attesa della stipula del contratto di soggiorno ormai sollecitata<sup>9</sup>. Quanto invece al caso in cui l'interessato si trovi già ad attendere, ancora senza alcun esito, un qualche riscontro della Prefettura alla propria richiesta di potere stipulare il contratto di soggiorno, dovrebbe ammettersi la possibilità di avviare comunque la seconda fase del procedimento, allegando in luogo del contratto di soggiorno la documentazione comprovante l'avvenuta istanza presso la Prefettura.

#### *4. È possibile una semplificazione procedimentale in via interpretativa?*

Ai sensi dell'art. 5-*bis*, co. 3, TUI, il contratto di soggiorno per motivi di lavoro è sottoscritto in base a quanto previsto dal successivo art. 22 TUI, il quale si riferisce esclusivamente agli ingressi in Italia dall'estero di stranieri a ciò autorizzati per motivi di lavoro. Sia pure secondo una logica analogica

<sup>8</sup> Così, da ultimo, modificando il proprio orientamento precedente, TAR Lombardia-Milano, sez. IV, sent. n. 563/2022.

<sup>9</sup> TAR Roma-Lazio, sez. II, sent. n. 6458/2016, riferita, nel caso di specie, alla verifica delle quote, ma senz'altro valevole anche per la sola richiesta di stipula del contratto di soggiorno.

non del tutto convincente, l'estensione del contratto di soggiorno agli studenti universitari stranieri già residenti in Italia poteva spiegarsi con la loro inclusione nelle quote di ingresso, di cui assorbivano una determinata parte. Già strideva peraltro con quell'opzione disciplinare il fatto che, di consueto, lo studente universitario straniero che chiede la conversione del proprio permesso di soggiorno risulta già svolgere un'attività lavorativa, sia pure nel limite delle venti ore a settimana<sup>10</sup>, ed è dunque titolare di un contratto di lavoro che non ha richiesto la procedura prefettizia consistente nella rituale stipula del contratto di soggiorno.

Non è inoltre privo di rilievo il fatto che l'art. 17 d.l. n. 5/2012, conv. con mod. nella l. n. 35/2012, consideri la comunicazione Unilav quale valido assolvimento della comunicazione alla Questura della stipula del contratto di soggiorno per motivi di lavoro subordinato, senza necessità di avviare la procedura prefettizia, purché riguardante l'assunzione di un lavoratore già in possesso di un permesso di soggiorno, in corso di validità, che abiliti allo svolgimento un lavoro subordinato. Muovendo da tale base normativa, il MI ritiene dunque che nell'istruttoria di rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro ad uno straniero già regolarmente soggiornante le Questure non debbano più accertare la presenza, tra la documentazione prodotta a corredo dell'istanza, del modello Q (contratto di soggiorno) e della ricevuta di ritorno della raccomandata inviata allo Sportello unico immigrazione, ma unicamente la sussistenza del predetto modello Unilav<sup>11</sup>.

##### 5. La conversione successiva all'acquisizione in Italia di un titolo di studio

Esiste anche un secondo canale di conversione dal permesso di soggiorno per motivi di studio al permesso di soggiorno per motivi di lavoro, che la legge riserva a chi abbia ormai finalizzato il proprio percorso universitario (o a questo assimilabile) o *post lauream*. Un'analoga possibilità *ex art. 14, co. 6, reg. TUI* riguarda del resto – come si è già accennato (§ 19.1) – lo straniero che abbia concluso un corso di formazione o un tirocinio curricolare o extracurricolare. La principale convenienza di questo secondo canale era data, sino all'entrata in vigore del d.l. n. 20/2023, conv. con mod. nella l. n.

<sup>10</sup> Art. 14, co. 4, reg TUI.

<sup>11</sup> Ministero dell'interno, Dipartimento della pubblica sicurezza, Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, circ. n. 9172/2011, concernente "comunicazioni obbligatorie in caso di assunzione di lavoratore straniero regolarmente soggiornante in Italia".

50/2023 – che ha esteso anche agli studenti universitari stranieri ancora impegnati nei corsi la medesima possibilità – dalla mancata sottoposizione alla verifica della disponibilità di posti nell’ambito delle quote annuali di ingresso, scongiurando così l’ampia aleatorietà che ne derivava circa la possibilità di accoglimento della domanda di conversione.

La possibilità di conversione del permesso di soggiorno al raggiungimento del titolo di studio, già prevista in altra forma dall’abrogato art. 22, co. 11-*bis*, TUI, è depositata ora, in termini stilisticamente minimalisti, nell’art. 14, co. 5, reg. TUI, ove è disposto che agli studenti universitari stranieri che abbiano conseguito in Italia il diploma di laurea o di laurea specialistica si applica la medesima disciplina riservata agli studenti universitari stranieri già titolari del permesso di soggiorno per motivi di studio al raggiungimento della maggiore età.

Sebbene – e a differenza dell’abrogato art. 22, co. 11-*bis*, TUI – l’art. 14, co. 5, reg. TUI non contempli nell’ipotesi di convertibilità i possessori dei diplomi di master, dei corsi di perfezionamento e di dottorato di ricerca, questi vi sono invece opportunamente inclusi in via interpretativa dallo stesso MI, d’intesa con il MUR, in presenza di alcuni requisiti formativi<sup>12</sup>. Lo studente universitario straniero che abbia acquisito in Italia uno dei titoli di studio ora indicati e disponga nell’immediato di un impiego può quindi acquisire il permesso di soggiorno per motivi di lavoro in qualsiasi momento prima della scadenza del permesso di soggiorno, chiedendo la conversione del suo titolo di soggiorno per motivi di studio senza la necessità di un’attestazione di sussistenza di una quota nell’ambito del decreto flussi di programmazione degli ingressi per motivi di lavoro (ma pur sempre dovendo attivare la procedura per la firma del contratto di soggiorno).

<sup>12</sup> E ciò in quanto l’art. 14, co. 5, reg. TUI non ha subito mutamenti, perpetuando così, nell’orientamento amministrativo, l’efficacia delle circolari del Dipartimento libertà civili e immigrazione del MI n. 1280/2009 e n. 5920/2009, secondo le quali detto canale di conversione riguarda, oltre ai laureati, i titolari dei seguenti titoli di studio: *a*) diploma di specializzazione (minimo due anni); *b*) dottorato di ricerca; *c*) master universitario di I livello (60 CFU); *d*) master universitario di II livello (60 CFU); *e*) attestato o diploma di perfezionamento (60 CFU), cui si acceda con il diploma di laurea ex l. n. 341/1990 o con la laurea specialistica magistrale.

### 6. Meglio disoccupati con prospettive di impiego che già occupati?

Quanto invece al laureato o diplomato che non abbia disponibilità immediata di un impiego, egli può comunque richiedere un permesso di soggiorno per ricerca lavoro ai sensi dell'art. 39-*bis*.1 TUI. Si tratta di una possibilità che la norma riferisce questa volta espressamente a coloro che abbiano “conseguito in Italia il dottorato o il master universitario ovvero la laurea triennale o la laurea specialistica, o il diploma accademico di primo livello o di secondo livello o il diploma di tecnico superiore”<sup>13</sup>.

Ad una prima lettura certamente ragionevole, ma inconsapevole delle rigidità e dei conseguenti orpelli amministrativi che appesantiscono la disciplina del settore, la posizione del laureato che chiede il passaggio al permesso di soggiorno per ricerca lavoro è meno desiderabile della condizione del laureato che, disponendo già di un idoneo impiego, chieda il passaggio al permesso di soggiorno per motivi di lavoro. Se ciò è vero riguardo ad una valutazione *ex post* che guardi al permesso di soggiorno ormai ottenuto, non lo è affatto *ex ante*, considerando gli oneri da affrontare per potere giungere al risultato desiderato. Si tratta di oneri tali da rendere talvolta preferibile la richiesta del permesso di soggiorno per ricerca lavoro, in quanto caratterizzata – mancandone il necessario oggetto – dall'esenzione dalla stipula del contratto di soggiorno presso la Prefettura, di cui all'art. 5-*bis*, co. 1, TUI. Tale onere comporta, infatti, la sottoposizione del richiedente a un raddoppio delle procedure, i cui tempi sono ampiamente più dilatati di quelli previsti come meramente ordinatori dal legislatore e talvolta eternizzati a causa di disfunzioni locali, specie nelle Prefetture metropolitane.

Ciò basterebbe a capovolgere l'ordine delle convenienze, considerando la propensione delle imprese a reperire con sollecitudine i propri dipendenti e, dunque, ad abbandonare al loro destino quelle figure professionali la cui sicura acquisizione dovrebbe rimanere sospesa per svariati mesi sino alla stipula del contratto di soggiorno. Tale stipula comporta, inoltre, un secondo e non minore inconveniente, in quanto essa richiede la produzione da parte del datore di lavoro o del lavoratore del certificato di idoneità alloggiativa riguardo all'abitazione utilizzata dal lavoratore. Si tratta di un onere di natura sostanziale, prima ancora che documentale, che in molti casi è arduo adempiere, dato che l'irregolarità strutturale e contrattuale del mercato delle

<sup>13</sup> Ancora, ai sensi del medesimo art.39-*bis*.1, co. 2, TUI, qualora la documentazione relativa al conseguimento di uno dei titoli di studio richiesti non sia ancora disponibile, questa potrà essere presentata entro sessanta giorni dalla richiesta del permesso di soggiorno.

abitazioni in Italia è forse maggiore della pur ampia irregolarità del suo mercato del lavoro<sup>14</sup>.

### *7. Le scarse prerogative del laureato titolare del permesso di soggiorno per ricerca lavoro*

La convenienza della domanda del permesso di soggiorno per ricerca lavoro è però relativa solo ai gravosi ostacoli del percorso amministrativo caratterizzante la richiesta di conversione del permesso di soggiorno per motivi di studio al permesso di soggiorno per motivi lavoro, mentre in termini più generali occorre constatare che essa rimane comunque sottoposta a condizioni non particolarmente generose, considerando il breve tempo a disposizione del richiedente, una volta ottenuto questo particolare permesso di soggiorno con funzione di passarella (non oltre i dodici mesi), per trasformarlo in un permesso di soggiorno per motivi di lavoro, invece che vederselo scadere senza più rimedio<sup>15</sup>.

Ai sensi dell'art. 39-*bis*.1 TUI, per ottenere il permesso-passarella, occorre infatti che il richiedente dimostri di disporre del medesimo requisito reddituale indicato per l'ammissione al ricongiungimento familiare dall'art. 29,

<sup>14</sup> Alla conclusione dell'esonero dalla stipula del contratto di soggiorno si perviene sulla base dei due seguenti indici normativi: *a*) l'assenza di un richiamo a tale onere nell'art. 39-*bis*.1, co. 1, TUI; *b*) l'art. 17 d.l. n. 5/2012, conv. con mod. nella l. n. 35/2012, ove è disposto che "la comunicazione obbligatoria di cui all'articolo 9 *bis*, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608, assolve, a tutti gli effetti di legge, anche agli obblighi di comunicazione della stipula del contratto di soggiorno per lavoro subordinato concluso direttamente tra le parti per l'assunzione di lavoratore in possesso di permesso di soggiorno, in corso di validità, che abiliti allo svolgimento di attività di lavoro subordinato di cui all'articolo 5 *bis*".

<sup>15</sup> Secondo un orientamento giurisprudenziale, tale permesso di soggiorno potrebbe essere rilasciato un'unica volta; ciò ha comportato il rigetto del ricorso volto ad affermare il diritto di una straniera già titolare in passato del permesso di soggiorno per ricerca lavoro, la quale si era poi nuovamente iscritta a un corso di studi, richiedendo, infine, un secondo permesso di soggiorno per ricerca lavoro: si veda TAR Lombardia-Milano, sez. III, sent. n. 2742/2023.

co. 3, TUI<sup>16</sup> e sia beneficiario di un'adeguata copertura assicurativa sanitaria annuale<sup>17</sup>.

Il richiedente prima di inviare la domanda di conversione dovrà dichiarare, ai sensi dell'art. 39-*bis*.1, co. 1, TUI, la propria "immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro presso i servizi per l'impiego, come previsto dall'art. 19, d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150"<sup>18</sup>, dovendo poi, nell'arco di tempo della validità del permesso di soggiorno per ricerca lavoro, reperire un'occupazione non necessariamente qualificata o coerente con la formazione ricevuta, oppure avviare un'impresa, in quest'ultimo caso necessariamente coerente con il percorso formativo completato. Solo adempiendo a questo impegno potrà successivamente richiedere l'ulteriore conversione nel permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato o autonomo<sup>19</sup>.

La limitazione dell'attività di impresa consentita, riguardante solamente quelle coerenti con il percorso formativo completato, potrebbe però suscitare dubbi riguardo alla legittimità sovranazionale della norma, dato che essa costituisce esercizio della clausola facoltativa di cui all'art. 25, § 7, dir. UE n.

<sup>16</sup> Nelle linee guida pubblicate da alcune Questure vengono esemplificativamente indicati come possibili prove del requisito reddituale la titolarità di conti correnti postali o bancari, le borse di studio, i redditi da lavoro, i redditi di familiari che dichiarino di mantenere il richiedente con dichiarazione sostitutiva di notorietà circa il mantenimento.

<sup>17</sup> Inclusa l'iscrizione volontaria al SSN, ai sensi dell'art. 34, co. 3, TUI.

<sup>18</sup> Dovrà quindi allegare alla domanda del permesso di soggiorno la copia della Dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro e il patto di servizio stipulato con il Centro per l'impiego competente e/o copia del progetto imprenditoriale coerente con il percorso di studi svolto ove non opti per la ricerca di un rapporto di lavoro subordinato.; sul permesso di soggiorno di cui all'art. 39-*bis*.1 TUI, si ritrovano brevi cenni in C. CORSI e S. DALL'OGGIO, *Il quadro normativo*, in *Immigrazione e lavoro*, a cura di P. Bonetti *et al.*, Napoli, 2022, p. 417.

<sup>19</sup> La disciplina del permesso di soggiorno per ricerca lavoro dello straniero laureato risulta particolarmente rigida riguardo ai giovani impegnati in carriere caratterizzate da una molteplicità di *stages* e da formule contrattuali di precariato, spesso coincidenti con ambienti della ricerca; ciò soprattutto riguardo al requisito reddituale preteso al giovane "disoccupato"; questa contraddizione tra le esigenze di ottenere un'alta qualificazione e la disciplina del permesso di soggiorno è comune a molti Paesi europei; osserva P. KHANNA, *Move the Forces that Are Uprooting us and Will Shape Humanity's Destiny*, [2021], trad. it. *Il movimento del mondo*, Roma, Fazi, 2021, p. 79: "le migliori università come il Politecnico federale di Zurigo spendono ogni anno milioni in borse di studio per gli studenti asiatici per poi garantire loro solo tre mesi di tempo per cercare lavoro prima della scadenza del visto (rectius: permesso di soggiorno). Piuttosto i governi europei dovrebbero garantire loro almeno tre anni di permanenza, nel corso dei quali non c'è dubbio che quei neolaureati darebbero il meglio di sé per il paese che li ospita"; è chiaro il fondamento della critica.

801/2016, ove in effetti si consente agli Stati membri di pretendere che detta attività corrisponda almeno al medesimo livello dell'attività di studio o di ricerca svolta, ma non necessariamente al medesimo settore<sup>20</sup>. Si impone, quindi, un'interpretazione orientata volta ad intendere in senso molto lato il requisito di coerenza con il percorso di studi svolto.

Anche nel caso della successiva conversione dal permesso di soggiorno per ricerca lavoro a quello per motivi di lavoro, la relativa richiesta potrà essere fatta utilizzando l'apposito *kit* disponibile presso Poste italiane, allegandovi, tra l'altro, nel caso di lavoro subordinato, copia della comunicazione Unilav (lavoratore subordinato), oppure, nel caso di lavoro domestico, copia della denuncia del rapporto di lavoro all'INPS. Nel caso del lavoro autonomo, la documentazione da allegare dipenderà invece dal tipo di attività svolta<sup>21</sup>.

#### *8. Questioni interpretative riguardo all'idoneità del titolo di studio conseguito in Italia*

La crescente complessità del multiforme sistema di istruzione e di formazione professionale produce non poche incertezze riguardo alla corrispondenza del singolo corso ad una delle fattispecie cui la legge connette la convertibilità del permesso di soggiorno del diplomato. L'interessato, oltretutto, provenendo da sistemi nazionali di istruzione superiore fortemente privatizzati e talvolta scarsamente trasparenti, viene non di rado tratto in inganno sul valore legale o meno dei titoli rilasciati da imprese di formazione private operanti in Italia. Dette imprese – spesso recanti nella denominazione il termine di “accademia” o di “scuola di alta formazione” – a loro volta intrattengono (e in qualche caso simulano) relazioni di collaborazione con atenei

<sup>20</sup> Il legislatore italiano si è qui avvalso solo parzialmente della clausola facoltativa contenuta all'art. 25, § 7, dir. UE n. 801/2016, a termini del quale gli Stati membri possono, senza esserne quindi obbligati, “richiedere che l'occupazione che il cittadino di paese terzo sta cercando o l'impresa che sta avviando corrispondano al livello dell'attività di ricerca o degli studi completati”.

<sup>21</sup> La documentazione idonea varia in base all'attività svolta, afferente ad una delle seguenti categorie: *a*) attività di lavoro industriale, professionale, artigianale, commerciale; *b*) attività per la quale non è previsto il rilascio di alcuna autorizzazione, licenza o iscrizione ad albi, registri o elenchi abilitanti (ad esempio, attività di consulenza, anche sulla base di un contratto di collaborazione coordinata e continuativa); *c*) soci e/o amministratori di società o cooperative già in attività.

effettivamente appartenenti al sistema universitario nazionale, ma ciò non vuol dire automaticamente che i loro corsi possano legittimamente fregiarsi, ad esempio, del titolo di master universitario.

Dal punto di vista contrattuale, è ovviamente interesse di cui lo straniero deve avere cura quello di verificare, al momento dell'iscrizione, la qualifica legale del corso, a fronte però del dovere dell'ente di formazione di fornire informazioni comprensibili, veritiere e adeguate sul servizio offerto. Quanto però agli effetti amministrativi del conseguimento del titolo sulla posizione di soggiorno in Italia dello straniero, va però condivisa l'affermazione della giurisprudenza, secondo cui "la validità legale del percorso di studi che lo straniero intende compiere in Italia dovrebbe essere accertata al momento del rilascio del permesso di soggiorno per motivi di studio"<sup>22</sup>, sicché risulta scorretta da parte della medesima amministrazione un'interpretazione contraria in sede di conversione del titolo a quella data riguardo all'idoneità del corso al rilascio del permesso di soggiorno per motivi di studio. Questo *venire contra factum proprium* dell'amministrazione, oltre ad essere lesivo delle aspettative dello studente universitario straniero, vanifica oltretutto l'"investimento che lo Stato ha compiuto permettendo al cittadino straniero di frequentare la scuola italiana"<sup>23</sup>. Non contraddice tale orientamento, ma anzi lo conferma, l'affermazione del Consiglio di Stato secondo cui, a fronte di un titolo di studio idoneo a consentire la conversione del permesso di soggiorno ai sensi della citata normativa, importa ai fini della convertibilità del titolo di soggiorno la regolarità del soggiorno dello studente universitario straniero, a poco importando, invece, quale fosse a monte il titolo esatto del visto di ingresso da lui originariamente utilizzato<sup>24</sup>.

### 9. *L'alta formazione pontificia*

Una particolarità italiana è certamente la densa presenza di studenti universitari stranieri presso gli atenei pontifici, sebbene ridottasi negli ultimi anni a causa della regionalizzazione, a livello planetario, degli studi per la formazione religiosa. Una parte di essi è titolare del permesso di soggiorno per

<sup>22</sup> Così TAR Lombardia-Milano, sez. III, sent. n. 952/2023.

<sup>23</sup> Così, ancora, TAR Lombardia-Milano, sez. III, sent. n. 952/2023, riguardo al diploma conseguito presso un Istituto annoverato fra quelli dell'AFAM, ma a conclusione di un corso non annoverato espressamente fra quelli riconosciuti dal MUR.

<sup>24</sup> C. St., sez. III, sent. n. 8450/2021.

motivi religiosi, il quale dà loro la possibilità di studiare e che a tutt'oggi è convertibile in un permesso di soggiorno per motivi di lavoro, mediante una richiesta da rivolgersi con l'apposito *kit* direttamente alla Questura territorialmente competente<sup>25</sup>.

Quanto ai titolari del permesso di un soggiorno per motivi di studio, potrebbe in prima battuta osservarsi che pure nel loro caso, una volta rilasciato tale permesso di soggiorno, sarebbe contraddittoria e perciò ingiustificata la loro esclusione dalla possibilità di conversione che l'art. 6, co. 1, TUI riconosce indistintamente a tutti i titolari di questo tipo di autorizzazione al soggiorno anche prima del conseguimento di un titolo conclusivo degli studi<sup>26</sup>. Un problema relativo all'ambito di applicazione delle norme di riferimento si pone, invece, riguardo all'art. 39-*bis*.1 TUI e, assai più marginalmente, all'art. 14, co. 5, reg. TUI, riguardo a coloro che, avendo terminato gli studi, devono verificare se il titolo conseguito sia riconoscibile ai fini della loro applicazione. Al riguardo, va senz'altro osservato come anche il diplomato presso un'istituzione dell'alta formazione pontificia possa accedere alla conversione del permesso di soggiorno da tali norme consentita, purché il titolo acquisito sia tra quelli che risultino riconoscibili dall'ordinamento giuridico italiano.

Occorre sul punto svolgere una pur breve ricognizione della normativa, caratterizzata da una stratificazione non sempre chiara alle stesse segreterie universitarie coinvolte. All'origine dell'attuale disciplina di riconoscimento dei titoli pontifici vi è l'art. 40, § 1, del Concordato tra lo Stato e la Santa Sede del 1929<sup>27</sup>, a termini del quale "le lauree in sacra teologia date dalle Facoltà approvate dalla Santa Sede saranno riconosciute dallo Stato italiano. Saranno parimenti riconosciuti i diplomi, che si conseguono nelle scuole di paleografia, archivistica e diplomatica documentaria erette presso la biblioteca e l'archivio nella Città del Vaticano". Ma questo non era che l'inizio di una più complessiva accoglienza dei titoli di studio pontifici nel sistema italiano di istruzione superiore. Infatti, con la revisione del Concordato del 1984 l'art. 40 veniva sostanzialmente trasposto nell'art. 10 l. n. 121/1985<sup>28</sup>, cui se-

<sup>25</sup> Ai sensi dell'art. 6, co. 1-*bis*, lett. g), TUI.

<sup>26</sup> Come già osservato, richiamando TAR Lombardia-Milano, sez. III, sent. n. 952/2023.

<sup>27</sup> L. n. 810/1929.

<sup>28</sup> Il cui testo infatti recita: "gli istituti universitari, i seminari, le accademie, i collegi e gli altri istituti per ecclesiastici e religiosi o per la formazione nelle discipline ecclesiastiche, istituiti secondo il diritto canonico, continueranno a dipendere unicamente dall'autorità ecclesiastica. I titoli accademici in teologia e nelle altre discipline ecclesiastiche, determinate d'accordo tra le Parti, conferiti dalle Facoltà approvate dalla Santa Sede, sono riconosciuti dallo Stato. Sono parimenti riconosciuti i diplomi conseguiti nelle Scuole vaticane di paleografia,

guiva alcuni anni dopo uno scambio di note verbali tra i due Stati (con piena esecuzione da parte dell'Italia mediante il d.P.R. n. 175/1994), ove tra le discipline ecclesiastiche riconoscibili dall'ordinamento universitario italiano viene espressamente menzionato anche lo studio della "Sacra Scrittura"<sup>29</sup>.

Infine, il 13.2.2019 sopraggiungeva un ultimo accordo, con scambio di note verbali, menzionando tra i corsi relativi alle discipline ecclesiastiche riconoscibili ai sensi dell'art. 10 l. n. 121/1985 anche il Diritto canonico, la Liturgia, la Spiritualità, la Missiologia e le Scienze religiose.

Parallelamente, a fronte della partecipazione delle università pontificie alla Convenzione di Lisbona del 1997 e al c.d. Processo di Bologna del 1999, è via via divenuto più agevole il riconoscimento degli altri gradi accademici della Santa Sede in altre discipline, anche in quanto facenti parte dello Spazio europeo dell'istruzione superiore, i quali, come ricorda ad oggi il MUR, "sono valutabili alla stregua di tutti gli altri titoli esteri, secondo le procedure vigenti, salvo specifici decreti ministeriali che prevedano il riconoscimento automatico di particolari titoli"<sup>30</sup>. Lo studente universitario straniero che abbia conseguito un grado accademico pontificio diverso da quelli inclusi negli accordi connessi al Concordato del 1984 potrà quindi, per il tramite della segreteria dell'istituzione ecclesiastica presso la quale ha finalizzato detto titolo di studio, certificarne il riconoscimento nell'ordinamento italiano, oppure richiederlo con le modalità indicate da detta segreteria.

diplomata e archivistica e di biblioteconomia. Le nomine dei docenti dell'Università Cattolica del Sacro Cuore e dei dipendenti istituti sono subordinate al gradimento, sotto il profilo religioso, della competente autorità ecclesiastica".

<sup>29</sup> In particolare, all'art. 2 della citata nota verbale si dispone che "i titoli accademici di baccalaureato e di licenza nelle discipline di cui all'art. 1, conferiti dalle facoltà approvate dalla Santa Sede, sono riconosciuti, a richiesta degli interessati, rispettivamente come diploma universitario e come laurea con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, su conforme parere del Consiglio universitario nazionale. Il riconoscimento è disposto previo accertamento della parità della durata del corso di studi seguito a quella prevista dall'ordinamento universitario italiano per i titoli accademici di equivalente livello; si dovrà anche accertare che l'interessato abbia sostenuto un numero di esami pari a non meno di 13 annualità d'insegnamento per i titoli da riconoscere come diploma universitario, e pari a non meno di 20 annualità d'insegnamento per i titoli da riconoscere come laurea".

<sup>30</sup> Su *bit.ly/477JUKt*.

#### 10. *Orientamenti interpretativi e principio di proporzionalità*

Pronunciatasi riguardo alla conversione del permesso di soggiorno da motivi di studio a permesso di soggiorno per motivi di lavoro, di cui all'art. 14, co. 6, reg. TUI, ma esprimendo in tale occasione un principio di diritto applicabile anche a tutti gli altri casi di conversione del permesso di soggiorno per motivi di studio, la giurisprudenza ne ha reso meno rigido il requisito della persistente validità dell'autorizzazione al soggiorno per motivi di studio al momento della proposizione della domanda di conversione<sup>31</sup>. Secondo il Consiglio di Stato, infatti, "la conversione in permesso per motivi di lavoro del titolo di soggiorno per motivi di studio può essere richiesta anche dopo la scadenza formale di quest'ultimo se al momento della proposizione dell'istanza il rapporto di lavoro è stato instaurato"<sup>32</sup>. Ragioni sistematiche fanno infatti propendere i giudici amministrativi per la possibilità di attribuire eccezionalmente un'efficacia "sanante" agli elementi di fatto preesistenti (nel caso di specie, la preesistenza alla scadenza del permesso di soggiorno di un contratto di lavoro) nonché a quelli sopravvenuti al verificarsi del termine decadenziale, ma antecedenti al provvedimento dell'amministrazione<sup>33</sup>.

Va peraltro ricordato che l'Italia non ha utilizzato nel diritto interno il disposto di cui all'art. 25, § 5, dir. UE n. 801/2016, facoltizzante gli Stati membri ad imporre un termine alla domanda di conversione, a pena di irricevibilità, nel limite dei trenta giorni precedenti alla scadenza del permesso di soggiorno per motivi di studio. Ciò consente, di conserva, di immaginare un'elasticità anche sul termine connesso alla scadenza del permesso di soggiorno, considerando altresì che nel diverso ma simile caso della richiesta di rinnovo detto termine procedimentale è dilatato sino al sessantesimo giorno successivo alla scadenza del permesso da rinnovare<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> C. St., sez. III, sent. n. 7525/2021, cui corrispondono numerosi precedenti conformi dei Tribunali amministrativi regionali, tra cui TAR Emilia-Romagna-Parma, sez. I, sent. n. 154/2016.

<sup>32</sup> C. St., sez. III, sent. n. 7525/2021.

<sup>33</sup> Nella motivazione il Consiglio di Stato valorizza opportunamente la situazione di fatto, da cui emerge la volontà e la capacità di inserimento lavorativo dello straniero nel territorio italiano; va peraltro osservato che, nel caso sottoposto a giudizio, la domanda di conversione era stata proposta pochissimi giorni dopo il termine di scadenza del permesso di soggiorno, rendendo quindi particolarmente ingiustificata sul piano sistematico un'applicazione rigidamente letterale della norma.

<sup>34</sup> Vengono richiamate, al riguardo, C. St., sez. VI, ord. n. 2654/2005; TAR Lazio-Latina, sez. I, sentt. n. 304/2019; n. 176/2020; TAR Toscana, sez. II, sent. n. 377/2016.

11. *Il surfing burocratico è una pezza, ma occorre un vestito nuovo*

Come emerge dalle considerazioni che precedono, le maggiori difficoltà nell'integrazione lavorativa degli studenti universitari stranieri già titolari di un permesso di soggiorno per motivi di studio derivano non tanto dalla trama legislativa, quanto dalla sua disciplina procedimentale, cioè dall'obiettivo difficoltà dell'amministrazione di svolgerne gli inutili, ma onerosi passaggi. Ipotizziamo (l'esemplificazione è tratta da un caso reale molto simile) che Netflix intenda assumere a tempo pieno un giovane laureato in Cinema, televisione e produzione multimediale. In teoria, secondo l'art. 6, co. 1, TUI, potrebbe farlo, ma dovrebbe attendere la firma del contratto di soggiorno, con tempi di attesa in Prefettura (competente per una provincia metropolitana vasta e popolosa) di circa un anno; troppo per qualsiasi impresa di qualsiasi settore. Netflix, purtroppo, non è disposta a stipulare un contratto *part-time*, né a dissimulare un rapporto di lavoro di quaranta ore settimanali sotto le apparenze dichiarate di un *part-time* di venti ore settimanali (il massimo consentito a chi ha un permesso di soggiorno per motivi di studio, peraltro ormai in scadenza; § 19.4). Vero è che lo straniero in questione, in realtà, non studia più, ragione per la quale, forse, il consulente del lavoro di Netflix potrebbe avallarne immediatamente l'assunzione a tempo pieno, inserendo tra i dati Unilav la casella "lavoratore in attesa del permesso di soggiorno (per motivi di lavoro)". Si tratta, tuttavia, di un'interpretazione che l'amministrazione può forse tollerare, ma non certo avallare.

Nel frattempo, per maggiore tranquillità di tutti, basterebbe che il neo-laureato, anticipando la seconda fase procedimentale all'uopo prevista, spedisse la richiesta di conversione del permesso di soggiorno alla Questura, allegandovi la ricevuta della richiesta di appuntamento in Prefettura e rimanendo così in attesa di entrambe le convocazioni in Prefettura e in Questura. Ma anche tale pur ragionevole procedere sarebbe probabilmente visto con diffidenza dal consulente del lavoro, un professionista al quale è chiesto di mantenere indenne il proprio committente da rischi giuridici (in realtà, nel caso di specie, insignificanti), tanto più che, scartato un candidato, se ne possono trovare altri.

Rimane allora un'ultima via di fuga: chiedere subito alla Questura competente il permesso di soggiorno per ricerca lavoro, avviare il rapporto di lavoro e, immediatamente dopo, chiedere una seconda conversione dal permesso di soggiorno per ricerca lavoro al permesso di soggiorno per motivi di lavoro. Vero è che, in questo come in molti altri casi, dovendo navigare su acque infestate da acuminati detriti burocratici e iceberg normativi, i navi-

ganti si sono ormai abituati ad abili manovre, che però non fermano l'emorragia di cervelli e di imprese verso altri Paesi, dove l'ingegno può concentrarsi su temi diversi e più produttivi che non la conservazione o la trasformazione del proprio permesso di soggiorno.



## CAPITOLO 20

### GLI STUDENTI UNIVERSITARI STRANIERI E LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE

*Francesco Negozio*

SOMMARIO: 1. Un inquadramento normativo. – 1.1. Il diritto all'istruzione superiore nella Convenzione di Ginevra del 1951. – 1.2. Il diritto dell'UE e la normativa interna. – 1.3. L'accesso agli studi universitari dei titolari di protezione temporanea. – 2. Il problema dei richiedenti la protezione internazionale. – 2.1. L'esclusione dei richiedenti la protezione internazionale dall'accesso all'istruzione secondaria nel diritto dell'UE e nella normativa interna. – 2.2. L'accesso degli studenti universitari stranieri alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale. – 3. Il riconoscimento dei titoli accademici e delle qualifiche dei rifugiati. – 3.1. La normativa internazionale e sovranazionale. – 3.2. La risposta italiana: il programma "CIMEA for Refugees". – 4. La mobilità universitaria come canale complementare di accesso alla protezione internazionale. – 4.1. I riferimenti contenuti nel Global Compact on Refugees e nel Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo dell'UE. – 4.2. Il modello italiano di corridoi universitari: il progetto "University Corridors for Refugees". – 5. Riflessioni conclusive.

#### 1. *Un inquadramento normativo*

##### 1.1. *Il diritto all'istruzione superiore nella Convenzione di Ginevra del 1951*

Secondo i dati resi disponibili dall'UNHCR e basati sulle statistiche prodotte da 33 Stati, solo il 6 per cento dei rifugiati ha un accesso effettivo all'istruzione secondaria superiore, contro un tasso di immatricolazione o completamento degli studi universitari dei cittadini di quegli stessi Stati che supera di poco il 40 per cento<sup>1</sup>. Com'è evidente, il dato è solo parzialmente

<sup>1</sup> UNHCR, *All Inclusive*, [2022], su [bit.ly/3RlxjyX](https://bit.ly/3RlxjyX), p. 6; la strategia dell'UNHCR "15by30" si propone di arrivare al 15 per cento dei rifugiati coinvolti dal sistema universitario degli Stati ospitanti entro il 2030; a tale proposito, merita di essere rilevato come il *target* dell'UNHCR relativo agli altri tre gradi di istruzione (scuola dell'infanzia, elementare e superiore) per il 2030 corrisponda, invece, alla parità tra il tasso di partecipazione dei rifugiati e

riconducibile a motivazioni di natura giuridica, incidendo notevolmente altri fattori, quali le condizioni socio-economiche svantaggiate, le situazioni di precarietà che caratterizzano la maggior parte delle esperienze di migrazione forzata, l'assenza di certificazioni attestanti il percorso scolastico nel Paese di origine, la limitata conoscenza della lingua dello Stato ospitante e le scarse possibilità di ottenimento di sussidi e borse di studio.

Allo stesso tempo, merita di essere considerato come l'accesso all'università e il completamento di un percorso di studi superiori nello Stato ospitante rappresentino un elemento di straordinaria potenzialità nel percorso di inclusione dei titolari di protezione internazionale e una risorsa notevole per lo sviluppo sociale ed economico dello Stato ospitante, nonché un potenziale fattore di reintegrazione e, nei casi di crisi generalizzata, di ricostruzione del Paese di origine. Tuttavia, risulta evidente come per lungo tempo il tema dell'accesso effettivo all'istruzione superiore sia stato relegato ai margini delle agende non solo dei tradizionali Paesi di asilo, ma anche dei movimenti e delle organizzazioni per i diritti dei rifugiati e richiedenti asilo<sup>2</sup>. Solo più recentemente, la comunità internazionale pare avere preso atto della rilevanza della tematica<sup>3</sup>: in questo senso, il Global Compact on Refugees, adottato dall'Assemblea generale dell'ONU come allegato al rapporto annuale dell'UNHCR nel 2018, ha annoverato l'istruzione superiore tra le aree operative che necessitano di maggiore attenzione, richiedendo agli Stati di incrementare il proprio sforzo per assicurare l'accesso dei rifugiati al sistema universitario, facilitare il riconoscimento di titoli e qualifiche accademiche e favorire il ricollocamento degli studenti rifugiati da Paesi terzi<sup>4</sup>. Tale considerazione assume poi una particolare rilevanza nel contesto italiano e dell'UE, atteso che la maggioranza dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale

quello delle comunità locali; secondo l'UNHCR, questo risultato non sarebbe realistico per quanto concerne l'istruzione terziaria, in considerazione delle sfide peculiari che interessano i rifugiati e dell'attuale punto di partenza; si veda UNHCR, *Refugee Education 2030*, [2019], su [bit.ly/3ZiamyF](http://bit.ly/3ZiamyF), pp. 7 ss.

<sup>2</sup> Il tema era stato oggetto di analisi critica in S. DRYDEN-PETERSON, *The Politics of Higher Education for Refugees in a Global Movement for Primary Education*, in *Refuge*, 2010, fasc. II, pp. 10 ss.

<sup>3</sup> L'Assemblea generale dell'ONU ha riconosciuto nel 2016 che "higher education serves as a powerful driver for change, shelters and protects a critical group of young men and women by maintaining their hopes for the future, fosters inclusion and non-discrimination and acts as a catalyst for the recovery and rebuilding of post-conflict countries" (ris. A/RES/71/1, 3.10.2016, p. 82).

<sup>4</sup> Assemblea generale dell'ONU, A/73/12 (part II), approvato come allegato alla ris. A/RES/73/151 del 17.12.2018, §§ 68 ss.

presenti negli Stati membri si colloca nella fascia anagrafica tipicamente associata all'avvio o al proseguimento degli studi universitari<sup>5</sup>.

L'art. 22 della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati (la c.d. Convenzione di Ginevra) del 1951<sup>6</sup> disciplina in modo differenziato l'accesso dei rifugiati all'istruzione pubblica primaria e secondaria. Con riferimento alla prima, il citato strumento pattizio garantisce ai rifugiati lo stesso trattamento dei cittadini degli Stati contraenti<sup>7</sup>. Diversamente, per ciò che riguarda l'ammissione agli studi superiori, il riconoscimento di titoli di studio, diplomi e certificati universitari rilasciati all'estero, l'esenzione dalle tasse e l'assegnazione di borse di studio, esso si limita a prevedere il trattamento "as favourable as possible" e, in ogni caso, non meno favorevole rispetto a quello generalmente riservato agli altri stranieri<sup>8</sup>.

In effetti, il tema dell'accesso dei rifugiati all'istruzione superiore, ivi inclusa quella universitaria, è stato oggetto di discussione tra gli Stati in tutte le fasi di redazione della Convenzione di Ginevra del 1951. Mentre vi era un generale consenso sull'accesso incondizionato dei rifugiati all'istruzione primaria<sup>9</sup>, più complessa si è rivelata la questione riguardante l'istruzione secondaria, su cui si sono registrate posizioni estremamente variegata tra le delegazioni presenti a Ginevra. La prima versione della Convenzione, redatta dal Segretariato generale dell'ONU prevedeva, infatti, che ai rifugiati fosse

<sup>5</sup> Più della metà dei richiedenti la protezione internazionale nel 2022, secondo l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, aveva tra i diciotto e i trentaquattro anni; si veda EUAA, *Asylum Report 2023*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2023, pp. 82 ss.

<sup>6</sup> Sul tema e, in particolare, sull'interpretazione dell'art. 22 Convenzione di Ginevra del 1951, si rimanda a N. ROBINSON, *Convention Relating to the Status of Refugees*, New York, Institute of Jewish Affairs, 1953, pp. 22 ss.; P. WEIS, *The Refugee Convention*, Cambridge, Cup, 1995, pp. 115 ss.; A. ZIMMERMANN, J. DÖRSCHNER A. ZIMMERMANN e J. DÖRSCHNER, *Article 22 1951 Convention*, in *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, a cura di A. Zimmermann, Oxford, Oup, 2011, pp. 1019 ss.; J.C. HATHAWAY, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge, Cup, 2021, pp. 757 ss.

<sup>7</sup> "The Contracting States shall accord to refugees the same treatment as is accorded to nationals with respect to elementary education" (art. 22, § 1, Convenzione di Ginevra del 1951).

<sup>8</sup> "The Contracting States shall accord to refugees treatment as favourable as possible, and, in any event, not less favourable than that accorded to aliens generally in the same circumstances, with respect to education other than elementary education and, in particular, as regards access to studies, the recognition of foreign school certificates, diplomas and degrees, the remission of fees and charges and the award of scholarships" (art. 22, § 2, Convenzione di Ginevra del 1951).

<sup>9</sup> P. WEIS, *The Refugee Convention*, cit., p. 118; J.C. HATHAWAY, *The Rights of Refugees under International Law*, cit., pp. 745 ss.

riservato “the most favourable treatment accorded to nationals of a foreign country, in particular as regards the remission of fees and charges and then award of scholarships”<sup>10</sup>. La disposizione, nelle parole dello stesso Segretario, si rendeva necessaria, dal momento in cui i livelli superiori dell’istruzione “are generally speaking open to foreigners; refugees will therefore receive the benefit of this circumstance if they are placed on the same footing as other foreigners”<sup>11</sup>. In realtà, la maggioranza delle delegazioni alla conferenza si dimostrò ben meno propensa a riconoscere ai rifugiati lo *standard* del trattamento più favorevole concesso, nelle stesse circostanze, ai cittadini di un altro Stato<sup>12</sup>. Fu parimenti respinta – per dieci voti a tre, con sei astensioni<sup>13</sup> – la proposta della Jugoslavia e della Repubblica federale di Germania di accordare ai rifugiati lo stesso trattamento riservato ai cittadini degli Stati contraenti<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> UN Ad Hoc Committee on Statelessness and Related Problems, *Status of Refugees and Stateless Persons. Memorandum by the Secretary-General. Annex Preliminary Draft Convention relating to the Status of Refugees (and Stateless Persons)*, E/AC.32/2, 3.1.1950, su [bit.ly/3SwEhkK](http://bit.ly/3SwEhkK), p. 40.

<sup>11</sup> E così prosegue: “since refugees are in a precarious economic position and the Government of their country of origin takes no interest in them, it would be desirable to do more than merely accord them the ordinary right enjoyed by foreigners; otherwise in practice although secondary and higher education is open to them, they will be unable, for want of money, to take advantage of it. For this reason it is proposed to grant refugees the most favourable treatment accorded to the nationals of a foreign country” (*ibidem*).

<sup>12</sup> Come, invece, è stato riconosciuto con riferimento al diritto di associazione e al diritto di esercitare un’attività professionale dipendente, di cui, rispettivamente, agli artt. 15 e 17 Convenzione di Ginevra del 1951; sul tema, si veda J.C. HATHAWAY, *The Rights of Refugees under International Law*, cit., pp. 255 ss.; varie delegazioni, tra cui quella britannica e quella venezuelana, si dissero contrarie ad estendere ai rifugiati i benefici accordati, per legittima scelta degli Stati, ai cittadini di determinati Paesi; si vedano P. WEIS, *The Refugee Convention*, cit., pp. 118 ss.; J.C. HATHAWAY, *The Rights of Refugees under International Law*, cit., pp. 760 ss.; come riportato da quest’ultimo, il Regno Unito temeva di dovere estendere ai rifugiati il trattamento privilegiato riservato ai cittadini della Polonia nell’accesso a determinate borse di studio, mentre il Venezuela voleva preservare i benefici economici accordati ai cittadini dei c.d. Paesi bolivariani.

<sup>13</sup> P. WEIS, *The Refugee Convention*, cit., pp. 118 ss.

<sup>14</sup> Analogamente a quanto disposto relativamente alla libertà religiosa, alla protezione della proprietà artistica e industriale, al diritto di adire i tribunali e beneficiare di assistenza legale, alla partecipazione a schemi di razionamento, all’accesso all’educazione primaria, all’assistenza pubblica, alla legislazione del lavoro e alla sicurezza sociale e al trattamento e agli oneri fiscali, di cui rispettivamente agli artt. 8, 14, 16, 20, 22, § 1, 23, 24, nonché 25, § 4, e 29 Convenzione di Ginevra del 1951; si veda J.C. HATHAWAY, *The Rights of Refugees under International Law*, cit., pp. 261 ss.

Una sorte più fortunata ebbe la proposta del Regno Unito di ridimensionare il beneficio accordato ai rifugiati alla soglia del trattamento “as favourable as possible, and, in any event, not less favourable than that accorded to aliens generally in the same circumstances”, che passò per dodici voti favorevoli contro uno, con due astensioni<sup>15</sup>. Il testo finale dell’art. 22 Convenzione di Ginevra del 1951, su proposta del Segretariato, fu integrato del riferimento al riconoscimento dei titoli di studio ottenuti all’estero, tema ritenuto di particolare importanza per l’integrazione dei rifugiati nelle comunità ospitanti.

L’art. 22 Convenzione di Ginevra del 1951, in definitiva, garantisce una tutela limitata del diritto dei rifugiati ad un’istruzione superiore, specialmente se comparato all’analoga previsione contenuta nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966<sup>16</sup>: non solo il dispositivo della Convenzione non assicura ai rifugiati l’accesso all’istruzione più avanzata a condizioni di parità con i cittadini dello Stato ospitante, ma permette – seppure in circostanze particolari – di accordare un trattamento più favorevole ad altre categorie di stranieri.

### 1.2. Il diritto dell’UE e la normativa interna

Nell’ambito del Sistema europeo comune di asilo, ai titolari di protezione internazionale – che, com’è noto, nell’UE si estrinseca nello *status* di rifugiato e nella protezione sussidiaria – è garantito il diritto di accedere al sistema di istruzione secondo le stesse modalità previste per i cittadini di Stati extra-UE regolarmente soggiornanti<sup>17</sup>. Tale previsione si pone sostanzialmente in linea con l’art. 22 Convenzione di Ginevra del 1951: se ad una prima lettura, infatti, potrebbe sembrare che il legislatore sovranazionale abbia voluto garantire una maggiore tutela ai titolari di protezione internazionale, equipa-

<sup>15</sup> P. WEIS, *The Refugee Convention*, cit., p. 121.

<sup>16</sup> L’art. 13, § 2, lett. c), Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 recita come segue: “higher education shall be made equally accessible to all, on the basis of capacity, by every appropriate means, and in particular by the progressive introduction of free education”; sul punto, si rimanda a M. NOWAK, *The Right to Education*, in *Economic, Social and Cultural Rights*, a cura di A. Eide *et al.*, Dordrecht, Nijhoff, 2001, pp. 245 ss.; K.D. BEITER, *The Protection of the Right to Education by International Law*, Leiden, Nijhoff, 2006, *passim*; F. VERIAVA e K. PATERSON, *The Right to Education*, in *Research Handbook on Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights*, a cura di J. Dugard *et al.*, Cheltenham, Elgar, 2020, pp. 113 ss.

<sup>17</sup> Art. 27, § 2, dir. UE n. 95/2011.

randoli *in toto* agli altri stranieri regolarmente soggiornanti, il considerando 43 dir. UE n. 95/2011 esclude dalla propria applicazione le “agevolazioni finanziarie accordate dagli Stati membri per promuovere l’istruzione”, consentendo trattamenti speciali da cui i titolari di protezione internazionale potrebbero risultare esclusi a beneficio di altre categorie di stranieri<sup>18</sup>.

La normativa dell’UE è trasposta nell’ordinamento italiano per gli effetti del d.lgs. n. 251/2007, ai sensi del quale “i maggiorenni, titolari dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria, hanno diritto di accedere al sistema di istruzione generale e di aggiornamento e perfezionamento professionale nei limiti e nei modi stabiliti per gli stranieri regolarmente soggiornanti”<sup>19</sup>. Tale previsione è corroborata dall’art. 39, co. 5, TUI, che elenca i permessi di soggiorno che consentono l’accesso ai corsi di istruzione tecnica superiore o di formazione superiore e alle scuole di specializzazione delle università, a parità di trattamento con i cittadini italiani. La disposizione, infatti, include tra i beneficiari della stessa gli “stranieri titolari di permesso di soggiorno... per asilo” e “per protezione sussidiaria”. Inoltre, il TUI consente l’accesso agli studi universitari anche agli stranieri titolari del permesso di soggiorno recante oggi la dicitura “protezione speciale” (nella versione previgente, “asilo umanitario”) ai sensi dell’art. 32, co. 3, d.lgs. n. 25/2008.

Le università italiane – come si avrà più volte modo di apprezzare nel prosieguo di questa disamina – hanno dimostrato una grande sensibilità rispetto al tema qui trattato. A riprova di ciò, ben 53 atenei hanno aderito al *Manifesto dell’università inclusiva*, promosso dall’UNHCR e volto a favorire l’inclusione dei titolari di protezione internazionale negli studi universitari e a promuovere la loro partecipazione attiva alla vita accademica<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Così anche per S. PEERS, V. MORENO-LAX, M. GARLICK e E. GUILD, *EU Immigration and Asylum Law*, Leiden, Nijhoff, 2016, vol. III, pp. 172 ss.

<sup>19</sup> Art. 26, co. 2, d.lgs. n. 251/2007.

<sup>20</sup> Il *Manifesto dell’università inclusiva*, [2019], su [bit.ly/3sJsEMU](http://bit.ly/3sJsEMU), si articola in cinque punti programmatici: a) supporto agli studenti universitari titolari di protezione internazionale; b) supporto per il riconoscimento di titoli e qualifiche; c) borse di studio e altri incentivi; d) corridoi umanitari per docenti, studenti e ricercatori rifugiati; e) partecipazione; il testo del Manifesto è reperibile su [bit.ly/3sJsEMU](http://bit.ly/3sJsEMU); sul tema, si segnala D. BORGONOVO RE, *La formazione superiore dei titolari di protezione internazionale come leva per l’integrazione nel Manifesto dell’università inclusiva*, in *I rapporti tra attori pubblici e attori privati nella gestione dell’immigrazione e dell’asilo*, a cura di E. Augusti et al., Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, pp. 177 ss.

### 1.3. L'accesso agli studi universitari dei titolari di protezione temporanea

Facendo nuovamente riferimento alla normativa dell'UE, il diritto all'accesso agli studi universitari non è pienamente garantito ai titolari di protezione temporanea<sup>21</sup>, istituita dalla dir. CE n. 55/2001, a norma della quale “gli Stati membri *possono* consentire agli adulti che godono della protezione temporanea di accedere al sistema educativo generale”<sup>22</sup>. Il legislatore italiano, in sede di attuazione della direttiva, ha demandato ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di attivazione della protezione temporanea, ai sensi dell'art. 20 TUI, la decisione relativa all'accesso al sistema di istruzione dei beneficiari della misura in oggetto<sup>23</sup>.

Com'è noto, la prima decisione di attivazione della protezione temporanea – dopo più di vent'anni di esistenza meramente formale e con una proposta di abrogazione ancora pendente<sup>24</sup> – è pervenuta solo nel 2022, a seguito dell'accertamento, da parte del Consiglio dell'UE, di un afflusso massiccio di sfollati provenienti dall'Ucraina<sup>25</sup>. L'atto di esecuzione disposto dal Governo<sup>26</sup> ha previsto che i titolari di protezione temporanea<sup>27</sup> abbiano accesso agli studi superiori a parità di trattamento con gli altri stranieri individuati all'art. 39 TUI e i cittadini italiani<sup>28</sup>.

<sup>21</sup> S. PEERS, V. MORENO-LAX, M. GARLICK e E. GUILD, *EU Immigration and Asylum Law*, cit., p. 581.

<sup>22</sup> Art. 14, § 2, dir. CE n. 55/2001 (corsivo aggiunto).

<sup>23</sup> Art. 4, co. 1, lett. e), d.lgs. n. 85/2003.

<sup>24</sup> COM (2020) 613 final.

<sup>25</sup> Dec. UE n. 382/2022.

<sup>26</sup> D.P.C.m. 28.3.2022, in GU n. 89/2022; sul d.P.C.m., si vedano ASGI, *La protezione temporanea per le persone in fuga dall'Ucraina*, [2022], su [bit.ly/3OgRYll](https://bit.ly/3OgRYll), pp. 9 ss.; M. DI FILIPPO e M.A. ACOSTA SANCHEZ, *La protezione temporanea, da oggetto misterioso a realtà operativa*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2022, pp. 947 ss.

<sup>27</sup> Individuati dall'art. 1, co. 2, d.P.C.m. 28.3.2022 nelle seguenti categorie: “a) cittadini ucraini residenti in Ucraina prima del 24 febbraio 2022; b) apolidi e cittadini di paesi terzi diversi dall'Ucraina che beneficiavano di protezione internazionale o di protezione nazionale equivalente in Ucraina prima del 24 febbraio 2022; c) familiari delle persone di cui alle lettere a) e b); [...] apolidi e cittadini di paesi terzi diversi dall'Ucraina che possono dimostrare che soggiornavano in Ucraina prima del 24 febbraio 2022 sulla base di un permesso di soggiorno permanente valido rilasciato conformemente al diritto ucraino e che non possono ritornare in condizioni sicure e stabili nel proprio paese o regione di origine”.

<sup>28</sup> Art. 2, co. 2, d.P.C.m. 28.3.2022.

A tale proposito, merita di essere evidenziato l'impegno che molte università e altre istituzioni accademiche<sup>29</sup> hanno profuso per assicurare a studenti e ricercatori in fuga dall'Ucraina l'effettiva possibilità di avviare o proseguire i propri studi universitari in Italia, garantendo modalità semplificate di immatricolazione, tariffe agevolate o borse di studio a copertura delle tasse universitarie e delle altre spese per il proprio mantenimento. Inoltre, è da rilevare con soddisfazione che il bando per 100 borse di studio per titolari di protezione internazionale, disposto annualmente dal MI in attuazione del protocollo di intesa siglato con la CRUI nel 2016<sup>30</sup>, a partire dall'a.a. 2022/2023 ha visto allargare la sua platea di riferimento ai titolari di protezione temporanea<sup>31</sup>.

## 2. Il problema dei richiedenti la protezione internazionale

### 2.1. L'esclusione dei richiedenti la protezione internazionale dall'accesso all'istruzione secondaria nel diritto dell'UE e nella normativa interna

Nell'ordinamento italiano, contrariamente ai titolari di protezione internazionale, speciale e temporanea, risultano esclusi dall'accesso agli studi universitari i richiedenti la protezione internazionale. Nel quadro normativo dell'UE, d'altra parte, nessuna menzione è riservata al diritto di tali soggetti ad accedere all'istruzione superiore<sup>32</sup>, sebbene il Sistema europeo comune di asilo preveda esplicitamente per costoro la possibilità di accesso alla forma-

<sup>29</sup> A titolo meramente esemplificativo, meritano di essere citate le iniziative delle Università degli studi di Bari "Aldo Moro", di Brescia, di Cagliari, di Camerino, di Catania, di Chieti-Pescara "Gabriele d'Annunzio", di Ferrara, di Firenze, di Macerata, di Milano, di Napoli "Federico II", di Padova, di Palermo, di Parma, di Perugia, di Pisa, di Roma "La Sapienza", di Sassari, di Torino e di Trento, del Consiglio nazionale delle ricerche e dell'Accademia nazionale dei lincei; l'Università degli studi di Roma "La Sapienza", in particolare, ha istituito un fondo di 300 mila euro per ospitare 25 *visiting professor* dai Paesi coinvolti nel conflitto (su [bit.ly/3EPnJgb](http://bit.ly/3EPnJgb)) ed ha esonerato dal pagamento delle tasse universitarie gli studenti ucraini in condizioni di difficoltà economiche (su [bit.ly/3sXv7U0](http://bit.ly/3sXv7U0)).

<sup>30</sup> Il protocollo di intesa è reperibile su [bit.ly/46oCti2](http://bit.ly/46oCti2).

<sup>31</sup> Ancorché sia da rilevare criticamente come un'interpretazione letterale dell'art. 1 del bando escluderebbe dalla propria applicazione i titolari di protezione temporanea con una cittadinanza diversa da quella ucraina (su [bit.ly/3LB1ubL](http://bit.ly/3LB1ubL)); tale "svista" è stata ripetuta in occasione della pubblicazione del bando per l'a.a. 2023/2024, su [bit.ly/3t9HPzm](http://bit.ly/3t9HPzm).

<sup>32</sup> Come opportunamente rilevato da ECRE, *The Right to Education for Asylum Seekers in the EU*, [2023], su [bit.ly/3sUB2cx](http://bit.ly/3sUB2cx), p. 3.

zione professionale, indipendentemente dalla loro possibilità di svolgere un'attività lavorativa nello Stato membro dell'UE ospitante<sup>33</sup>.

In particolare, il già menzionato art. 39, co. 5, TUI non include tra gli stranieri cui è garantito l'accesso ai corsi universitari, a parità di condizioni con gli studenti italiani, i titolari di un permesso di soggiorno per richiesta asilo, rilasciato ai sensi dell'art. 4, co. 1, d.lgs. n. 142/2015. Benché, infatti, un'interpretazione letterale della parte iniziale della disposizione citata – “è comunque consentito l'accesso ai corsi di istruzione tecnica superiore o di formazione superiore e alle scuole di specializzazione delle università... agli stranieri titolari di permesso di soggiorno”<sup>34</sup> – parrebbe consentire di ritenere l'elenco ivi contenuto di natura meramente esemplificativa, una lettura logica e sistematica della disposizione, non scindibile da quella dei commi precedenti, induce a considerare tale enumerazione come tassativa. A riprova di ciò vi è il fatto che la disposizione oggetto di analisi non include più, quale categoria residuale, gli “stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di titolo di studio superiore conseguito in Italia o, se conseguito all'estero, equipollente”<sup>35</sup> – come nella versione previgente alla l. n. 189/2002<sup>36</sup> – bensì i soli “stranieri regolarmente soggiornanti da almeno un anno in possesso di titolo di studio di scuola secondaria superiore conseguito in Italia, nonché [gli] stranieri, ovunque residenti, che sono titolari dei diplomi finali delle scuole italiane all'estero o delle scuole straniere o internazionali, funzionanti in Italia o all'estero, oggetto di intese bilaterali o di normative speciali per il riconoscimento dei titoli di studio e soddisfino le condizioni generali richieste per l'ingresso per studio”. Peraltro, le accese discussioni parlamentari in sede di approvazione dell'art. 23 d.d.l. 2454 della XIV Legislatura – trasposto, poi, nell'art. 26 l. n. 189/2002, di modifica dell'art. 39, co. 5, TUI – evidenziano come questa revisione normativa, lungi dall'essere priva di effetti, sia

<sup>33</sup> Art. 16 dir. UE n. 33/2013.

<sup>34</sup> Corsivo aggiunto.

<sup>35</sup> Corsivo aggiunto; i deputati Moroni, Gardiol, Mantovani, Caccavari, Di Bisceglie e Pisapia, per la verità, in sede di approvazione del disegno di legge recante delega al Governo per l'emanazione di un decreto legislativo contenente il testo unico delle disposizioni concernenti gli stranieri (cioè la l. n. 40/1998) avevano proposto di inserire esplicitamente tra i titoli di soggiorno che consentivano l'accesso ai corsi universitari anche i permessi di soggiorno “per richiesta di asilo”; il relativo emendamento n. 36.5 fu però ritirato prima della discussione in Assemblea; si veda AP Camera, sed. 19.11.1997, su [bit.ly/437fmrz](http://bit.ly/437fmrz).

<sup>36</sup> La modifica all'art. 39, co. 5, TUI è stata proposta dal Governo in sede di approvazione della l. n. 189/2002 con l'emendamento 20.0.102, approvato dal Senato della Repubblica; si veda AP Senato, sed. 27.2.2002, su [bit.ly/4a1adDU](http://bit.ly/4a1adDU).

stata da subito accolta come espressione di una “concezione discriminatoria nei confronti dell’immigrazione”<sup>37</sup>, nonché quale “elemento di evidente discriminazione ed intolleranza”<sup>38</sup>.

La scelta del legislatore italiano, pur in linea con l’orientamento assunto dall’UE, appare censurabile per molteplici ordini di ragioni. Anzitutto, vale la pena sottolineare che, a prescindere da quanto previsto dalla normativa “speciale” a tutela dei rifugiati, l’accesso all’istruzione superiore si configura, nel diritto internazionale consuetudinario e pattizio, come uno dei diritti fondamentali della persona umana<sup>39</sup>. Oltre al già citato art. 13 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, infatti, la Convenzione UNESCO contro la discriminazione nell’istruzione del 1960, richiamando implicitamente le parole della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948<sup>40</sup>, impegna gli Stati aderenti a rendere l’istruzione superiore accessibile a tutti sulla base delle proprie capacità individuali e in assenza di discriminazioni<sup>41</sup>. Inoltre, la Corte EDU ha da tempo confermato come l’art. 2 Prot. n. 1 CEDU<sup>42</sup> debba trovare piena attuazione anche nell’ambito del-

<sup>37</sup> G. Grignaffini, in AP Camera, sed. 30.5.2002, su [bit.ly/3V5Iyxe](http://bit.ly/3V5Iyxe).

<sup>38</sup> T. De Simone, in AP Camera, sed. 30.5.2002, su [bit.ly/3V5Iyxe](http://bit.ly/3V5Iyxe); il deputato Basso, in quella stessa sede, affermò che “dall’articolo 23 si evince un carattere punitivo – presente, tra l’altro, in tutto il provvedimento – soprattutto nei confronti dei minori e dei giovani. L’articolo al nostro esame è in sostanza la riscrittura del testo dell’articolo 39 della legge Turco-Napolitano. Sono presenti, tuttavia, delle piccole differenze. Si chiede, innanzitutto, che gli studenti che si iscrivono all’università siano soggiornanti da almeno un anno in Italia. Si elimina tutto il sistema dell’equipollenza, già normato dal nostro paese, mentre possono iscriversi solo coloro che hanno frequentato scuole italiane all’estero. Credo che questo sia un fatto molto grave che mette in discussione la grande tradizione di accoglienza, di solidarietà, nonché il principio educativo, moderno, di far circolare conoscenze e sapere”; l’emendamento n. 23.5, a firma di Diliberto, Rizzo, Bellillo Maura Cossutta e Sgobio, non a caso, chiedeva di inserire, dopo le parole “titolo di studio conseguito in Italia”, le parole “o, se conseguito all’estero, equipollente”, ma è stato respinto; si veda AP Camera, 30.5.2002, all. A, su [bit.ly/3wMvOSc](http://bit.ly/3wMvOSc).

<sup>39</sup> Sul tema, oltre agli autori già citati, si rimanda a H.R. GILCHRIST, *Higher Education is A Human Rights*, in *Washington University Global Studies Law Review*, 2018, pp. 645 ss.; S. MARCHISIO, *Diritto all’istruzione e integrazione dei rifugiati*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2018, pp. 267 ss.; J. KOTZMANN, *The Human Rights-Based Approach to Higher Education*, Oxford, Oup, 2018, *passim*.

<sup>40</sup> La quale, all’art. 26, § 1, dispone che “higher education shall be equally accessible to all on the basis of merit”.

<sup>41</sup> Artt. 1 e 4 Convenzione UNESCO contro la discriminazione nell’istruzione del 1960.

<sup>42</sup> Esso reca: “no person shall be denied the right to education. In the exercise of any functions which it assumes in relation to education and to teaching, the State shall respect the

l'istruzione universitaria e, pertanto, l'esercizio di tale diritto non sfugga al sistema di tutela convenzionale<sup>43</sup>, con particolare riferimento all'applicazione del principio di non discriminazione sancito all'art. 14 CEDU<sup>44</sup>. La CDFUE, d'altra parte, prescrive che "ogni persona ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua"<sup>45</sup>.

Nell'ordinamento italiano, il trattamento differenziato degli stranieri – specialmente laddove si faccia riferimento a un determinato gruppo di stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio e, ancor di più, nell'esercizio di un diritto fondamentale<sup>46</sup> – non sfugge al principio di uguaglianza e al canone di ragionevolezza, che informano l'intero sistema normativo e impongono di trattare in modo eguale situazioni eguali, ammettendo trattamenti diversificati esclusivamente in presenza di situazioni differenti. Per consolidata giurisprudenza costituzionale, infatti, al legislatore è consentito "introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una 'causa' normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria"<sup>47</sup>. Nell'esercizio sia delle libertà civili che dei diritti sociali, pertanto, è certamente ammissibile un trattamento diversificato tra differenti categorie di stranieri regolarmente soggiornanti, purché alla base di tale scelta sia rinvenibile una giustificazione ragionevole<sup>48</sup>. Nel caso dell'esclusione dei richiedenti la protezione internazionale dalle categorie di stranieri cui è

right of parents to ensure such education and teaching in conformity with their own religious and philosophical convictions"; per un commento all'articolo in parola, si rinvia a S. BARTOLE, P. DE SENA e V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, s.l., Cedam, 2012, pp. 814 ss.; W. SCHABAS, *The European Convention on Human Rights*, Oxford, Oup, 2015, pp. 986 ss.

<sup>43</sup> Tra gli altri, si vedano Corte EDU, sentt. 10.11.2005, ric. 44774/98, *Leyla Şahin c. Turchia*; 7.2.2006, ric. 60856/00, *Mürsel Eren c. Turchia*.

<sup>44</sup> Corte EDU, sent. 9.7.2013, ric. 37222/04, *Altınay c. Turchia*.

<sup>45</sup> Sull'art. 14 CDFUE, *ex multis*, si veda G. GORI, *Right to Education*, in *The EU Charter of Fundamental Rights*, a cura di S. Peers et al., Oxford, Oup, 2014, pp. 429 ss.

<sup>46</sup> Per risalente giurisprudenza costituzionale, inaugurata con C. cost., sent. n. 120/1967.

<sup>47</sup> C. cost., sent. n. 432/2005; merita, inoltre, di essere rilevato che tale pronuncia, com'è noto, si riferiva all'accesso a determinate prestazioni di assistenza sociale, non riconducibili ai diritti fondamentali e la cui erogazione gravava direttamente sulle finanze regionali.

<sup>48</sup> In questo senso, si veda anche C. cost., sent. n. 186/2020; analogamente, sono richiamate dalla stessa C. cost., sentt. n. 120/1967; n. 104/1969; n. 144/1970; n. 177/1974; n. 244/1974; n. 54/1979; n. 62/1994; n. 203/1997; n. 105/2001; n. 252/2001; n. 432/2005; n. 324/2006; n. 148/2008; n. 306/2008; n. 187/2010; n. 61/2011; n. 245/2011; n. 172/2012; n. 2/2013; n. 40/2013; n. 172/2013; n. 202/2013; n. 309/2013; n. 22/2015; n. 119/2015; n. 230/2015; n. 166/2018.

permesso l'accesso agli studi universitari, ad opinione di chi scrive, la scelta di tale trattamento differenziato – e certamente peggiorativo – non appare suffragata dalle suddette motivazioni in fatto.

Potrebbe *prima facie* obiettarsi che la precarietà delle condizioni di soggiorno del richiedente la protezione internazionale giustifichi il discrimine con lo straniero titolare di un'altra forma di permesso di soggiorno. E, tuttavia, non può ignorarsi che, come riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale<sup>49</sup>, il soggiorno del primo non è quasi mai di breve durata, permanendo tale condizione giuridica anche per diversi anni. Paradossalmente, infatti, la condizione di richiedente la protezione internazionale ha spesso una durata e una continuità maggiore rispetto alla gran parte dei titoli di soggiorno, che, invece, consentono l'accesso agli studi universitari a parità di trattamento con i cittadini italiani<sup>50</sup>. Peraltro, proprio la lunga permanenza nel territorio italiano in attesa di una decisione definitiva sulla propria condizione rappresenterebbe, di per sé, un motivo idoneo a garantire e ad incentivare l'iscrizione dei richiedenti la protezione internazionale a un corso universitario, per evitare che quel lungo periodo di attesa – in presenza dei requisiti accademici e di merito individuale – non scorra invano.

In secondo luogo, potrebbe essere eccepito che una ragione idonea a giustificare la preclusione del sistema di istruzione superiore ai richiedenti la protezione internazionale si rinviene nel fatto che il riconoscimento di questo diritto si concretizzerebbe in una sua regolarizzazione permanente nel territorio italiano<sup>51</sup>, potendo egli accedere al permesso di soggiorno per motivi di studio<sup>52</sup>, eventualmente convertibile in un permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato o autonomo. Invero, com'è noto, l'iscrizione a un corso di studi universitario non rappresenta l'unico requisito per l'ottenimento del permesso di soggiorno per motivi di studio (§ 10) e, pertanto, un richiedente la protezione internazionale, per il solo fatto di essere stato ammesso a un corso universitario, non potrebbe vedersi riconosciuto un titolo di soggiorno diverso da quello di cui è già titolare. Né, d'altra parte, potrebbe im-

<sup>49</sup> C. cost., sent. n. 186/2020.

<sup>50</sup> Si è ricordato precedentemente che i titolari di protezione temporanea – la quale, ai sensi dell'art. 4 dir. CE n. 5/2001, non può estendersi oltre i tre anni – hanno accesso all'istruzione superiore a parità di trattamento con i cittadini.

<sup>51</sup> Ancorché è bene precisare che il richiedente la protezione internazionale, in quanto tale, risiede già regolarmente nel territorio italiano.

<sup>52</sup> A tale proposito, merita di essere rilevato che, come riconosciuto da TAR Lazio-Roma, sez. I-ter, sent. n. 3464/2023, il previo ottenimento del visto per motivi di studio non è requisito essenziale per il rilascio dell'analogo permesso di soggiorno.

maginarsi che la frequenza di un corso universitario possa, di per sé, rendere illegittimo un provvedimento di espulsione, ancorché esso impatti evidentemente sulla vita privata del richiedente e sull'esercizio del suo diritto all'istruzione<sup>53</sup>.

## 2.2. *L'accesso degli studenti universitari stranieri alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale*

A conclusione di questa breve disamina, occorre riflettere su un ulteriore profilo, solo apparentemente di natura teorica. Se a taluni il diritto all'istruzione superiore del richiedente la protezione internazionale potrà apparire lecitamente sacrificabile, ben più complessa da giustificare sarebbe la fattispecie inversa, ovverosia quella dello straniero titolare di un permesso di soggiorno per motivi di studio, il quale, per ragioni già in essere al momento della partenza o per mutate circostanze soggettive o del Paese di origine, si trovi nella necessità di chiedere protezione internazionale in Italia e – come da prassi amministrativa piuttosto diffusa e dai dubbi profili di legittimità<sup>54</sup> –

<sup>53</sup> Come opportunamente riconosciuto già dalla Commissione europea dei diritti umani, 19.5.1977, ric. 7671/76, *Foreign Students c. Regno Unito*, secondo cui “article 2, first sentence, does not grant a right for an alien to stay in a given country. An alien’s “right to education” is independent of his right, if any, to stay in the country and does not protect or, as a corollary, include this latter right. The refusal of permission to remain in the country cannot therefore be regarded as an interference with the right to education, but only as a control of immigration which falls outside the scope of Article 2”.

<sup>54</sup> Il tema è tornato di attualità in sede di applicazione dell'art. 103, co. 1 e 2, d.l. n. 34/2020, conv. con mod. nella l. n. 77/2020, quando numerose Questure avevano richiesto la rinuncia alla domanda di protezione internazionale per l'accesso alla procedura di emersione; in quel contesto, diversi commentatori hanno precisato che la procedura di riconoscimento della protezione internazionale “può essere intrapresa e condotta da titolari di un permesso di soggiorno per motivi diversi dalla richiesta di protezione, perfino da titolari di permesso UE di lungo periodo” (E. SANTORO, *I rapporti tra la procedura di emersione dello straniero ex art. 103 c. 2 del D.L. 34/2020 e la domanda di protezione internazionale*, [2020], su [bit.ly/3EuuRys](http://bit.ly/3EuuRys), pp. 1 ss.); in modo simile, si è espressa l'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione, secondo cui “l'interpretazione ministeriale confonde i due istituti – l'asilo politico e la regolarizzazione – nonostante siano giuridicamente differenti e non sovrapponibili. L'asilo politico/protezione internazionale è un diritto in sé, che preesiste al suo riconoscimento e riguarda una condizione soggettiva che origina già al momento della partenza dal Paese e, in presenza di determinati elementi (persecuzione o danno grave), pone la persona sotto la protezione dello Stato italiano con abbandono di quella del Paese di origine (Cass. SU 907/99; SU 19393/2009; SU 5059/2017; SU 29460/2019; Cass. 4455/2018, ecc.). Il permesso di soggiorno rilasciato all'esito della procedura (amministrativa o giudiziale) certifica quello status ma non

la Questura di competenza gli richieda di rinunciare all'eventuale permesso di soggiorno preesistente. In tal modo, un'eventuale revoca o sospensione della sua iscrizione universitaria, derivante dal nuovo permesso di soggiorno per richiesta asilo, si tradurrebbe in un ingiustificabile disincentivo ad accedere alla relativa procedura.

In questo senso, l'esempio che proviene da altri ordinamenti ben dimostra come tra il soggiorno per richiesta asilo e l'iscrizione a un corso di studi universitario non vi sia alcun ragionevole motivo di incompatibilità. A titolo di esempio, in Francia – sebbene la normativa sulla protezione internazionale e l'assetto accademico non siano molto dissimili da quelli italiani – l'iscrizione universitaria non è vincolata al previo possesso di determinati titoli di soggiorno, dipendendo l'accesso esclusivamente dai titoli accademici e dal merito del candidato<sup>55</sup>. L'unica differenza tra il richiedente – ma anche lo straniero in condizione di irregolarità<sup>56</sup> – e il titolare di protezione internazionale, infatti, risiede in una discriminazione positiva a favore di quest'ultimo, che risulta esonerato dalla procedura della “demande d'admission préalable” e dall'accertamento della conoscenza della lingua francese<sup>57</sup>.

A ben vedere, dunque, la logica sottesa all'esclusione dei richiedenti la protezione internazionale dall'istruzione superiore nell'ordinamento italiano, più che essere giustificata da ragioni di fatto, appare legata ad una determinata scelta politica, la quale ritiene auspicabile un'integrazione quanto più effimera possibile nella comunità ospitante. Questa scelta escludente, che si iscrive in un ben più ampio processo di precarizzazione e di criminalizzazione della condizione giuridica dello straniero<sup>58</sup>, tende ad estendere ai richie-

determina il diritto, proprio perché esso preesiste” (ASGI, *Domande e risposte sulla regolarizzazione 2020*, [2021], su [bit.ly/3RlxxGj](http://bit.ly/3RlxxGj), p. 26).

<sup>55</sup> Artt. D612-11 e D612-12 Code de l'éducation.

<sup>56</sup> Merita di essere rilevato, a tale proposito, che l'iscrizione presso un corso di studi superiori può risultare determinante, sebbene di per sé non sufficiente, per il rilascio del permesso di soggiorno “étudiant” (artt. L422-1-L422-3 Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) o “pour vie privée et familiale” (artt. L435-1-L435-3 Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile).

<sup>57</sup> Art. D612-14 Code de l'éducation.

<sup>58</sup> L'apice di questa tendenza storica, per quanto essa non sia ascrivibile ad un unico indirizzo politico, è certamente rappresentato dal d.l. n. 113/2018, conv. con mod. nella l. n. 132/2018, che, *inter alia*, ha escluso i richiedenti la protezione internazionale dall'iscrizione anagrafica.

denti la protezione internazionale quello stigma sociale una volta riservato ai soli migranti “clandestini”<sup>59</sup>.

Al contempo, però, merita di essere osservato come diverse università si siano mostrate estremamente sensibili alla tematica, approfondendo sforzi importanti per garantire ai richiedenti la protezione internazionale un accesso, seppur parziale, all’istruzione superiore, nei limiti imposti dalla normativa vigente. Tra queste, vale la pena ricordare le iniziative delle Università degli studi di Bologna<sup>60</sup>, Parma<sup>61</sup> e Torino<sup>62</sup>, nonché dell’Università per stranieri di Perugia<sup>63</sup>, le quali hanno permesso ai richiedenti la protezione internazionale di iscriversi gratuitamente a corsi universitari singoli – a volte con un limite di CFU o di esami per anno accademico – i quali possono essere poi integrati all’interno del proprio percorso formativo, una volta ottenuta una forma di protezione internazionale o interna e perfezionata l’immatricolazione presso l’ateneo di appartenenza. La pratica, di cui si auspica una maggiore diffusione tra gli atenei, permette al richiedente di avviare il proprio percorso universitario nelle more del procedimento volto al riconoscimento della protezione internazionale, potendolo proseguire e terminare se e quando questo si concluda positivamente.

### 3. Il riconoscimento dei titoli accademici e delle qualifiche dei rifugiati

#### 3.1. La normativa internazionale e sovranazionale

Uno degli ostacoli che i richiedenti e i titolari di protezione internazionale si trovano ad affrontare con maggiore frequenza nell’accesso agli studi universitari è rappresentato dal riconoscimento dei titoli scolastici e accademici da loro acquisiti nel Paese di origine. Rispetto alle altre tipologie di migranti (§ 8), infatti, tali stranieri si confrontano con almeno due problematiche peculiari: da una parte, è assai comune che la fuga dal Paese di origine e il percorso migratorio abbiano loro impedito di raccogliere e portare con sé

<sup>59</sup> “La protezione internazionale e quella umanitaria non sono *status* da garantire, quanto da circoscrivere, nella prospettiva che l’asilo più che un diritto sia un *escamotage* utilizzato dai migranti per occupare lo spazio *proprio* dei cittadini” (A. ALGOSTINO, *Il decreto “sicurezza e immigrazione”*, in *Costituzionalismo.it*, 2018, fasc. II, pp. 175 ss.).

<sup>60</sup> Su [bit.ly/3P8rcev](http://bit.ly/3P8rcev).

<sup>61</sup> Su [bit.ly/3r93FC7](http://bit.ly/3r93FC7).

<sup>62</sup> Su [bit.ly/488cpJF](http://bit.ly/488cpJF).

<sup>63</sup> Su [bit.ly/3ReMmu6](http://bit.ly/3ReMmu6).

tutta la documentazione relativa al proprio percorso formativo, che, pertanto, risulterà lacunosa o del tutto mancante; dall'altra, al richiedente, così come al titolare di protezione internazionale, sono di norma preclusi l'assistenza da parte delle proprie rappresentanze diplomatico-consolari<sup>64</sup> e, al contempo, l'accesso a quelle dello Stato ospitante in quello di origine, rendendo impossibile l'ottenimento *in loco* di una dichiarazione di valore<sup>65</sup>.

Tale questione, peraltro, è largamente e da tempo nota alla comunità internazionale. Il già menzionato Global Compact on Refugees<sup>66</sup> (§ 20.1) raccomanda agli Stati di fornire supporto al fine di facilitare il riconoscimento delle qualifiche accademiche e professionali dei rifugiati<sup>67</sup>. In questo senso, merita di essere rilevato positivamente l'impegno dell'UNESCO – con il supporto dell'UNHCR<sup>68</sup> – per l'adozione di una Convenzione per il riconoscimento delle qualifiche relative all'insegnamento superiore. L'art. VII, rubricato "recognition of partial studies and qualifications held by refugees and displaced persons", impegna gli Stati contraenti ad adottare tutte le mi-

<sup>64</sup> Il *Manifesto dell'università inclusiva*, cit., al pt. 2, § 1, impegna "le Università e gli istituti di ricerca [a fornire] informazioni e assistenza ai rifugiati per quanto riguarda le procedure di riconoscimento di titoli e qualifiche conseguiti all'estero, tenendo presente che, per ragioni di protezione e ai sensi dell'Art. 25 della Convenzione di Ginevra, le istituzioni non possono esigere dai rifugiati alcuna prestazione che comporti il ricorso alle autorità del Paese di origine (Ambasciate e Consolati)".

<sup>65</sup> La dichiarazione di valore *in loco* di un titolo di studio è un documento rilasciato dalla rappresentanza diplomatico-consolare italiana che descrive il valore del titolo nel Paese di conseguimento dello stesso; la dichiarazione di valore – così come l'attestato di comparabilità rilasciato dal CIMEA, di cui si dirà a breve – non è una forma di riconoscimento del titolo, ma un documento di natura informativa che le istituzioni preposte al riconoscimento dei titoli in Italia possono utilizzare per la valutazione degli stessi; in questo senso, è da registrarsi positivamente l'iniziativa dell'Ufficio VI della Direzione generale per la diplomazia pubblica e culturale del MAECI, volta al rilascio gratuito della dichiarazione di valore *in loco* anche ai titolari di protezione internazionale, che, per definizione, non hanno la possibilità di recarsi nel proprio Paese di origine; dal servizio sono tuttavia esclusi i titoli ottenuti in quei Paesi in cui sia stato sospeso il servizio delle dichiarazioni di valore presso le rappresentanze diplomatico-consolari competenti territorialmente, a causa della rispettiva situazione interna e, nel 2024, tale situazione riguardava almeno i titoli afgani, sudanesi, ucraini e yemeniti; per maggiori informazioni sul programma, si veda [bit.ly/3Erxr8v](https://bit.ly/3Erxr8v).

<sup>66</sup> D'altra parte, anche il Global Compact on Migration annoverava tra i suoi obiettivi un maggiore investimento per facilitare il riconoscimento delle qualifiche e delle competenze acquisite all'estero: si veda Assemblea generale dell'ONU, ris n. A/RES/73/195, 19.12.2018, § 34.

<sup>67</sup> Ivi, § 69.

<sup>68</sup> UNHCR, *Refugee Education 2030*, cit., pp. 22.

sure necessarie a valutare in modo equo ed efficiente se i rifugiati e gli sfollati soddisfino i requisiti pertinenti all'accesso all'istruzione superiore, al proseguimento di programmi di insegnamento superiore o all'esercizio di un'attività professionale, anche nei casi in cui gli studi pregressi o i titoli di studio acquisiti in un altro Stato non possano essere comprovati da prove documentali. La Convenzione, adottata nel 2019 dalla Conferenza generale dell'UNESCO ed entrata in vigore sul piano internazionale nel 2023, al recepimento del ventesimo strumento di ratifica<sup>69</sup>, costituisce il primo accordo internazionale sull'istruzione superiore a vocazione universale.

A livello europeo, invece, il Consiglio d'Europa era già intervenuto con la Convenzione sul riconoscimento delle qualifiche relative all'insegnamento superiore nella Regione europea (la c.d. Convenzione di Lisbona) del 1997<sup>70</sup>. L'art. VII Convenzione di Lisbona del 1997 – il quale, non a caso, ha rappresentato il modello di riferimento dell'analogia disposizione della Convenzione dell'UNESCO per il riconoscimento delle qualifiche relative all'insegnamento superiore del 2019 – richiede agli Stati contraenti di adottare tutte le misure possibili e ragionevoli per elaborare procedure eque ed efficienti per la valutazione delle qualifiche dei rifugiati, degli sfollati e delle persone in condizioni simili a quelle dei rifugiati, anche quando esse non possano essere provate da documenti che le certifichino.

Nel 2017 il Comitato della Convenzione sul riconoscimento delle qualifiche relative all'insegnamento superiore nella Regione europea, istituito per gli effetti dell'art. X della stessa, ha indirizzato agli Stati contraenti una raccomandazione sul riconoscimento delle qualifiche dei rifugiati, degli sfollati e delle persone in condizioni simili a quelle dei rifugiati, corredandola di un *memorandum* esplicativo<sup>71</sup>. Con il documento in parola, il Comitato interveniva a precisare la corretta interpretazione da riservarsi alle disposizioni di cui all'art. VII Convenzione di Lisbona del 1997. In particolare, si dettaglia-

<sup>69</sup> Nel marzo del 2024, gli Stati aderenti – tra i quali non figura ancora l'Italia – erano 28; lo stato delle ratifiche è reperibile su [bit.ly/3L8MYbe](https://bit.ly/3L8MYbe).

<sup>70</sup> Il preambolo della Convenzione di Lisbona del 1997 riconosce il diritto all'istruzione come un diritto umano e l'insegnamento superiore come un eccezionale patrimonio culturale e scientifico, sia per gli individui che per la società, che dovrebbe svolgere un ruolo essenziale nella promozione della pace, della comprensione reciproca e della tolleranza e che contribuisce all'istituzione di relazioni di fiducia tra i popoli e le nazioni.

<sup>71</sup> Comitato della Convenzione sul riconoscimento delle qualifiche relative all'insegnamento superiore nella Regione europea, *Recommendation on the Recognition of Refugees' Qualifications under the Lisbon Recognition Convention and Explanatory Memorandum*, DGII/EDU/HE, 14.1.2017, su [bit.ly/45YkEpJ](https://bit.ly/45YkEpJ).

va in modo più chiaro l'ambito di applicazione soggettiva di quella norma, tramite la definizione delle tre categorie di "refugee"<sup>72</sup>, "displaced person"<sup>73</sup> e "person in refugee-like situation"<sup>74</sup>. In secondo luogo, la raccomandazione, oltre a reiterare la necessità di introdurre un sistema di riconoscimento dei titoli accademici dei rifugiati anche quando questi risultino carenti o del tutto assenti<sup>75</sup>, introduceva – come principio generale – la necessità di garantire tali prestazioni senza oneri economici per il richiedente. In particolare, il Comitato affermava che "arrangements for the recognition of inadequately documented qualifications should ensure that no applicant is prevented from seeking recognition of their qualifications because of the costs involved. The assessment should be based on transparent procedures and criteria, and it should be available free of charge or at reasonable cost and within a reasonable time"<sup>76</sup>.

### 3.2. *La risposta italiana: il programma "CIMEA for Refugees"*

L'Italia, ratificando e rendendo esecutiva la Convenzione di Lisbona del 1997 con la l. n. 148/2002, ha individuato nelle università e negli istituti di istruzione universitaria le istituzioni competenti per il riconoscimento dei titoli di studio stranieri "ai fini dell'accesso all'istruzione superiore, del proseguimento degli studi universitari e del conseguimento dei titoli universitari italiani... nell'ambito della loro autonomia e in conformità ai rispettivi ordinamenti, fatti salvi gli accordi bilaterali in materia"<sup>77</sup>. Con riferimento all'ap-

<sup>72</sup> "Any person who as a result of well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, gender, sexual orientation, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of their nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail themselves of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of their former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it" (ivi, § 5).

<sup>73</sup> "Any person who has been forced or obliged to flee or to leave their home or place of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalised violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and who has not crossed an internationally recognised State border" (ivi, § 6).

<sup>74</sup> "Any person who is *de facto* in a situation similar to that of refugees or displaced persons regardless of their legal status" (ivi, § 7).

<sup>75</sup> Ivi, § 9.

<sup>76</sup> Ivi, § 10.

<sup>77</sup> Art. 2 l. n. 148/2002; tale designazione è confermata dalla dichiarazione del Governo italiano del 5.1.2011, indirizzata al Segretariato generale, ai sensi dell'art. II, § 2, Convenzione di Lisbona del 1997; si veda anche l'art. 48, co. 1, reg. TUI.

plicazione dell'art. VII Convenzione di Lisbona del 1997, il riconoscimento delle qualifiche dei titolari di protezione internazionale è disciplinato dal già menzionato art. 26 d.lgs. n. 251/2007, il cui co. 3-bis<sup>78</sup> dispone che siano le stesse amministrazioni competenti ad individuare sistemi appropriati di valutazione, convalida e accreditamento che consentono il riconoscimento dei titoli di studio stranieri, anche in assenza di certificazione da parte dello Stato in cui il titolo è stato ottenuto<sup>79</sup>. A tal fine, Il Segretariato generale della Direzione generale dell'internazionalizzazione e della comunicazione del MUR, nel documento annuale sulle procedure per l'ingresso, il soggiorno, l'immatricolazione degli studenti internazionali e il relativo riconoscimento dei titoli per i corsi della formazione superiore in Italia<sup>80</sup>, raccomanda alle istituzioni universitarie di "porre in essere tutti gli sforzi necessari al fine di predisporre procedure e meccanismi interni per valutare le qualifiche dei rifugiati e dei titolari di protezione sussidiaria, anche nei casi in cui non siano presenti tutti o parte dei relativi documenti comprovanti i titoli di studio"<sup>81</sup>. Lo stesso documento, inoltre, invita le università ad avvalersi delle buone pratiche stabilite a livello internazionale, come l'EQPR promosso dal Consiglio d'Europa<sup>82</sup>, oltre che dell'esperienza maturata dal CIMEA, afferente alla rete NARIC dell'UE e alla rete ENIC del Consiglio d'Europa e dell'UNESCO.

Come esposto in altra sede (§ 8.6.2), sono molte le università che hanno esternalizzato la propria competenza in materia di valutazione dei titoli acquisiti all'estero al CIMEA e, pertanto, si avvalgono di questa struttura anche per il riconoscimento delle qualifiche degli studenti universitari titolari di

<sup>78</sup> Introdotto ai sensi e per gli effetti del d.lgs. n. 18/2014.

<sup>79</sup> In questo senso, l'Italia rappresenta uno dei 16 Stati che ha dato applicazione all'art. VII Convenzione di Lisbona del 1997 a livello legislativo; si veda Commissione europea, EACEA e Eurydice, *Integrazione dei richiedenti asilo e dei rifugiati nell'istruzione superiore*, [2019], su [bit.ly/49np3ob](http://bit.ly/49np3ob), p. 19.

<sup>80</sup> Il cui testo per l'a.a. 2023/2024 è reperibile su [bit.ly/3P6bIS5](http://bit.ly/3P6bIS5).

<sup>81</sup> Le università firmatarie del *Manifesto dell'università inclusiva* si sono impegnate ad "adottare tutti i provvedimenti utili per l'istituzione di un meccanismo equo, trasparente ed efficace per il riconoscimento dei diplomi, dei certificati e di altri titoli conseguiti all'estero dai titolari dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria, anche in assenza di certificazione da parte dello Stato dove è stato conseguito il titolo" (pt. 2, § 1).

<sup>82</sup> L'EQPR è un documento standardizzato rilasciato nell'ambito di un progetto sperimentale del Consiglio d'Europa; pur non rappresentando un atto di riconoscimento formale, esso presenta le informazioni disponibili sul livello di istruzione, l'esperienza lavorativa e le competenze linguistiche del richiedente, utili a coadiuvare le istituzioni statali competenti nella procedura di riconoscimento delle qualifiche dei rifugiati; si veda [bit.ly/3RsQY00](http://bit.ly/3RsQY00).

protezione internazionale. In adempimento dell'art. VII Convenzione di Lisbona del 1997, il servizio "CIMEA for Refugees", con il sostegno del MUR, rilascia gratuitamente i c.d. attestati di comparabilità per le qualifiche di studio ottenute all'estero dai titolari dello *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria riconosciuta in Italia, tenendo conto della peculiare situazione di questi ultimi. Il rilascio gratuito dell'attestato di comparabilità rende il riconoscimento delle qualifiche dello studente universitario titolare di protezione internazionale – condotto dall'università, di norma, in conformità con l'indicazione pervenutale dal CIMEA – privo di oneri economici per lo stesso. Il CIMEA ha inoltre promosso e attivato il Coordinamento nazionale sulla valutazione delle qualifiche dei rifugiati, cui hanno aderito numerose università e che viene descritto dallo stesso CIMEA come una "rete informale di esperti del settore amministrativo operanti all'interno delle istituzioni di formazione superiore che si occupano di riconoscimento delle qualifiche, per condividere le pratiche valutative, i casi problematici, le fonti informative e le prassi metodologiche nei casi di valutazione delle qualifiche in possesso di rifugiati, anche in assenza o con scarsa documentazione"<sup>83</sup>.

Restano tuttavia esclusi da tale procedura speciale e dalla gratuità del relativo servizio altre categorie di studenti universitari stranieri in situazioni paragonabili, quando non analoghe, a quelle dei titolari dello *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria, tra cui i richiedenti la protezione internazionale, i titolari di protezione temporanea e i titolari di protezione umanitaria o speciale. Quanto al primo gruppo – che, come si è già detto (§ 20.2.1), rimane escluso dalla possibilità di iscriversi ai corsi di studio universitari – merita di essere menzionata l'iniziativa dell'Università degli studi di Palermo. Tale Ateneo, a seguito della sottoscrizione di un'apposita convenzione con il CIMEA, si assume l'onere economico derivante dal rilascio degli attestati di comparabilità ai richiedenti la protezione internazionale, sgravando questi ultimi dal pagamento del contributo al CIMEA<sup>84</sup>. Più peculiare appare, invece, la condizione dei titolari di protezione temporanea, riconosciuta a seguito di una decisione di esecuzione del Consiglio dell'UE, ai sensi dell'art. 5 dir. CE n. 55/2001 (§ 20.1.3). Costoro, infatti, ancorché ricadano evidentemente nella categoria delle "persone in condizioni simili a quelle dei rifugiati" – così come i titolari di protezione sussidiaria – non hanno potuto beneficiare delle condizioni di favore previste dall'ordinamento italiano in adempimento

<sup>83</sup> Su [bit.ly/488yiZ5](http://bit.ly/488yiZ5).

<sup>84</sup> Corrispondendo, in particolare, 80,00 euro per i titoli universitari esteri e 100,00 euro per i titoli scolastici finali esteri.

all'art. VII Convenzione di Lisbona del 1997, in quanto non inclusi dalle previsioni dell'art. 26 d.lgs. n. 251/2007<sup>85</sup> e dai programmi implementati per la sua esecuzione (*in primis*, il progetto "CIMEA for Refugees"). Per far fronte a questa problematica, l'Università degli studi di Roma "La Sapienza", in sede di rinnovo del suo protocollo di intesa con il CIMEA, ha richiesto l'inserimento di una clausola che garantisca il rilascio gratuito degli attestati di comparabilità ai titolari di protezione temporanea istituita con il d.P.C.m. del 28.3.2022<sup>86</sup>, relativo alle persone provenienti dall'Ucraina. Parrebbe tuttavia conforme alla normativa internazionale sopra citata che tutti i titolari di protezione riconducibili alla nozione di "persone in condizioni simili a quelle dei rifugiati" – ovvero sia almeno i titolari di protezione temporanea e auspicabilmente anche i titolari di protezione umanitaria o speciale – ricevano un pari trattamento, in considerazione della situazione soggettiva sostanzialmente sovrapponibile a quella dei rifugiati, trovandosi costoro parimenti impossibilitati a recarsi nel Paese di origine per l'ottenimento di una dichiarazione di valore *in loco* ed essendo spesso privi della documentazione attestante il loro percorso formativo.

Merita, infine, un accenno il fatto che il servizio "CIMEA for Refugees" sia parimenti escluso ai soggetti cui sia stata riconosciuta, in sede amministrativa o giurisdizionale, una forma di protezione internazionale, ma che siano ancora in attesa di ricevere dalla Questura competente il permesso di soggiorno elettronico, ritardando di ulteriori mesi – talvolta persino di anni – l'accesso al predetto servizio.

#### 4. La mobilità universitaria come canale complementare di accesso alla protezione internazionale

##### 4.1. I riferimenti contenuti nel *Global Compact on Refugees* e nel *Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo dell'UE*

Negli ultimi anni, sia nella prassi delle organizzazioni internazionali che nel novero delle politiche degli Stati è emerso in modo sempre più significativo il ruolo della mobilità internazionale per motivi di studio come mezzo

<sup>85</sup> Il quale, come si è detto, fa riferimento esclusivo ai titolari dello *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria (§ 20.1.2).

<sup>86</sup> In GU n. 89/2022.

per accedere in modo legale e sicuro al territorio dello Stato ospitante<sup>87</sup>. Con la Dichiarazione di New York su rifugiati e migranti del 2016, in particolare, gli Stati membri dell'ONU hanno assunto l'impegno di valutare la possibilità di espandere gli esistenti programmi di reinsediamento e le altre vie di accesso legali, promuovendo *inter alia* la mobilità per motivi di studio tramite l'erogazione di borse di studio e il rilascio di visti di ingresso per studenti<sup>88</sup>. Il Global Compact on Refugees, successivamente, ha confermato l'accresciuta attenzione internazionale al tema delle vie complementari di ingresso, indicate come quarta soluzione durevole<sup>89</sup>, accanto alle altre tre tradizionali di rimpatrio nel Paese di origine<sup>90</sup>, di reinsediamento presso un Paese terzo<sup>91</sup> e di integrazione in quello ospitante<sup>92</sup>. In questo senso, secondo la prospettiva dell'UNHCR, la differenza sostanziale tra reinsediamenti (*resettlement*) e percorsi complementari di ingresso (*complementary pathways*) risiederebbe nel fatto che, mentre i primi sono basati prevalentemente sullo spirito di solidarietà dello Stato ospitante e su considerazioni relative al bisogno di protezione dei reinsediandi<sup>93</sup>, l'accesso garantito dalle vie complementari si basa su considerazioni e requisiti differenti, non necessariamente dipendenti dallo stato di vulnerabilità del richiedente la protezione internazionale. La gestione dei canali complementari di accesso è infatti legata alla politica di immigrazione (*stricto sensu*) dello Stato ospitante, ai suoi bisogni economici, alle sue relazioni internazionali e alle reti sociali di comunità straniera già presenti nel suo territorio<sup>94</sup>. Nel novero delle misure complementari di ingresso, un ruolo

<sup>87</sup> Nella letteratura, ancora limitata, sviluppatasi negli ultimi anni sul tema delle vie complementari di accesso al territorio, si segnalano T. WOOD, *The Role of "Complementary Pathways" in Refugee Protection*, [2020], su [bit.ly/49fo6OT](https://bit.ly/49fo6OT), pp. 1 ss.; V. STOYANOVA, *Addressing the Legal Quagmire of Complementary Legal Pathways*, in *European Journal of Migration and Law*, 2023, pp. 164 ss.; A. LOXA, *Complementary Pathways*, in *European Journal of Migration and Law*, 2023, pp. 226 ss.

<sup>88</sup> Assemblea generale dell'ONU, ris. A/RES/71/1, 19.01.2016, § 79.

<sup>89</sup> Assemblea generale dell'ONU, A/73/12 (part II), allegato alla ris. n. A/RES/73/151, 17.12.2018, §§ 94 ss.

<sup>90</sup> Ivi, §§ 87 ss.

<sup>91</sup> Ivi, §§ 90 ss.

<sup>92</sup> Ivi, §§ 97 ss.

<sup>93</sup> Generalmente i beneficiari di tali programmi sono selezionati e segnalati alle autorità statali dalle organizzazioni umanitarie presenti *in loco* sulla base dei profili di vulnerabilità e dei bisogni specifici che non possono essere soddisfatti nel Paese di primo asilo.

<sup>94</sup> UNHCR, *The Three-Year Strategy (2019-2021) on Resettlement and Complementary Pathways*, [2019], su [bit.ly/48hvsDf](https://bit.ly/48hvsDf), p. 7; ID., *Complementary Pathways for Admission of Refugees to Third Countries*, [2019], su [bit.ly/3r4pHpK](https://bit.ly/3r4pHpK).

crescente è oggi assunto dalla mobilità internazionale per motivi di studio, mediante la fruttuosa collaborazione tra diversi attori istituzionali e della società civile, quali istituzioni universitarie, rappresentanze diplomatico-consolari, organizzazioni internazionali e non governative.

Il Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo del 2020 – documento programmatico della Commissione europea in materia di riforma delle politiche migratorie e del Sistema europeo comune di asilo<sup>95</sup> – invita gli Stati membri dell'UE a rafforzare il ricorso ai programmi di reinsediamento e ai percorsi complementari di ingresso, quali programmi di ammissione umanitaria, di studio e lavoro<sup>96</sup>. In occasione della pubblicazione di tale documento, inoltre, la Commissione ha indirizzato agli Stati membri la racc. n. 1364/2020, rubricata “percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari”. Nel documento in parola, si raccomanda agli Stati membri di “valutare la possibilità di migliorare l'accesso alle università per i giovani che necessitano di protezione internazionale, consentendo loro di qualificarsi come studenti, tenendo conto delle loro esigenze specifiche. In stretta collaborazione con le università, gli Stati membri potrebbero considerare di istituire programmi specifici, che potrebbero includere procedure di selezione accademica specifiche e più flessibili, sostegno finanziario e corsi di lingua adattati, oppure di potenziare le iniziative esistenti”<sup>97</sup>.

#### 4.2. Il modello italiano di corridoi universitari: il progetto “University Corridors for Refugees”

Le università italiane si sono dimostrate sensibili alla tematica. Nel già più volte menzionato *Manifesto dell'università inclusiva* (§ 20.1.2), i 53 atenei aderenti hanno espresso la disponibilità a “prevedere annualmente, sulla base di procedure di selezione e registrazione stabilite dai singoli istituti, l'ingresso di quote di studenti rifugiati residenti in Paesi Terzi, al fine di favorire vie di ingresso legale complementari per rifugiati e facilitare la loro integra-

<sup>95</sup> COM (2020) 609 final; sul tema si rimanda, *ex multis*, a M. BORRACCETTI, *Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2021, fasc. I, pp. 9 ss.

<sup>96</sup> COM (2020) 609 final, § 6.6.

<sup>97</sup> Racc. n. 1364/2020, § 20; la Commissione, inoltre, auspicava che gli studenti intenzionati a soggiornare nello Stato membro interessato, in conformità alla dir. UE n. 801/2016, a conclusione del proprio percorso universitario potessero beneficiare di servizi di consulenza e assistenza per cercare lavoro (considerando 33).

zione nella società e nell'ambiente accademico"<sup>98</sup>. Inoltre, tali università si sono impegnate, "nei limiti delle risorse disponibili, ad offrire agli studenti rifugiati un supporto economico per coprire le spese universitarie e le spese di mantenimento correlate, e un servizio di informazione, accompagnamento e orientamento specifico"<sup>99</sup>. Su questi presupposti, a partire dal 2019 diverse università italiane, in collaborazione con il MAECI, la Caritas italiana, il Centro Astalli, la Diaconia valdese e Gandhi Charity hanno dato vita al progetto "UNICORE", giunto nel 2024 alla sua sesta edizione. L'iniziativa ha sinora consentito l'ingresso in Italia di più di 250 studenti rifugiati, che hanno potuto immatricolarsi e beneficiare di borse di studio messe a disposizione da oltre 40 università<sup>100</sup>. I requisiti di candidatura per la partecipazione al progetto "UNICORE" sono lo *status* di rifugiato in uno dei Paesi inclusi nella lista concordata dagli enti *partner* ogni anno – nel 2024, Kenya, Mozambico, Niger, Nigeria, Sudafrica, Tanzania, Uganda, Zambia e Zimbabwe – e il possesso dei titoli accademici che permettono l'iscrizione ad una laurea magistrale in Italia. La selezione, che si svolge nel corso di diversi mesi, ha ad oggetto il merito individuale del candidato, mirando a valutarne il percorso accademico, l'esperienza professionale, la coerenza tra gli studi precedenti e il corso di laurea individuato, la motivazione personale a proseguire i propri studi in Italia e la conoscenza della lingua inglese<sup>101</sup>. I candidati selezionati ricevono assistenza da parte dell'UNHCR e della Caritas italiana, in collaborazione con le autorità diplomatico-consolari italiane, per la richiesta e l'ottenimento del visto per motivi di studio (§ 7), che, in seguito all'arrivo in Italia, viene convertito in un permesso di soggiorno per motivi di studio (§ 10).

<sup>98</sup> *Manifesto dell'università inclusiva*, cit., pt. 4, intitolato "corridoi umanitari per docenti, studenti e ricercatori rifugiati".

<sup>99</sup> *Ibidem*.

<sup>100</sup> Nel 2024 gli atenei che hanno preso parte al programma erano l'Università degli studi dell'Aquila, di Bari, di Bergamo, di Brescia, di Cagliari, della Campania "Luigi Vanvitelli", di Catania, di Chieti-Pescara "Gabriele d'Annunzio", di Firenze, di Messina, di Milano, di Milano "Bicocca", commerciale di Milano "Luigi Bocconi", di Modena e Reggio Emilia, di Napoli "L'Orientale", di Palermo, di Padova, di Parma, del Piemonte orientale, di Pisa, di Reggio Calabria "Mediterranea", di Roma "La Sapienza", di Roma Tre, del Salento, di Siena, di Torino, di Trento, della Toscana, di Urbino "Carlo Bo", di Verona, l'IUAV di Venezia, la LUISS "Guido Carli" di Roma, i Politecnici di Bari, di Milano e di Torino, l'Università politecnica delle Marche, lo European University Institute e le Università per stranieri di Perugia e di Siena; i posti messi a disposizione da queste Università erano 67, per un totale di 386 corsi di studio offerti; sul punto, si veda [bit.ly/45xQiKR](https://bit.ly/45xQiKR).

<sup>101</sup> D. ALBANESE e E. VARINETTI, *Oltre il mare, per studiare*, [2021], su [bit.ly/3sYBk28](https://bit.ly/3sYBk28), p. 5.

Può senza dubbio dirsi che i c.d. corridoi universitari rappresentino un valido canale complementare di accesso al territorio italiano, soprattutto alla luce dell'estrema scarsità di altri canali legali di ingresso per i richiedenti la protezione internazionale. A tale proposito, tuttavia, vale la pena notare che – a differenza di analoghi programmi di ammissione implementati da altri Stati<sup>102</sup> e malgrado l'accertamento del loro *status* di rifugiato nel Paese di primo asilo – i beneficiari del programma “UNICORE”, una volta arrivati in Italia, non divengono titolari di alcuna forma di protezione internazionale o interna, permanendo essi nel territorio italiano in virtù della loro condizione di studenti universitari stranieri e, conseguentemente, del loro permesso di soggiorno per motivi di studio. Sebbene, infatti, questi mantengano sempre il diritto di accedere al procedimento di riconoscimento della protezione internazionale, ciò – anche alla luce delle difficoltà già evidenziate (§§ 7.5, 20.2.2) – non avviene nella pratica. Questa contingenza, lungi dal rappresentare un mero dato formale, comporta conseguenze sfavorevoli per gli interessati, i quali, a titolo di esempio, non potranno accedere con la stessa facilità al ricongiungimento familiare (§ 18), non avranno diritto di svolgere un'attività lavorativa per più di venti ore settimanali (§ 17), non avranno diritto al medesimo trattamento riconosciuto al cittadino italiano in materia di assistenza sociale e sanitaria<sup>103</sup> (§ 13), non godranno della facoltà di ottenere la cittadinanza italiana secondo tempistiche più celeri e non potranno usufruire del circuito di accoglienza governativo. Più in generale, com'è evidente, essi saranno titolari di uno *status* – quello di studente universitario straniero – che garantisce un minore livello di stabilità e di integrazione rispetto a quello, già riconosciutogli altrove, di rifugiato<sup>104</sup>.

Pare quindi corretto affermare che il modello italiano di corridoi universitari – pur rivestendo certamente il carattere di “buona prassi” a livello in-

<sup>102</sup> Tra cui particolare importanza riveste lo Student Sponsorship Program del Canada, che, in applicazione di un protocollo di intesa tra lo Stato e il World University Service of Canada, permette dal 1978 il reinsediamento e il proseguimento degli studi universitari a circa 130 rifugiati per anno; ulteriori informazioni sono reperibili su [bit.ly/3t18Cc6](http://bit.ly/3t18Cc6).

<sup>103</sup> Riconosciuto, invece, ai titolari dello *status* di rifugiato e della protezione sussidiaria, ai sensi dell'art. 27 d.lgs. n. 251/2007.

<sup>104</sup> In senso simile, seppure riferito alla mobilità lavorativa, si veda Z. VANKOVA, *Work-Based Pathways to Refugee Protection under EU Law*, in *European Journal of Migration and Law*, 2022, pp. 86 ss.; secondo l'autrice, in particolare, “utilising the potential of work-based complementary pathways would require a certain trade-off when it comes to the rights of potential beneficiaries under EU law, as none of the legal migration directives provide a status as secure as the one that a refugee status holder enjoys” (ivi, p. 110).

ternazionale<sup>105</sup> e rappresentando un esempio di fruttuosa collaborazione tra molteplici attori istituzionali e privati – si distingue da analoghi programmi disposti da altri Stati per una maggiore enfasi sulla qualità di “studente” piuttosto che su quella di “rifugiato”<sup>106</sup>. Tale circostanza, peraltro, appare riconducibile non ad una scelta degli enti promotori o degli stessi partecipanti, ma al quadro normativo che si è già avuto modo di esaminare (§ 20.2), il quale disincentiva l’accesso degli studenti universitari stranieri alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale e preclude ai richiedenti la protezione internazionale l’esercizio del diritto ad un’istruzione superiore. Trova anche in questo caso conferma una certa rigidità istituzionale che, forse non cogliendo a pieno il carattere multidimensionale di ciascun individuo, costringe lo straniero in una sola delle condizioni soggettive “idealtipiche” previste dall’ordinamento cui esso è ascrivibile (richiedente la protezione internazionale, titolare di protezione internazionale, studente, ricercatore, lavoratore ecc.), escludendolo dai trattamenti associati ad altre condizioni giuridiche, pur in presenza dei relativi requisiti.

### 5. *Riflessioni conclusive*

Il capitolo che ci si appresta a concludere ha tentato di mettere in luce gli ostacoli che i richiedenti e i titolari di protezione internazionale incontrano nel tentativo di accedere agli studi universitari in Italia e, al contempo, le difficoltà che gli studenti universitari stranieri debbono affrontare per vedersi riconosciuto il loro diritto a chiedere asilo allo Stato italiano. In particolare, si è riscontrato che, a condizioni soggettive paragonabili o sostanzialmente analoghe, l’ordinamento italiano riserva trattamenti differenziati tanto in materia di possibilità di immatricolazione presso gli atenei (§§ 20.1.2, 20.1.3, e

<sup>105</sup> Non a caso, il progetto è incluso tra i *best practices* riportati al Global Refugee Forum del 2019, in occasione del quale sia l’Università degli studi di Bologna sia la LUISS “Guido Carli” di Roma hanno espresso l’impegno a proseguire e rafforzare l’iniziativa; la lista e lo stato di attuazione di *pledges* e *contributions* formulati al primo Global Refugee Forum sono reperibili su [bit.ly/48uUlcW](https://bit.ly/48uUlcW); per un bilancio del primo Global Refugee Forum, anche in tema di impegni assunti dagli Stati e dagli altri partecipanti ai lavori in tema di accesso agli studi universitari dei rifugiati, si rimanda a G.D. TRIGGS e P.C.J. WALL, “*The Making of a Success*”, in *International Journal of Refugee Law*, 2020, pp. 283 ss.

<sup>106</sup> Non a caso, nell’ambito del procedimento di selezione degli studenti partecipanti al progetto UNICORE, i bisogni di protezione e i profili di vulnerabilità individuale rilevano in senso estremamente limitato.

20.2.1), quanto rispetto alla modalità di valutazione delle qualifiche e dei titoli accademici (§ 20.3). In questo senso, appare manifesto come il quadro normativo italiano – anche e soprattutto in esecuzione di obblighi internazionali e derivanti dall'appartenenza all'UE – applichi un diverso grado di *favor* in base allo *status* giuridico dello studente universitario straniero. In particolare: *a*) al rifugiato e al titolare di protezione sussidiaria viene assegnato il regime di maggior favore, declinato nel diritto di accesso all'istruzione superiore e nelle procedure speciali di riconoscimento delle qualifiche (semplificato e gratuito); *b*) al titolare di protezione temporanea e di protezione umanitaria o speciale viene riconosciuto un trattamento di carattere misto, che integra la possibilità di immatricolazione, ma fa difetto di procedure *ad hoc* per la valutazione dei titoli accademici; *c*) al richiedente la protezione internazionale viene applicato il regime meno favorevole, precludendogli l'accesso all'istruzione superiore e alle modalità semplificate di riconoscimento dei propri titoli. Il trattamento riservato a quest'ultima categoria di stranieri, come si è avuto modo di osservare (§ 20.2.1), assume un carattere sostanzialmente discriminatorio e riflette una logica escludente, impedendo l'immatricolazione o il proseguimento degli studi universitari al titolare di permesso di soggiorno per richiesta asilo e ostacolando l'accesso alla procedura di riconoscimento per lo studente universitario straniero.

Sarebbe, tuttavia, oltremodo fuorviante una rappresentazione esclusivamente “negativa” o dicotomica del rapporto che intercorre tra l'istruzione universitaria e l'accesso alla protezione internazionale. Al contrario, anche in Italia hanno assunto un ruolo crescente tra i canali di accesso legale e sicuro al territorio dello Stato i c.d. corridoi universitari, sebbene con le contraddizioni e i limiti che si sono già esposti (§ 20.4.2). Merita, infine, di essere ancora una volta enfatizzata l'azione di molti atenei italiani che, spesso soppe-  
rendo all'assenza di risposte istituzionali adeguate, hanno saputo implementare strategie volte ad una maggiore inclusione dei propri studenti richiedenti o beneficiari di protezione internazionale, accogliendo l'autorevole invito a farsi “spazi privilegiati non solo di insegnamento, ma anche di incontro e integrazione”<sup>107</sup>.

<sup>107</sup> FRANCESCO, *Udienza ai partecipanti all'Incontro sui Rifugiati e i Migranti promosso dalla Pontificia Università Gregoriana*, [2022], su [bit.ly/48NDtgY](https://bit.ly/48NDtgY).



## INDICAZIONI SUGLI AUTORI

FRANCESCA ANGELINI è Professoressa associata confermata di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma "La Sapienza".

MARCO BENVENUTI è Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma "La Sapienza".

ANTONELLO CIERVO è Ricercatore a tempo determinato di tipo A di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma "Unitelma Sapienza".

CARLOTTA DE CUNTIS è Dottoranda di ricerca in Studi politici presso l'Università degli studi di Roma "La Sapienza".

FRANCESCO VALERIO DELLA CROCE è Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale presso l'Università degli studi di Roma "La Sapienza".

ANGELO LERRO è Dottorando di ricerca in Diritto dei servizi nell'ordinamento italiano e europeo presso l'Università degli studi di Napoli "Parthenope".

PAOLO MOROZZO DELLA ROCCA è Professore ordinario di Diritto privato presso l'Università per stranieri di Perugia.

FRANCESCO NEGOZIO è Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale presso l'Università degli studi di Roma "La Sapienza".

FLAVIA PACELLA è Dottoressa di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale presso l'Università degli studi di Roma "La Sapienza".

ELENA PAPARELLA è Ricercatrice universitaria e Professoressa aggregata di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma "La Sapienza".

CHIARA PREVETE è Dottoressa di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale presso l'Università degli studi di Roma "La Sapienza" e Teaching Assistant in Public Law presso l'Università di Manchester.

CHIARA QUADARELLA è Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale presso l'Università degli studi di Roma "La Sapienza".

FRANCESCA RONDINE è Dottoressa di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale presso l'Università degli studi di Roma "La Sapienza" e Assegnista di ricerca di Diritto internazionale presso l'Università degli studi di Napoli "L'Orientale".

BORBALA SAMU è Professoressa associata di Didattica delle lingue moderne presso l'Università per stranieri di Perugia.

STEFANIA SCAGLIONE è Professoressa associata confermata di Glottologia e linguistica presso l'Università per stranieri di Perugia.

FLAVIO VALERIO VIRZÌ è Ricercatore a tempo determinato di tipo A di Diritto amministrativo presso l'Università degli studi di Roma "La Sapienza".

