



L’immigrazione “legale” nel nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo

Alessia Di Pascale*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il nuovo Patto e l’immigrazione per motivi di lavoro: alla ricerca di competenze e talenti. – 3. La revisione della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo. – 4. La revisione della direttiva sul permesso unico. – 5. La promozione dell’integrazione per la costruzione di società più inclusive. – 6. Considerazioni conclusive.

1. Sin dall’avvio della competenza nel settore dell’immigrazione, la definizione delle condizioni di ingresso e soggiorno, la c.d. immigrazione legale (relativa ai canali di ingresso, tra l’altro, per lavoro, studio, ricongiungimento familiare) ha rappresentato uno dei settori ove l’azione dell’Unione europea è apparsa più difficoltosa, insidiata da particolarismi e nazionalismi. Risulta evidente come, in questo ambito di competenza ripartita, sia stata più incisiva l’influenza del tradizionale paradigma legato alla sovranità statale, in virtù del quale spetta allo Stato definire le condizioni di ingresso e il trattamento dello straniero nel proprio territorio. Prova ne è che l’ambito della migrazione legale è rimasto assoggettato alla procedura di cui all’art. 67 TCE (che prevedeva l’approvazione all’unanimità da parte del Consiglio, assegnando al Parlamento europeo un ruolo meramente consultivo) fino all’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, a differenza di

* Professore associato di Diritto dell’Unione europea presso l’Università di Milano.

altri settori sottoposti alla procedura di co-decisione già nel 2004¹. E la scelta di una procedura decisionale, nel sistema dell'Unione, riflette un equilibrio sottostante. Nella vigenza del precedente art. 63 TCE, come modificato dal Trattato di Amsterdam, era perfino controversa l'esistenza di una competenza comunitaria nella materia dell'immigrazione per motivi di lavoro², tanto che il precedente Patto sull'immigrazione e l'asilo, promosso nel 2008 su iniziativa della presidenza francese, si premuniva di ricordare che "spetta a ciascuno Stato membro di decidere le condizioni di ammissione sul suo territorio dei migranti legali"³.

Non stupisce, quindi, che il quadro giuridico della politica di immigrazione legale si sia delineato, tra il 2003 e il 2016, in modo disorganico e frammentario⁴. Fallita l'approvazione della proposta relativa a una disciplina uniforme delle condizioni di ingresso e soggiorno per motivi di lavoro (subordinato ed autonomo)⁵, nel 2005 la Commissione europea optò per un'armonizzazione normativa solo in alcuni settori (lavoro altamente qualificato, stagionale, trasferimenti intrasocietari, ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi,

¹ V. art. 67 TCE e decisione del Consiglio 2004/927/CE, del 22 dicembre 2004, che assoggetta taluni settori contemplati dal titolo IV, parte terza del trattato che istituisce la Comunità europea alla procedura di cui all'articolo 251 di detto trattato. Per una ricostruzione dell'evoluzione delle procedure decisionali della politica di immigrazione si veda B. NASCIMBENE, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia a due anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2011, p. 13 ss.

² S. PEERS, *Legislative Update: EU Immigration and Asylum Competence and Decision-Making in the Treaty of Lisbon*, in *European Journal of Migration and Law*, 2008, p. 219 ss.

³ Consiglio europeo, *Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo*, doc n 13440/08, 16 ottobre 2008, punto I).

⁴ Sui diversi strumenti della politica di migrazione legale si vedano, tra i molti contributi, S. PEERS, E. GUILD, D. ACOSTA ARCARAZO, K. GRONENDJIK, V. MORENO-LAX, *EU Immigration and Asylum Law*, Vol. 2, Leiden-Boston, 2012; G. CAGGIANO, *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento nazionale*, Torino, 2014; S. CARRERA, A. GEDDES, E. GUILD, M. STEFAN (eds.), *Pathways towards legal migration into the EU. Reappraising concepts, trajectories and policies*, Brussels, CEPS, 2017; A. PITRONE, *Regimi speciali in materia di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'Unione europea*, Napoli, 2018; P. DE BRUYCKER, *The EU policy on labour migration: how common it is and should it be?*, in C.U. DE SOUSA (ed.) *The relevance of migration for the 2030 Agenda for sustainable development. The Global Compact for safe, orderly and regular migration*, Lisboa, 2019, p. 160 ss.

⁵ COM(2001) 386 fin., dell'11.5.2001, proposta di direttiva del Consiglio relativa alle condizioni d'ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendono svolgere attività di lavoro subordinato o autonomo. Dopo una prima lettura in seno al Consiglio, la proposta venne definitivamente abbandonata. Per un esame si veda K. GRONENDJIK, *Access of third-country nationals to employment under the new EC migration law*, in F. LAFERRIÈRE, H. LABAYLE e O. EDSTRÖM, (eds.), *La politique européenne d'immigration et d'asile: bilan critique cinq ans après le Traité d'Amsterdam*, Bruxelles, 2005, p. 41 ss.

e collocamento alla pari)⁶, lasciando pertanto ancora alle legislazioni nazionali la definizione delle condizioni di ingresso per la gran parte dei cittadini di Paesi terzi⁷. Altri ambiti di intervento significativi sono costituiti dalle norme relative al ricongiungimento familiare⁸ e allo *status* di soggiornate di lunga durata⁹, che tuttavia rappresentano strumenti di armonizzazione minima, in quanto hanno lasciato ampi spazi di discrezionalità agli Stati membri.

Il processo di valutazione di queste norme ha messo in luce diverse criticità, pur in un quadro ritenuto dalla Commissione generalmente adeguato allo scopo¹⁰. Tuttavia, è di tutta evidenza che i canali di accesso diversi dalla protezione (ad eccezione del ricongiungimento familiare) oggi sono di fatto difficilmente percorribili nella gran parte degli Stati membri¹¹, rendendo quest'ultima lo strumento di elezione, con il rischio di snaturarne il contenuto. Un tema, quello legato soprattutto all'ingresso per lavoro, che anche in ragione delle vicende degli ultimi anni (primavera araba, conflitto in Siria, generale aumento delle migrazioni forzate), è apparso progressivamente secondario rispetto alla necessità di riforma del sistema Dublino e del sistema comune europeo di asilo. E, tuttavia, tutti gli ambiti del fenomeno migratorio sono strettamente interrelati e vanno considerati in maniera unitaria: come posto in luce dalla Commissione in più occasioni, questo implica il contemporaneo intervento per "potenziare vie d'accesso legali e sicure all'Europa, migliorare l'uso e l'attuazione degli strumenti

⁶ La Comm. definì le proprie linee guida in tale settore nel Piano d'azione sulla migrazione economica (COM(2005) 669 def. del 21.12.2005), adottato all'esito di una procedura di consultazione pubblica promossa con un libro verde (COM(2004) 811 def. dell'11.1.2005)

⁷ G. CAGGIANO, *L'integrazione europea 'a due velocità' in materia di immigrazione legale ed illegale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, p. 105 ss.

⁸ Si veda, in particolare, P. MORI, *Brevi note sull'unità della famiglia e sul diritto al ricongiungimento familiare in Europa*, in A. ANNONI, P. MORI (a cura di), *I diritti delle famiglie migranti fra integrazione e tutela della diversità*, Torino, 2015, p. 89 ss.

⁹ A. DI STASI, R. PALLADINO, *La perdurante frammentarietà dello "statuto" europeo del soggiornante di lungo periodo tra integrazione dei mercati ed integrazione politico-sociale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, p. 375 ss.; P. DE PASQUALE, *Il trattamento degli «stranieri lungo soggiornanti» fra libera circolazione e profili economici della parità di trattamento*, in S. AMADEO, F. SPITALERI (a cura di), *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, Torino, 2015, p. 31 ss.

¹⁰ ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en

¹¹ Fino al 2015 il primo canale di ingresso nell'UE era rappresentato dal ricongiungimento familiare. Negli ultimi anni è aumentato sensibilmente il numero di primi permessi per lavoro, dovuto soprattutto alla forte immigrazione di cittadini ucraini, soprattutto verso i paesi dell'est Europa (solo la Polonia ha rilasciato nel 2019 quasi seicentomila primi permessi per lavoro a cittadini provenienti dall'Ucraina, più della metà dei permessi per primo ingresso per lavoro rilasciati in tutta l'Unione europea). Dati Eurostat, Residence permits - statistics on first permits issued during the year, disponibili su: ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Residence_permits_-_statistics_on_first_permits_issued_during_the_year#First_residence_permits_by_reason.

esistenti nel settore migratorio, rafforzare il sistema europeo comune di asilo e continuare ad affrontare le cause profonde della migrazione"¹². L'esigenza di un assetto della materia dell'immigrazione organico, strutturato e tendenzialmente compiuto deriva anche dall'obiettivo fissato dal Trattato di Lisbona di procedere alla definizione di una politica comune e non più ad una mera armonizzazione normativa¹³.

Una riflessione seria per il futuro, e coerente tra le diverse politiche dell'UE, appare pertanto imprescindibile, ma essa si scontra con le resistenze degli Stati, rinvenendo altresì un ulteriore limite implicito nella previsione secondo la quale l'attribuzione di una competenza all'Unione nella materia dell'immigrazione, non incide sul diritto degli Stati membri di determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di Paesi terzi, provenienti da Paesi terzi, allo scopo di cercarvi un lavoro dipendente o autonomo (art. 79, par. 5, TFUE)¹⁴.

Un approccio questo che non pare contraddetto nel Patto, ove la Commissione ha affrontato il tema dell'individuazione di canali di ingresso legale in maniera più marginale, specie con riferimento all'ingresso per motivi di lavoro. In particolare, la comunicazione illustrativa ha preannunciato che la migrazione legale verso l'UE sarà promossa attraverso un nuovo "pacchetto di competenze e talenti"¹⁵, che sarà presentato nel 2021, e che includerà una serie di modifiche legislative

Oggetto del presente contributo è, quindi, l'analisi delle proposte annunciate nel Patto in relazione alle condizioni di ingresso e soggiorno non legate alla protezione internazionale. Le modalità di ingresso sicure, per chi sia in cerca di protezione, sono state oggetto di un contributo del presente focus¹⁶, al quale si rinvia. Ci si soffermerà sulla riforma della direttiva sui lavoratori altamente qualificati e sull'individuazione di nuovi canali per attrarre competenze e talenti (par. 2). La Commissione ha, inoltre, prospettato la riforma della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo (par.

¹² Si vedano la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa, COM(2016) 197 def. del 6.4.2016 e la comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Ampliare l'offerta di percorsi legali verso l'Europa*, componente indispensabile di una politica migratoria equilibrata e globale, COM(2018)635 def. del 12.9.2018, presentata in occasione del discorso sullo stato dell'Unione 2018.

¹³ R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2020, III ed., p. 564.

¹⁴ V. C. FAVILLI, *La politica dell'Unione in materia d'immigrazione e asilo. Carenze strutturali e antagonismo tra gli Stati membri*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, p. 361 ss.

¹⁵ V. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale, al Comitato delle regioni, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, COM (2020) 609 fin., 23 settembre 2020.

¹⁶ M. BORRACETTI, *Le vie legali di accesso all'Unione nel nuovo Patto su asilo e migrazione della Commissione europea*, in *I Post* di AISDUE, II, in questo Focus.

3) e della direttiva sul permesso unico (par. 4). Rinnovato interesse è rivolto alla politica di integrazione, ritenuta essenziale per la costruzione di società più inclusive (par. 5). Infine, si trarranno alcune considerazioni conclusive in merito all'adeguatezza del quadro proposto e alle criticità che esso contiene (par. 6).

2. Il nuovo Patto prosegue, senza soluzione di continuità, il percorso tracciato negli ultimi anni sul tema dell'immigrazione per lavoro¹⁷: assente l'avvio di qualsiasi riflessione generale, l'attenzione resta essenzialmente incentrata sui lavoratori qualificati, come del resto di evince dal titolo del paragrafo "attirare competenze e talenti nell'UE", entro cui è affrontata la migrazione legale. In proposito, nella comunicazione, la Commissione ha sottolineato l'importanza di completare la riforma incompiuta della direttiva sulla Carta blu UE¹⁸, che definisce le condizioni d'ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi ai fini dello svolgimento di un'occupazione particolarmente qualificata (così ritenuta sulla base del possesso di qualifiche superiori in capo al lavoratore e del livello salariale previsto per l'occupazione in questione)¹⁹.

Nella sua formulazione la direttiva sulla Carta blu non è stata concepita per le esigenze del mercato del lavoro, né tantomeno si preoccupava di definire uno status con un complesso di diritti ai migranti altamente qualificati, bensì mirava a rendere più attraente, per tali categorie di lavoratori provenienti da tutto il mondo, l'Unione europea, sostenendone altresì la competitività e la crescita economica, anche in attuazione degli obiettivi definiti dalla strategia di Lisbona nel 2000²⁰. Frutto di un complesso negoziato, riflesso dei diversi approcci degli Stati membri rispetto all'immigrazione qualificata²¹, nonostante gli ambiziosi propositi, essa si è contrassegnata come uno strumento assai poco incisivo. In una relazione del

¹⁷ Sul tema si vedano M. EVOLA, *I lavoratori di Stati terzi nel diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2018; F. L. GATTA, *Vie legali economiche e migrazione ai fini lavorativi: il ritardo della «politica comune» dell'Ue*, in *Diritto pubblico*, 2020, p. 33 ss.

¹⁸ Direttiva 2009/50/CE del Consiglio, del 25 maggio 2009, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati.

¹⁹ Per un'analisi della direttiva si veda K. HAILBRONNER, J. HERZOG-SCHMIDT, *Blue Card Directive 2009/50/EC*, in K. HAILBRONNER, D. THYM (eds.), *EU Immigration and Asylum Law, A Commentary*, II ed., 2016, p. 765 ss.

²⁰ Come rilevano S. KALANTARYAN, I. MARTIN, *Reforming the EU blue card as a labour migration policy tool?*, Migration Policy Centre, Policy Briefs, 2015/08, disponibile su: cadmus.eui.eu/handle/1814/35744, la direttiva sulla Carta blu non è stata concepita per le esigenze del mercato del lavoro dell'UE, bensì per migliorare la competitività europea attirando cittadini di paesi terzi altamente qualificati, ponendo condizioni salariali e di previa formazione alquanto restrittive. Di conseguenza, il numero di beneficiari è stato finora ridotto.

²¹ L. CERNA, *The EU Blue Card: preferences, policies, and negotiations between Member States*, in *Migration Studies*, 2013, p. 1 ss.

2014 la Commissione aveva pubblicato i dati precisi relativi all'iniziale attuazione²², da cui emergeva un bilancio piuttosto deludente. L'unico Stato ad aver rilasciato un considerevole numero di Carte blu risultava essere la Germania, con un totale di 14.197 nel solo anno 2013. Nella maggior parte degli altri paesi, invece, il numero si aggirava intorno al centinaio, con picchi negativi in Svezia (2), Finlandia (5) e Ungheria (3). Nemmeno l'Italia, con solo un centinaio di Carte blu rilasciate e dove peraltro permane comunque un regime nazionale di ingresso "fuori-quota" per i lavoratori qualificati²³, sembrava aver dato soddisfacente attuazione alle disposizioni europee. A distanza di un quinquennio, la situazione non è mutata in modo significativo. Nel 2019 risultavano emesse circa 36.000 carte blu, di cui quasi 29.000 in Germania, restando uno strumento del tutto marginale nella gran parte degli Stati membri²⁴. È chiaro, quindi, che, così come originariamente concepita, la *Blue Card*, nata sulla falsariga della *Green Card* americana, non è idonea a fare dell'Europa una meta attraente per i lavoratori più qualificati, mettendo in luce diversi profili di criticità (in particolare, condizioni di ammissione restrittive e l'esistenza di norme, condizioni e procedure parallele a livello nazionale)²⁵.

La presentazione di una proposta rivista, finalizzata ad aumentarne l'efficacia, era stata preceduta da una consultazione pubblica sulle politiche migratorie dell'Unione per i lavoratori altamente qualificati, svoltasi nell'estate del 2015²⁶. La revisione della direttiva era, poi, stata indicata fra le priorità già negli orientamenti politici per la futura Commissione europea, elaborati nel luglio 2014 dall'allora neominato presidente della Commissione J.-C. Juncker, come strumento per ovviare alla mancanza di competenze specifiche e attrarre talenti per gestire meglio le sfide

²² COM(2014)287 fin., del 22.5.2014, comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio concernente l'attuazione della direttiva 2009/50/CE sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati.

²³ Art. 27, D. lgs. 286/1998.

²⁴ Eurostat, *EU Blue Cards by type of decision, occupation and citizenship*, disponibile su: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resbc1 (aggiornato al 29.10.2020).

²⁵ Per una comparazione tra la *blue card* e la *green card* si veda R. BALL, *The blue card directive: The EU's green card?*, Paper presented at SLS Annual Conference, settembre 2010, disponibile su: uwe-repository.worktribe.com/output/983129.

²⁶ *Summary of replies to the public consultation on the EU blue card and the EU labour migration policies for highly skilled workers*, Commissione europea, 2016, disponibile su: ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/public-consultation/2015/docs/consultation_029/summary_of_replies_to_the_public_consultation_en.pdf

demografiche dell'Unione europea²⁷. L'anno successivo l'Agenda europea sulla migrazione aveva riconfermato la Carta blu come uno degli strumenti principali per potenziare i canali di ingresso e soggiorno legale nell'Unione europea²⁸.

Così nel 2016, la Commissione aveva presentato una proposta di modifica²⁹, che tentava di superare i limiti intrinseci della direttiva 2009, legati alla sua finalità originaria. La proposta prevede un unico sistema a livello europeo³⁰, in sostituzione degli attuali regimi nazionali paralleli per il lavoro altamente qualificato, che peraltro diviene “altamente specializzato”, così da prendere in considerazione l'esperienza professionale equivalente alla formazione formale. Il nuovo strumento promuove, inoltre, la mobilità all'interno dell'Unione europea semplificando le procedure; riduce la soglia salariale per l'accesso allo strumento, che gli Stati membri possono adeguare ai mercati del lavoro nazionali, nonché per i lavoratori di settori con scarsità di manodopera e per i neo-laureati di paesi terzi (coerentemente anche alla dir. 2016/801³¹ che consente ai cittadini di paesi terzi laureati nell'UE di restare per cercare un lavoro nello Stato membro ospitante per almeno nove mesi). In aggiunta, colmando una lacuna rilevante, prevede che possano chiederne il rilascio anche i titolari di protezione internazionale altamente qualificati. La proposta rafforza, inoltre, i diritti dei titolari della Carta blu, consentendo loro una via d'accesso più rapida allo *status* di soggiornante di

²⁷ “È mia intenzione promuovere una nuova politica europea sulla migrazione legale, che potrebbe contribuire a ovviare alla mancanza di competenze specifiche e ad attrarre talenti per gestire meglio le sfide demografiche dell'Unione europea. Voglio che il potere di attrazione dell'Europa diventi perlomeno equivalente a quello delle destinazioni più ambite, come l'Australia, il Canada e gli Stati Uniti. Per prima cosa intendo riesaminare la normativa sulla “Carta blu” e ovviare al suo livello insufficiente di attuazione”. J.-C. Juncker, *Un nuovo inizio per l'Europa. Il mio programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico. Orientamenti politici per la prossima Commissione europea. Discorso di apertura della plenaria del Parlamento europeo*, 15.7.2014, p. 10, disponibile su: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_it.pdf.

²⁸ COM(2015) 240 def. del 13.5.2015, comunicazione della commissione al parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Agenda europea sulla migrazione*.

²⁹ COM(2016) 378 def. del 7.6.2016, proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente specializzati.

³⁰ Ai sensi dell'art. 3, par. 4, della proposta “Gli Stati membri non rilasciano permessi diversi dalla Carta blu UE ai cittadini di paesi terzi ai fini dell'esercizio di un lavoro altamente specializzato. Agli Stati membri resta consentito il rilascio di permessi nazionali solo ai cittadini di paesi terzi che non rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva.

³¹ Direttiva (UE) 2016/801 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 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.

lungo periodo (riduzione a tre anni, in caso di soggiorno in unico Stato membro) e un accesso immediato e più flessibile al mercato del lavoro (viene introdotta la figura del "datore di lavoro autorizzato" e scompare la previa autorizzazione scritta delle autorità competenti al cambio di datore di lavoro nei primi due anni) e dei loro familiari.

Nonostante l'enfasi posta sulla revisione della direttiva, quale strumento cruciale nel settore della migrazione legale, è mancato un diffuso consenso politico da parte degli Stati membri e dal 2017 i negoziati hanno attraversato una fase di stallo. In particolare, la possibilità di considerare equivalente il riconoscimento dell'esperienza professionale ai titoli di studio, nonché di mantenere regimi nazionali paralleli, sono apparsi i profili di maggiore contrasto. Nel gennaio 2019 la presidenza rumena aveva presentato un pacchetto di compromesso in vista del proseguimento dei negoziati, rimasto tuttavia senza seguito. Peraltro, i parlamenti di due Stati membri (Repubblica ceca e Bulgaria) avevano espresso parere negativo anche in relazione al rispetto del principio di sussidiarietà³². La Comunicazione è, pertanto, tornata sul tema invitando il Parlamento e il Consiglio a concludere rapidamente i negoziati (nella *roadmap* che accompagna il Patto ne era stata ipotizzata la definizione entro la fine del 2020) e ribadendo la necessità di superare un approccio restrittivo rispetto ai suddetti profili, in quanto pur riconoscendo l'esistenza di differenze tra i mercati del lavoro e comprendendo il desiderio di mantenere regimi nazionali adatti alle esigenze specifiche di ciascuno, la "riforma deve anche apportare un reale valore aggiunto dell'UE nell'attrarre persone qualificate attraverso uno strumento efficace e flessibile a livello di UE". Ad ottobre il Parlamento ha deciso di riprendere i lavori sul dossier nominando un nuovo relatore in sostituzione del precedente (Claude Moraes) britannico e il 10 dicembre si è svolta una riunione, sotto l'egida della presidenza tedesca, in cui i rappresentanti delle tre istituzioni hanno dichiarato di aver "fatto progressi verso un accordo politico sugli elementi chiave della riforma" e di essere "fiduciosi che possa essere raggiunto nei prossimi mesi"³³. Sarà, pertanto, interessante vedere se l'impulso suscitato dal Patto sarà capace di imprimere rinnovato slancio ai negoziati, superando così quei profili di intransigente contrasto.

Sempre con l'obiettivo di attrarre i lavoratori più promettenti, e di non perdere "la corsa per attirare la corsa mondiale per attirare talenti", il Patto

³² In merito ai rilievi espressi dai parlamenti nazionali si veda: secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20160378.do

³³ *European Parliament, Council Presidency and Commission make progress towards a political agreement on new EU rules for attracting highly qualified employees from third countries*, 10 dicembre 2020, comunicato stampa, disponibile su: ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_2386.

propone di istituire due nuovi strumenti: una piattaforma per le assunzioni internazionali (“*talent pool*”) e i partenariati per attirare i talenti (“*talent partnerships*”). Attraverso la piattaforma i cittadini di paesi terzi qualificati potrebbero esprimere il loro interesse a migrare nell’UE e potrebbero essere individuati dai datori di lavoro in base alle loro esigenze. Nell’ambito della cooperazione con i Paesi terzi, i partenariati sarebbero istituiti con il duplice obiettivo di contribuire a soddisfare le esigenze di manodopera e di competenze nell’UE e di coinvolgere strategicamente i paesi partner in materia di migrazione. Essi metterebbero in relazione i lavoratori qualificati, i datori di lavoro, le parti sociali, le istituzioni del mercato del lavoro, l’istruzione e la formazione attraverso un’attività di sensibilizzazione dedicata e la costruzione di una rete di imprese coinvolte. La Commissione ha preannunciato l’organizzazione di una conferenza ad alto livello con gli Stati membri e le principali parti interessate dell’UE per presentare quest’ultima iniziativa. Al momento, infatti, non vi è alcuna indicazione su come saranno sviluppati questi strumenti, su chi li attuerà o su come entreranno a far parte degli accordi con i paesi terzi. In tale ambito si inserisce, anche, la consultazione pubblica promossa dalla Commissione tra settembre e dicembre con l’obiettivo, tra l’altro, di avanzare nuove proposte per aumentare l’attrattiva dell’UE e agevolare l’incontro tra domanda e offerta di competenze³⁴.

3. Uno degli strumenti più significativi elaborati nel settore della c.d. migrazione legale è rappresentato dalla direttiva 2003/109/CE³⁵, la quale in attuazione degli obiettivi definiti nelle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, e che indicavano l’opportunità di garantire a coloro che fossero in possesso di un permesso di lunga durata una serie di diritti uniformi il più possibile simili a quelli di cui beneficiano i cittadini dell’UE³⁶, aveva disciplinato il conferimento, la revoca e i diritti relativi allo *status* di soggiornante di lungo periodo. Solo quasi dieci anni dopo, con la direttiva 2011/51/UE³⁷, ne era stato esteso l’ambito di applicazione anche ai beneficiari di protezione internazionale, originariamente esclusi. La direttiva 2003/109 aveva perseguito un duplice obiettivo: da un lato l’armonizzazione

³⁴ La consultazione pubblica si è conclusa il 30 dicembre 2020. Cfr.: ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12594-Public-consultation-on-legal-migration/public-consultation.

³⁵ Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

³⁶ Consiglio europeo di Tampere 15 e 16 ottobre 1999, conclusioni della Presidenza.

³⁷ Direttiva 2011/51/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 maggio 2011, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio per estenderne l’ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale.

delle norme e pratiche nazionali sul riconoscimento dello *status* di residente di lungo periodo per i cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti da almeno cinque anni sul territorio di uno Stato membro, dall'altro lato, la definizione delle condizioni alle quali essi possono soggiornare in uno Stato membro dell'Unione diverso da quello in cui hanno ottenuto tale *status*. Essa consente l'acquisto di uno *status* permanente, a meno che non venga revocato in presenza di uno dei presupposti specificamente previsti, contraddistinto tra l'altro da una tutela rafforzata contro le misure di allontanamento. Lo *status* di soggiornante di lungo periodo si caratterizza per l'equiparazione con il trattamento spettante ai cittadini nazionali sotto diversi aspetti regolati all'art. 11, avendo tuttavia gli Stati membri diverse facoltà di limitazione di tali diritti (cfr., in particolare, l'art. 11, parr. 2 e 3). In questo tentativo di ravvicinamento dello *status* di lungo soggiornante con quello dei cittadini degli Stati membri è stato rinvenuto un processo evolutivo verso una nuova forma di "cittadinanza di residenza" o "cittadinanza civile" per i cittadini di stati terzi³⁸.

Sulla base dell'art. 24 della stessa (che stabilisce l'obbligo di relazione periodica della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo), il recepimento della direttiva negli Stati membri è stato oggetto di due rapporti della Commissione, a distanza di circa un decennio. Nella prima relazione del 2011³⁹, era stata rilevata una generale disinformazione fra i cittadini di paesi terzi quanto alla status di soggiornante di lungo periodo dell'UE e ai diritti ad esso connessi, così come molte carenze nel recepimento della direttiva nella legislazione nazionale (ad esempio un'interpretazione restrittiva del suo campo d'applicazione, condizioni supplementari d'ammissione, oneri amministrativi elevati, ostacoli alla mobilità all'interno dell'UE, indebolimento del diritto alla parità di trattamento e della tutela contro l'allontanamento). La relazione del 2011 ha posto l'accento sull'impatto limitato avuto dalla direttiva in molti Stati membri: sono stati

³⁸ Come rileva B. NASCIMBENE, *Le droit de la nationalité et le droit des organisations d'intégration régionales Vers de nouveaux statuts de résidents ?*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Volume 367, Leiden/Boston, 2014, p. 322, «c'est la résidence, et non pas la nationalité, comme nous le dirons par la suite en examinant l'extension des droits en faveur de ressortissants de Pays tiers, qui assume une importance décisive: pour certains droits c'est l'élément territorial qui représente la condition ou le fondement, et pas nécessairement l'appartenance à une communauté nationale». V. anche D. ACOSTA ARCARAZO, *Civic Citizenship Reintroduced? The Long-Term Residence Directive as a Post-National Form of Membership*, in *European Law Journal*, 2015, p. 200 ss.; A. DI STASI, *Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia e parabola evolutiva della cittadinanza*, 2018, p. 1 ss.

³⁹ COM(2011) 585 fin., del 28.9.2011, relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo,

rilasciati pochi permessi di cui l'80% da soli quattro Stati membri (Estonia, Austria, Repubblica ceca e Italia). In Francia e Germania avevano ottenuto il permesso solo 2 000 cittadini di paesi terzi. Dalla seconda relazione⁴⁰ emergeva che nel 2017, nonostante un aumento generale dei permessi per soggiorno di lunga durata (3.055.411 permessi, quasi triplicati rispetto al 2008), gli stessi quattro Paesi registravano una percentuale ancora più elevata di permessi rilasciati (90%), dei quali il 73% è stato emesso solo dall'Italia. Alla base di queste sensibili differenze si rinviene anche la circostanza che in molti paesi lo status dell'UE coesiste con status nazionali, che gli Stati membri continuano a favorire non rilasciando il permesso dell'UE se non viene espressamente richiesto⁴¹, il che solleva evidentemente profili di contrasto quanto al rispetto dell'effetto utile della direttiva⁴². Al contrario, l'Italia ha sostituito in via esclusiva la carta di soggiorno preesistente con il permesso di soggiorno UE di lunga durata.

La Commissione ha, in ogni caso, rilevato un miglioramento dello stato di attuazione della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo dal 2011, anche in seguito ai numerosi procedimenti di infrazione avviati dalla Commissione (in gran parte riferiti all'entità degli oneri pecuniari associati alla presentazione della domanda di permesso, nonché alle risorse possedute dal richiedente) e alle pronunce della Corte di giustizia.

L'aspetto forse più critico attiene, però, proprio a quello che si configurava come l'elemento maggiormente innovativo, ovvero la possibilità per il soggiornante di lungo periodo di trasferirsi in un altro Stato membro, introdotto per la prima volta proprio da questa direttiva. E così nella relazione del 2019, la Commissione rilevava che "il modo in cui la maggior parte degli Stati membri ha attuato le disposizioni della direttiva in materia di mobilità all'interno dell'UE non ha apportato un contributo effettivo alla realizzazione del mercato interno dell'UE", essendo pochissimi i cittadini di paesi terzi che hanno esercitato questa facoltà. Tra le cause di tale insuccesso rientra, probabilmente, la circostanza che l'esercizio di tale diritto è spesso sottoposto a diverse condizioni, quali quelle applicabili al rilascio del primo permesso. In particolare, occorre ricordare che in virtù dell'art. 14, par. 4, gli Stati membri possono limitare il numero totale di persone che possono

⁴⁰ COM (2019) 161 def. del 29.3.2019, relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

⁴¹ Nel 2017, nei 25 Stati membri vincolati dalla direttiva erano presenti circa 3,1 milioni di cittadini di paesi terzi titolari di un permesso di lunga durata dell'UE, rispetto ai 7,1 milioni titolari di un permesso di residenza di lungo periodo nazionale. Dati Eurostat, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_reslong&lang=en.

⁴² K. HAILBRONNER, D. THYM, *EU Immigration and Asylum Law*, cit., p. 497.

rivendicare il diritto di soggiorno, a condizione che tali limitazioni fossero già previste per l'ammissione di cittadini di paesi terzi dalla legislazione vigente al momento dell'adozione della direttiva. È il caso ad esempio dell'Italia, che fa rientrare il numero di permessi rilasciabili a soggiornanti di lungo periodo provenienti da altri Stati membri, nell'ambito del decreto flussi annuale, cosicché negli ultimi anni tale possibilità è stata limitata a qualche centinaio di permessi per il trasferimento in Italia⁴³. Senza contare, poi, che i prevalenti permessi nazionali di lunga durata non consentono il trasferimento in altri Stati membri.

Come sottolineato nel Patto, la direttiva attualmente risulta, quindi, sottoutilizzata e non conferisce un diritto effettivo alla mobilità all'interno dell'UE. La Commissione ne propone, pertanto, una revisione con l'obiettivo "di creare un vero e proprio status di soggiornante di lungo periodo nell'UE, in particolare rafforzando il diritto di chi vi rientra di spostarsi e lavorare in altri Stati membri". Non sono forniti dettagli ulteriori in merito ai profili di intervento rispetto alla disciplina attuale. Occorrerà pertanto attendere la presentazione della proposta di revisione prevista entro la fine del 2021. Un'ulteriore modifica, contenuta in tal caso nella proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione⁴⁴, dovrebbe consentire ai beneficiari della protezione internazionale di ottenere lo status di soggiornanti di lungo periodo dopo tre anni di soggiorno legale e ininterrotto in tale Stato membro. La riduzione del termine quinquennale mira a incentivare i titolari di protezione a rimanere nello Stato membro che l'ha riconosciuta, con ciò riducendo i c.d. movimenti secondari.

4. Un altro strumento sul quale il Patto preannuncia un intervento della Commissione nei prossimi mesi è costituito dalla direttiva 2011/98/UE (c.d. direttiva quadro), applicabile ai cittadini di paesi terzi che chiedono di soggiornare o sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi, nonché a quelli ammessi a fini diversi, ma ai quali è consentito lavorare (art. 3, par. 1)⁴⁵. La direttiva, che non si applica ai lavoratori autonomi, ha introdotto una procedura unica di domanda volta al rilascio di un titolo

⁴³ Si veda D.p.c.m. 7.7.2020 in GU Serie generale, n.252, del 12 ottobre 2020.

⁴⁴ Cfr. art. 71 COM/2020/610 fin. del 23.9.2020, proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla gestione dell'asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e la proposta di regolamento (UE) XXX/XXX [Fondo Asilo e migrazione].

⁴⁵ Direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro.

combinato, comprensivo del permesso di soggiorno e di lavoro in un unico atto amministrativo, ed un complesso di diritti uniformi (essenzialmente in ambito economico e sociale) con l'obiettivo di ravvicinare lo *status* giuridico dei cittadini di paesi terzi legalmente residenti negli Stati membri a quello dei cittadini. Essa non introduce condizioni di ingresso uniformi, in quanto è fatta salva la competenza degli Stati membri a regolamentare l'ingresso, anche in termini di volumi, di cittadini di paesi terzi ammessi a fini lavorativi (considerando n. 6, art. 1, par. 2, dir. 2011/98, coerentemente a quanto previsto dall'art. 79, par. 4, TFUE).

La prima relazione pubblicata dalla Commissione nel 2019 sul recepimento della direttiva⁴⁶ ha posto in luce l'esistenza di alcuni problemi relativi alla procedura, nonché ai vari passaggi amministrativi richiesti, al tempo necessario per ottenere l'autorizzazione a entrare nel mercato del lavoro (in alcuni Stati membri i permessi non sono rilasciati mediante un unico atto amministrativo; i regimi nazionali applicabili prevedono invece la molteplice presentazione di documenti e/o lunghe procedure), nonché al rispetto di talune garanzie procedurali (mancata comunicazione per iscritto dei motivi del diniego, dell'autorità presso cui può presentare ricorso e dei relativi termini), rilevando altresì una mancanza di informazioni, tra i cittadini di paesi terzi, sulla possibilità di ottenere un permesso unico e sui diritti da esso derivanti.

Più positiva la valutazione quanto alle clausole di parità di trattamento, in quanto appare che sono state rispettate dalla maggior parte degli Stati membri e solo in pochi casi si è ricorso alle disposizioni che permettono la limitazione di taluni diritti, in questo senso mitigando le criticità che erano state manifestate rispetto al rischio di frammentazione dei diritti sociali⁴⁷. Le carenze rilevate attengono piuttosto all'interpretazione restrittiva delle disposizioni in materia di parità di trattamento in alcuni Stati membri.

Nel Patto si preannuncia, pertanto, una revisione della direttiva in ragione principalmente dei limiti riscontrati quanto alla semplificazione delle procedure di ammissione per tutti i lavoratori di paesi terzi. Tale ultima specificazione non appare chiara. Nelle spiegazioni relative al contenuto del Patto, la Commissione ha puntualizzato che la direttiva sul permesso unico

⁴⁶ COM/2019/160 fin., del 19.3.2019, relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla direttiva 2011/98/UE relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro.

⁴⁷ A. BEDUSCHI, *An Empty Shell? The Protection of Social Rights of Third-Country Workers in the EU after the Single Permit Directive*, in *European Journal of Migration and Law*, 2015, p. 210 ss.

sarà rivista al fine di garantire l'armonizzazione delle condizioni di ammissione e di soggiorno per i lavoratori che non rientrano nella categoria "altamente qualificati", con l'intento di facilitare l'ammissione nell'UE di lavoratori con diversi livelli di competenze e promuoverne la loro mobilità all'interno dell'UE, in modo che la migrazione della manodopera possa contribuire meglio a colmare le carenze di manodopera e di competenze in settori chiave dell'economia dell'UE⁴⁸.

Queste indicazioni lasciano intravedere un intervento non solo sul piano procedurale, ma anche sostanziale, con riferimento alle condizioni di ammissione per i lavoratori non qualificati, di cui si sarebbe consentita la mobilità. Sarebbe evidentemente un cambiamento significativo e radicale, che incontrerebbe probabilmente la resistenza degli Stati membri, come già avvenuto in passato, e del resto non sembra si rinvengano indicazioni in tal senso in altri documenti. Pertanto, anche su questo aspetto, occorrerà attendere la presentazione della proposta (anch'essa prevista per la fine del 2021) per meglio comprendere il perimetro effettivo dell'intervento.

5. Tra le misure proposte con il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo rileva anche la predisposizione di un nuovo piano di azione per promuovere l'integrazione e l'inclusione dei migranti.

Non contemplata dal Trattato di Amsterdam, la competenza nella materia dell'integrazione dei cittadini di paesi terzi è stata menzionata per la prima volta dal trattato di Lisbona, con l'introduzione di una base giuridica esplicita. Si tratta, tuttavia, di una competenza limitata a misure che si qualificano come complementari o di sostegno alle attività degli Stati membri⁴⁹. Come recita testualmente l'art. 79, par. 4, TFUE, il Parlamento europeo e il Consiglio possono stabilire misure volte a incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri al fine di favorire l'integrazione dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti nel loro territorio, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri⁵⁰. La definizione del quadro giuridico rientra, quindi, nelle competenze di ogni singolo Stato membro, che può

⁴⁸ *New Pact on Migration and Asylum: Questions and Answers*, disponibile su: ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1707#employment.

⁴⁹ Comunicazione della Commissione del 16.10.2019, *Relazione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione*, COM (2019) 481 fin. Si vedano i rilievi di M. BORRACCETTI, *L'integrazione dei migranti tra politiche europee, azioni e tutela dei diritti*, in *Diritto pubblico*, 2020, p. 15 ss.

⁵⁰ Y. PASCOUAT, T. STRIK, *Which Integration Policies for Migrants? Interaction between the EU and its Member States*, Nijmegen, 2012

adottare un approccio diverso, seppur entro un quadro politico alla cui definizione l'Unione europea ha fornito numerosi spunti in questi anni.

Ciò non toglie che la materia dell'integrazione sia assai ampia ed anche il complesso di diritti riconosciuti ai cittadini di paesi terzi ne siano una componente, i quali rinvergono la loro base giuridica piuttosto nell'art. 79, par. 1, TFUE, su cui sono state adottate le diverse direttive nel settore della migrazione legale ed in particolare la direttiva 2003/109⁵¹, che aveva tra le sue finalità l'integrazione dei cittadini di paesi terzi stabilitisi a titolo duraturo negli Stati membri⁵²

Il tema si è posto in maniera specifica all'attenzione dell'Unione europea dal 1999, allorché il Consiglio europeo di Tampere, nel definire il primo programma quinquennale dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sottolineò l'importanza di predisporre una politica più incisiva di integrazione dei cittadini di paesi terzi, volta a garantire parità di diritti ed obblighi, rispetto a quelli spettanti ai cittadini europei. Il tema fu, poi, affrontato specificamente solo nella fase finale di attuazione di quel primo programma pluriennale⁵³, rivestendo però da allora un interesse crescente. Il successivo programma dell'Aia del 2004, nel rimarcare la necessità di un maggiore coordinamento tra le politiche nazionali di immigrazione e le iniziative europee, pose infatti il miglioramento dell'integrazione tra gli obiettivi principali. Nel novembre di quello stesso anno, il Consiglio adottò i *Principi Fondamentali Comuni* ("PFC") in materia d'integrazione⁵⁴, poi sviluppati dalla Commissione europea *nell'Agenda Comune per l'Integrazione*⁵⁵. I PFC fornivano una prima definizione di cosa si intende per integrazione nell'UE, oltre ad identificare gli obiettivi ed alcune azioni chiave per conseguirli, con l'intento però solo di assistere gli Stati membri

⁵¹ K. GRONENDJIK, *Legal Concepts of Integration in EU Migration Law*, in *European Journal of Migration and Law*, 2004, p. 111 ss.

⁵² Considerando n. 4.

⁵³ La riunione del Consiglio GAI dell'ottobre 2002 affrontò il tema dell'integrazione dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti e costituì la prima occasione in cui il Consiglio sostenne l'opportunità della creazione di un quadro europeo per l'integrazione. Uno dei principali risultati fu la creazione della rete europea di punti nazionali di contatto sull'integrazione (NCPI). Il momento più importante è però proprio il 2004, quando la Commissione presentò la prima relazione annuale su immigrazione e integrazione (luglio 2004) e il primo Manuale sull'integrazione (novembre 2004).

⁵⁴ Consiglio GAI del 29 novembre 2004. I principi non contengono alcun riferimento alla cittadinanza, ma l'affermazione che la partecipazione alla vita civica e l'accesso a beni e servizi pubblici, in maniera equa rispetto ai cittadini, possano favorire l'integrazione. Vedere principi n. 6 e n. 8.

⁵⁵ COM(2005) 389 fin., del 1° settembre 2005, comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Un'agenda comune per l'integrazione, Quadro per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi nell'Unione europea*.

nella formulazione delle proprie politiche di integrazione, offrendo una guida di natura facoltativa, confermata anche dalla successiva *Agenda europea sull'integrazione*. Nell'identificare le azioni per dare attuazione ai PFC, la comunicazione ribadiva, infatti, che si trattava di suggerimenti né esaustivi, né vincolanti, e che gli Stati membri erano liberi di fissare le proprie priorità a livello nazionale, alla luce delle rispettive situazioni e tradizioni. Alla base della concezione europea di integrazione risiede la convinzione che "l'integrazione è un processo dinamico e bilaterale di adeguamento reciproco da parte di tutti gli immigrati e di tutti i residenti degli Stati membri"⁵⁶. Un processo che richiede, quindi, la partecipazione di tutti gli immigrati che hanno diritti e doveri nei confronti del nuovo paese di residenza. L'enfasi sui doveri dei migranti, in particolare quanto al rispetto delle leggi dei paesi ospiti, fu posta dal ricordato primo Patto sulla migrazione e l'asilo del 2008.

Si sono poi succedute in una nuova agenda per l'integrazione⁵⁷, che ha definito gli orientamenti per il periodo 2011-2015, ed un successivo piano d'azione sull'integrazione per il periodo 2016-2020⁵⁸.

Si può quindi affermare che, a partire dal 2002, il quadro UE nella materia si è sviluppato in maniera lenta, ma progressiva, componendosi oggi di un cospicuo numero di strumenti. Oltre ai già citati PFC, vanno ricordate diverse edizioni di un manuale per l'integrazione, destinato alle autorità politiche e alle organizzazioni che si occupano di integrazione, l'elaborazione di indicatori per misurare l'integrazione⁵⁹, la creazione di *Punti Nazionali di Contatto sull'Integrazione* ("NCPI"), uno specifico sito web, il Forum europeo sull'Integrazione, nonché della *Rete europea per l'integrazione* ("EIN") che riunisce rappresentanti delle autorità pubbliche nazionali, e principalmente dei ministeri responsabili dell'integrazione dei migranti, di tutti i 27 Stati membri dell'UE, nonché di Islanda e Norvegia. Nell'ambito dell'integrazione dei rifugiati nel mercato del lavoro, nel 2017 la Commissione ha istituito un partenariato europeo per l'integrazione con le parti economiche e sociali, che è stato recentemente rinnovato⁶⁰. Ma

⁵⁶ Principio fondamentale Comune n. 1.

⁵⁷ COM(2011) 455 fin., del 20.7.2011, comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi*,

⁵⁸ COM(2016) 377 def. del 7.6.2016, comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi*.

⁵⁹ Dichiarazione della Conferenza ministeriale europea sull'integrazione, Saragozza, 15 e 16 aprile 2010.

⁶⁰ Cfr. Joint statement by the European Commission and Economic and Social Partners "Renewal of the European Partnership for Integration, offering opportunities for refugees to integrate in the European labour market", 5.9.20, disponibile su: ec.europa.eu/home-

nell'assenza espressa di una competenza legislativa, questa visione si è tradotta nell'adozione di atti atipici (comunicazioni, piani d'azione, manuali), specificatamente qualificati come non vincolanti, riconducibili alla c.d. *soft-law*⁶¹, e in un sistema operativo multilivello che ha dato vita a meccanismi di *governance*, ispirati al c.d. metodo di coordinamento aperto, con il contemporaneo coinvolgimento di una pluralità di attori: Commissione europea, la rete di Punti Nazionali di Contatto sull'Integrazione, il *Migration Policy Group*, diverse reti sovranazionali e autorità locali e regionali.

In questo quadro si inserisce, quindi, il nuovo piano di azione sull'integrazione e l'inclusione per il periodo 2021-2027, preannunciato nel Patto ed effettivamente adottato a novembre⁶². Esso era stato preceduto da una consultazione pubblica promossa dalla Commissione lo scorso luglio per raccogliere opinioni su nuove azioni che avrebbero potuto essere intraprese a livello europeo⁶³. La Commissione aveva, inoltre, pubblicato un invito a presentare candidature per la costituzione di un gruppo di esperti composto da persone provenienti da un contesto migratorio, le quali dovrebbero partecipare allo sviluppo e all'attuazione delle politiche in materia di migrazione, asilo e integrazione. Il coinvolgimento di migranti, richiedenti asilo e rifugiati è ritenuto essenziale per rendere le politiche più efficaci ed adeguate alle reali esigenze. Ed in effetti il nuovo Piano, basato su quello precedente, con l'intenzione di migliorare alcuni aspetti critici delineati nel documento di accompagnamento⁶⁴, segna un ampliamento del perimetro dell'integrazione. Rispetto alle ricordate precedenti iniziative, circoscritte ai soli cittadini di paesi terzi, esso si rivolge anche ai cittadini UE (naturalizzati o nuove generazioni) provenienti da un contesto migratorio. Tutto ciò in ragione della circostanza che ai circa 34 milioni di cittadini di paesi terzi abitanti dell'UE (circa l'8 % della popolazione), si aggiunge un 10 % dei giovani (di età compresa tra 15 e 34 anni) nati nell'UE da almeno un genitore originario di un paese terzo. Si tratta, tuttavia, di un approccio, non

affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/legal-migration-policy/joint-statement-commission-economic-social-partners-renewal-european-partnership-integration.pdf.

⁶¹ G. CAGGIANO, *L'integrazione dei migranti fra soft-law e atti legislativi: competenze dell'Unione europea e politiche nazionali*, in *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, Torino, II ed., p. 175 ss.

⁶² COM(2020) 758 fin. del 24.11.2020, comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027*,

⁶³ *Report on the consultation on the integration and inclusion of migrants and people with a migrant background*, Rapporto finale, novembre 2020, disponibile su: ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/summary/summary_of_consultations_in_view_of_the_action_plan_on_integration_and_inclusion.pdf.

⁶⁴ SWD(2020) 290 def. del 24.11.2020, documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la comunicazione,.

scevro da critiche, quanto al rischio di stigmatizzazione dei cittadini dell'Unione di origine non-UE⁶⁵ (i quali, come lo stesso piano di azione puntualizza, beneficiano in ogni caso dei diritti spettanti ai sensi degli artt. 20 e 21 TFUE), e che peraltro esula dalla base giuridica costituita dall'art. 79, par. 4, TFUE, espressamente riferita ai soli cittadini di paesi terzi.

Se ne estende anche la durata (7 anni), ancorandola quindi al nuovo programma finanziario pluriennale, nel cui ambito dovrebbero essere promosse maggiori opportunità di finanziamento. Si prevede, in ogni caso, una revisione di metà periodo (nel 2024).

Particolarmente interessante è l'analisi delle disuguaglianze, in termini di accesso, tra autoctoni e persone di origine straniera, in relazione a diversi settori dalla vita sociale su cui esso si focalizza, ovvero istruzione, lavoro, salute, alloggio e che segnala, nonostante le numerose iniziative di questi anni, il persistere di significative differenze tra i due gruppi. Il piano d'azione cerca di promuovere un approccio più individualizzato, che tenga conto della combinazione di caratteristiche personali, come il genere (su cui si incentra un'attenzione particolare), l'origine razziale o etnica, la religione o le convinzioni personali, l'orientamento sessuale e le disabilità, "che possono rappresentare sfide specifiche per i migranti". In tal senso, la scelta di includere nel già ampio gruppo di soggetti partecipanti all'elaborazione delle azioni nel settore dell'integrazione anche i cittadini di origine straniera, oltre ad ampliare ulteriormente il novero di attori già coinvolti nei processi, potrà auspicabilmente portare all'elaborazione di azioni più adeguate ed efficaci.

6. L'esame degli interventi prospettati dalla Commissione nel Patto, in relazione al settore della migrazione legale, conferma quanto già rilevato con riferimento ad altri ambiti d'azione⁶⁶, e si risolve nella sostanziale contraddizione rispetto allo slogan "*a fresh start*"⁶⁷, con cui è stato presentato il pacchetto di riforma. Le proposte si pongono nel solco

⁶⁵ G. MANCA, *The new Action Plan on Integration and Inclusion: Promising Elements, Rising Expectations*, 11 dicembre 2020, disponibile su: ecre.org/op-ed-the-new-action-plan-on-integration-and-inclusion-promising-elements-rising-expectations/.

⁶⁶ P. DE PASQUALE, *Il Patto per la migrazione e l'asilo: più ombre che luci*, in *I Post* di AISDUE, II, in questo *Focus*, n. 1, 5 ottobre 2020; C. FAVILLI, *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo "c'è qualcosa di nuovo, anzi di antico"*, in *Questione Giustizia*, 2 ottobre 2020; S. PEERS, *First analysis of the EU's new asylum proposals*, in [statewatch.org](https://www.statewatch.org), 28 settembre 2020; D. THYM, *European Realpolitik: Legislative Uncertainties and Operational Pitfalls of the 'New' Pact on Migration and Asylum*, in [eumigrationlawblog.eu](https://www.eumigrationlawblog.eu), 28 settembre 2020.

⁶⁷ V. *Press statement by President von der Leyen on the New Pact on Migration and Asylum*, 23 settembre 2020, disponibile al sito internet ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/statement_20_1727.

tracciato⁶⁸, prospettandosi essenzialmente la revisione di atti già in vigore e l'introduzione di due nuovi meccanismi, al momento caratterizzati soprattutto da estrema vaghezza. L'intervento si presenta, quindi, come marginale, rispetto al complesso del Patto, imperniato sul sistema di asilo e sul controllo dei flussi migratori, poco innovativo, in quanto incentrato su un complesso di strumenti già esistenti, e di portata limitata, per la preminente attenzione alla migrazione qualificata.

Gravato dai limiti che affliggono l'intero Patto, esso si contrassegna come un intervento poco coraggioso, ispirato più da apprensioni diplomatiche (la necessità di uscire dall'*impasse* degli ultimi anni), che dalla volontà di affrontare in termini realistici un tema, quello della pressione migratoria non strettamente legata ad esigenze di protezione, che richiede una capacità di visione e programmazione, con riferimento a tutte le categorie di migranti, non solo i più qualificati. Non è probabilmente casuale che la Commissione abbia previsto di presentare le annunciate proposte di riforma alla fine del 2021, nell'auspicio che possano essere nel frattempo intervenuti progressi nel negoziato sulla riforma del sistema comune europeo di asilo e che, quindi, queste non interferiscano con quel processo.

Si rileva, peraltro, come sul tema della migrazione legale si susseguano consultazioni pubbliche, relazioni e analisi di impatto (si pensi, in particolare, al summenzionato *fitness-check*, avviato nel 2016, e che ha comportato un processo di consultazione approfondito, con il coinvolgimento del pubblico generale e delle principali parti interessate: Stati membri, Parlamento europeo, Comitato economico e sociale, organizzazioni non governative e parti sociali, come pure uno studio esterno). La consultazione, conclusasi nel settembre 2017, sulla legislazione dell'Unione europea in materia di immigrazione legale, intesa a raccogliere esperienze, dati e pareri, ha dimostrato l'interesse per il tema (con quasi un migliaio di risposte di varia provenienza, inclusi gli stessi cittadini di paesi terzi)⁶⁹. La Commissione appare freneticamente alla ricerca di appigli e supporto rispetto alla presentazione di nuove più incisive proposte. E, tuttavia, il rischio è anche l'opposto, ovvero che questo profluvio di discussioni ne impedisca l'azione. Non sorprende, in effetti, che sul piano legislativo le azioni annunciate si risolvano nella mera revisione di strumenti esistenti, essendo queste le indicazioni chiare fornite dagli Stati membri all'esito del *fitness-check* e che avevano portato ad escludere interventi in

⁶⁸ M. RUHS, *Expanding Legal Labour Migration Pathways to the EU: Will This Time Be Different?*, IAI Commentaries 20/95, dicembre 2020, disponibile su: iai.it/sites/default/files/iaicom2095.pdf.

⁶⁹ ec.europa.eu/home-affairs/content/consultation-european-unions-eu-legislation-legal-migration-non-eu-citizens-fitness-check-eu_en.

altri ambiti, quali ad esempio i lavoratori autonomi, i lavoratori non altamente qualificati, coloro che siano in cerca di lavoro⁷⁰. L'ultima consultazione sulla migrazione legale, prodromica alla presentazione delle proposte annunciate per la fine del 2021, è stata promossa in sostanziale concomitanza con la presentazione del Patto, ed essa menziona il fine di individuare "ulteriori aree in cui il quadro UE potrebbe essere migliorato, anche attraverso eventuali nuove normative" (laddove solo un anno prima quella vasta valutazione lo aveva escluso).

Anche il Parlamento europeo, del resto, sta predisponendo un rapporto su "Nuove vie per la migrazione legale per motivi di lavoro"⁷¹. Il rapporto si sofferma sui suddetti limiti, sottolineando come il quadro esistente nel settore della migrazione legale, caratterizzato da frammentarietà, settorialità, differenze di trattamento tra categorie di lavoratori⁷², e coesistenza di quadri legislativi nazionali paralleli, in concorrenza tra loro e con il quadro dell'Unione, soddisfi le esigenze a breve termine, ma non sia in linea con l'obiettivo dell'Unione di avere un approccio globale alla politica migratoria. Si evidenzia l'opportunità di abbandonare tale approccio e di adottare un codice dell'immigrazione che stabilisca norme generali che disciplinino l'ingresso e il soggiorno di tutti i cittadini di paesi terzi in cerca di lavoro nell'Unione, procedendo alla necessaria semplificazione e armonizzazione senza discriminare alcun settore di occupazione o tipo di lavoratore dipendente. La Commissione è invitata, in particolare, a presentare proposte in relazione ad alcune categorie oggi non regolamentate: lavoro poco o mediamente qualificato, con un'attenzione prioritaria al settore dell'assistenza domiciliare e domestica, lavoratori autonomi e/o imprenditori, soprattutto per facilitare le loro attività transfrontaliere.

Alcuni aspetti meritano specifica attenzione. In attesa di vedere come si configureranno effettivamente le proposte annunciate per il 2001 (revisione della direttiva sui lungo soggiornanti e della direttiva sul permesso unico), una lettura tra le righe della comunicazione consente di scorgere alcuni elementi di novità significativi. Si rileva un accento particolare sulla mobilità dei cittadini di paesi terzi. Tale profilo viene affermato come elemento

⁷⁰ Cfr. SWD(2019) 1056 fin. del 29.3.2019, *Executive summary of the fitness check on EU Legislation on legal migration*.

⁷¹ Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del 9 ottobre 2020, *Draft Report on new avenues for legal labour migration, 2020/2010 (INI)*.

⁷² Il rapporto sottolinea che l'attuale quadro giuridico e l'attuazione divergente delle direttive esistenti da parte degli Stati membri hanno determinato molte incoerenze per i cittadini di paesi terzi per quanto riguarda la parità di trattamento, le condizioni di ingresso e di reingresso, l'autorizzazione al lavoro, lo status di soggiornante, la mobilità all'interno dell'UE, il coordinamento della sicurezza sociale, il riconoscimento delle qualifiche e il ricongiungimento familiare, punto 7.

qualificante della revisione degli strumenti che già lo prevedono (carta blu e soggiornanti di lungo periodo) e viene menzionato come aspetto cruciale anche nella direttiva sul permesso unico. Se la riforma preannunciata per il 2021 aprisse le porte ad una mobilità effettiva, rimuovendo gli ostacoli che oggi gli Stati membri frappongono all'esercizio, anche laddove già consentito⁷³, e prevedendola in modo nuovo anche per i migranti non qualificati, si tratterebbe certamente di un intervento di estremo rilievo, nella direzione di una maggiore assimilazione dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti con i cittadini dell'Unione, in un mercato del lavoro che dovrebbe essere senza barriere.

Di segno opposto la valutazione circa gli strumenti per attrarre competenze e talenti. Il Patto si inserisce, peraltro, in un contesto eccezionale (quello legato all'emergenza pandemica), che ha ben messo in luce il ruolo e l'importanza dei migranti nell'attuale società europea, come sottolineato anche dalla Presidenza tedesca in due documenti predisposti al fine di promuovere il dibattito in seno al Consiglio⁷⁴. La comunicazione della Commissione ne dà atto, ponendo tuttavia l'accento soprattutto sul contributo che i migranti possono dare nel colmare le carenze di figure professionali nell'UE, quali quelle in ambito sanitario, ed in tal modo rafforzando l'idea che sia necessario promuovere soprattutto la migrazione altamente qualificata. Sebbene definiti in termini troppo vaghi per poterne trarre delle considerazioni circostanziate, il Patto richiama il modello dei progetti pilota già avviati dall'Unione europea negli scorsi anni⁷⁵. Per quanto attiene, in particolare, ai partenariati essi potrebbero strutturarsi come forme di cooperazione bilaterale, incentrate su percorsi formativi da definire in funzione delle carenze di manodopera negli Stati membri, di cui si promuoverebbe pertanto la formazione nei paesi partner per consentire poi

⁷³ Per un quadro generale del tema si veda M. DI FILIPPO, *La circolazione dello straniero nel diritto dell'Unione europea: una geometria variabile dei diritti e delle garanzie*, in A.M. CALAMIA, M. DI FILIPPO, M. GESTRI (a cura di), *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, Padova, 2012, p. 160 ss.

⁷⁴ *The COVID-19 Pandemic: Lessons learned in regard to legal migration*-Presidency discussion paper, 12024/20 e *The future of legal migration in the EU: state of play and possible way forward*-Presidency discussion paper, 12026/20, del 16.10.2020.

⁷⁵ Si tratta di progetti che vedono la partecipazione di otto Stati membri a sei progetti con Egitto, Marocco, Tunisia, Nigeria e Senegal. Essi includono la mobilità degli esperti di TIC, le opportunità di studio e di tirocinio in Europa e il rafforzamento della capacità dei paesi terzi di gestire la migrazione e sostenere la reintegrazione. Si veda: D. STEFANESCU, *Partnerships for mobility at the crossroads. Lessons Learnt From 18 Months of Implementation of EU Pilot Projects on Legal Migration*, International Centre for Migration Policy Development Mobility Partnership Facility, Policy Brief, 2020, disponibile su: mobilitypartnershipfacility.eu/storage/files/mpf-policy-brief-pilot-projects-1020.pdf.

l'arrivo sicuro nell'Unione europea a colmare quel vuoto di competenze⁷⁶. Tuttavia, oltre a richiedere un'organizzazione complessa (dalla mappatura delle esigenze dei mercati del lavoro nazionali, con ogni probabilità diverse tra gli Stati membri, all'avvio di una cooperazione con i paesi terzi e di percorsi formativi adeguati), un tale approccio solleva anche diversi interrogativi che attengono alla finalità stessa. Verosimilmente occorrerebbe verificare l'indisponibilità di giovani europei e l'impossibilità di attuare analoghi percorsi formativi nell'Unione europea, attuando un adeguato collegamento con la pressoché coeva *Agenda per le competenze per l'Europa per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza*⁷⁷. Tale approccio solleva altresì interrogativi in relazione al cosiddetto *brain-drain* ovvero la "fuga di cervelli", di persone qualificate e formate, da paesi dove potrebbero dare un contributo significativo allo sviluppo. Ma tale aspetto è solo timidamente accennato dalla Commissione nell'affrontare la cooperazione con i partner⁷⁸.

Sotto un profilo più strettamente giuridico, le relazioni finora predisposte dalla Commissione europea svelano la problematicità nell'attuazione della politica comune nel settore dell'immigrazione legale. Dapprima arginata grazie al procedimento di adozione che richiedeva l'unanimità in seno al Consiglio, e che ha reso i negoziati molto complessi, se non impossibili. Successivamente, anche laddove gli atti sono stati adottati, osteggiata dagli Stati membri, attraverso il ricorso preminente a status paralleli nazionali, rimasti in vigore, a detrimento di quelli introdotti dalla legislazione dell'Unione europea. Il che, come si è detto solleva rilevanti profili quanto all'effettività del generale obbligo di leale cooperazione posto dall'art. 4, par. 3, TUE e in virtù del quale, l'Unione e gli Stati membri non solo si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati, ma incombe in capo ad essi l'adozione di ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione e l'astensione da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione⁷⁹.

⁷⁶ H. DEMPSTER, M. CLEMENS, *The EU Migration Pact: Putting Talent Partnerships into Practice*, 19 novembre, 2020, disponibile su: www.cgdev.org/blog/eu-migration-pact-putting-talent-partnerships-practice.

⁷⁷ COM(2020) 274 def. del 1.7.2020.

⁷⁸ COM(2020) 609 fin. p. 24.

⁷⁹ Si vedano i rilievi di P. DE PASQUALE, *Competenze proprie degli Stati e obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019, p. 5 ss.

Parimenti suscita perplessità che l'accesso allo status di soggiornante di lungo periodo diventi uno strumento politico, comportando inique differenziazioni tra cittadini di paesi terzi. Si propone la riduzione del termine di accesso a tre anni per i titolari di carta blu (quale incentivo dello strumento) e di protezione internazionale (perché non si spostino illegalmente in altri Stati membri). Tutti gli altri stranieri, che pure hanno soggiornato regolarmente in uno Stato membro, resterebbero esclusi, non essendo per il momento stata prospettata una riforma generale del periodo minimo di soggiorno, mentre sono la categoria per cui l'accesso ad uno status rafforzato comporterebbe il cambiamento più rilevante. Sarebbe forse più corretto, sebbene presumibilmente osteggiato dagli Stati membri, prevedere un diritto alla mobilità per i titolari di protezione internazionale dopo tre anni dal riconoscimento.

Al di là degli annunci, occorrerà quindi esaminare come la Commissione affronterà questi temi sotto un profilo teorico ed operativo. E soprattutto l'accoglienza che le proposte riceveranno da parte degli Stati membri sarà un ulteriore elemento di valutazione circa lo stato attuale del processo di integrazione europea e la volontà di dar vita ad una politica comune nel settore della migrazione. L'introduzione di una mobilità effettiva per i cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti, la definizione di condizioni di ingresso comuni per i lavoratori non qualificati e l'eliminazione di *status* paralleli nazionali rappresenterebbero, davvero, un nuovo inizio per la politica di immigrazione dell'Unione.

ABSTRACT

"Legal" migration in the new Pact on Migration and Asylum

This paper examines the measures proposed on the issue of legal migration within the new Pact on Migration and Asylum. These measures are of marginal relevance with respect to the Pact as a whole, which focuses on the asylum system and the control of migration flows, and appear to be not very innovative, as they are centered on a set of already existing instruments, and of limited scope, due to the prominent attention to skilled migration. Nevertheless, some aspects, such as the emphasis on the promotion of intra-European mobility of third-country nationals, and the need to eliminate parallel national statuses, which today compromise the implementation of EU instruments, represent positive signs on which to focus attention, when at the end of 2021 the pre-announced revision proposals should be presented.

L'immigrazione "legale" nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo

Il presente contributo esamina le misure proposte sul tema della migrazione legale, all'interno del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo. Esse assumono rilevanza marginale rispetto al complesso del Patto, imperniato sul sistema di asilo e sul controllo dei flussi migratori, e appaiono poco innovative, in quanto incentrate su un complesso di strumenti già esistenti, e di portata limitata, per la preminente attenzione alla migrazione qualificata. Cionondimeno alcuni aspetti, quali l'enfasi sulla promozione della mobilità intraeuropea dei cittadini di paesi terzi, e sulla necessità di eliminare gli *status* nazionali paralleli, che oggi compromettono l'attuazione degli strumenti dell'Unione europea, rappresentano segnali positivi su cui porre attenzione, allorché alla fine del 2021 dovrebbero essere presentate le proposte di revisione preannunciate.