



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

*Rivista quadrimestrale on line
sullo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*

2018, n. 1

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTORE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

COMITATO SCIENTIFICO

Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario di Diritto Internazionale privato, Università di Milano
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Cattedratico de Derecho internacional, Universidad de Sevilla
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, già Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Guido Raimondi, Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo
Giuseppe Tesaro, Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Antonio Tizzano, Vice Presidente della Corte di giustizia dell'UE
Ugo Villani, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università LUISS di Roma

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Verona
Giandonato Caggiano, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Claudia Morviducci, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Lina Panella, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Messina
Nicoletta Parisi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Catania-Componente ANAC
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Bologna
Ennio Triggiani, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"



COMITATO DEI REFERES

Bruno Barel, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Luisa Casseti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Rosario Espinosa Calabuig, Profesor de Derecho Internacional Privado, Universidad de Valencia
Giancarlo Guarino, già Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Assistant Professor in European Law, University of Twente
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Stefania Negri, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Piero Pennetta, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da União Europeia, Universidad do Minho
Chiara Enrica Tuo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Alessandra Zanobetti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Francesco Buonomenna, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Daniela Fanciullo, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Caterina Fratea, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Anna Iermano, Assegnista di ricerca di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Angela Martone, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Michele Messina, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Rossana Palladino (Coordinatore), Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno



Rivista giuridica on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies"
www.fsjeurostudies.eu

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli
CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo



Indice-Sommario

2018, n. 1

Editoriale

Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia e parabola evolutiva della cittadinanza. Qualche considerazione in occasione del primo anniversario della nascita di *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies* p. 1
Angela Di Stasi

Saggi e Articoli

Corte di giustizia e Corte costituzionale alla ricerca di un nuovo, seppur precario, equilibrio: i punti (relativamente) fermi, le questioni aperte e un paio di proposte per un ragionevole compromesso p. 7
Antonio Ruggeri

L'effetto diretto nelle *situazioni triangolari* e i relativi “limiti” nei rapporti orizzontali p. 27
Anna Iermano

I presupposti teorici della cittadinanza europea: *originarie* contraddizioni e *nuovi* limiti p. 49
Costanza Margiotta

La recente disciplina europea sulla migrazione qualificata: tra promozione della migrazione circolare e politiche di integrazione p. 73
Anna Pitrone

Commenti e Note

A proposito della Corte di giustizia UE e dei c.d. “controlimiti”: i casi *Melloni* e *Taricco* a confronto p. 95
Tullio Fenucci

The balance between the protection of fundamental rights and the EU principle of mutual trust p. 111
Anabela Gonçalves



Il rispetto del principio di legalità, la Corte di Giustizia e il controllo delle funzioni tecniche della Banca Centrale Europea p. 132
Pieralberto Mengozzi

De-politicisation of Human Rights: The European Union and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities p. 147
Marcello Sacco



LA RECENTE DISCIPLINA EUROPEA SULLA MIGRAZIONE QUALIFICATA: TRA PROMOZIONE DELLA MIGRAZIONE CIRCOLARE E POLITICHE DI INTEGRAZIONE

Anna Pitrone*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La migrazione circolare nell’ordinamento UE. – 3. La disciplina europea sui lavoratori altamente qualificati e le proposte di modifica. – 4. Ammissione e trattamento dei cittadini di paesi terzi nell’ambito di trasferimenti intra-societari: un regime preferenziale a “tempo”. – 5. La recente normativa europea sull’accoglienza di ricercatori e studenti. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Il Programma dell’Aja¹, adottato dal Consiglio europeo al termine del periodo transitorio di 5 anni dalla “comunitarizzazione” del capitolo relativo a visti, asilo e immigrazione avvenuta con il Trattato di Amsterdam, affrontava il tema della migrazione internazionale, proponendo un approccio globale, che abbracciasse tutte le fasi della migrazione, ed affrontasse le cause di fondo delle migrazioni, le politiche in materia di ingresso e ammissione e le politiche in materia di integrazione e rimpatrio.

In particolare, il Programma poneva l’obiettivo di una procedura comune in materia di asilo, nonché di uno *status* uniforme per coloro che avessero ottenuto la protezione internazionale, e invitava la Commissione a presentare un programma politico in materia di migrazione legale che includesse procedure di ammissione al fine di reagire

Articolo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

* Ricercatrice di Diritto internazionale, Università degli Studi di Messina. Indirizzo e-mail: apitrone@unime.it

¹ Programma dell’Aja *Rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell’Unione Europea*, adottato dal Consiglio europeo il 4/5 novembre 2004, in GUUE C 53 del 3 marzo 2005. Sul Programma e sui seguiti vd. A.L. VALVO, *Lineamenti di diritto dell’Unione Europea. L’integrazione Europea oltre Lisbona*, Padova, II ed., 2017, pp. 378- 384. Vd. anche B. NASCIBENE, *L’approccio globale nella gestione dell’immigrazione: la politica della UE alla luce dell’attuazione del Programma dell’Aja*, in *Diritto dell’Unione europea*, 2008, n. 2, pp. 433-444 e R. PLENDER, *EU Immigration and Asylum Policy-The Hague Programme and the way forward*, in *ERA Forum*, 2008, pp. 301-325.

rapidamente alla domanda fluttuante di manodopera straniera nel mercato del lavoro. La Commissione dava seguito all'invito, adottando un Piano d'azione sull'immigrazione legale che fissava il percorso da seguire fino al 2009², anno di scadenza del Programma dell'Aja.

Tenuto conto delle gravi carenze di manodopera e di qualificazioni in specifici settori economici in alcuni Stati membri, la Commissione, ritenendo l'immigrazione una delle soluzioni disponibili nell'ambito di una più vasta serie di politiche, proponeva un pacchetto di misure che intendevano offrire, da una parte, un approccio corretto a tutti gli immigrati per motivi di lavoro e, dall'altra, condizioni favorevoli per le categorie specifiche di immigrati "necessari" nell'Unione europea.

Il pacchetto comprendeva una direttiva quadro generale e 4 direttive specifiche; la prima è stata adottata nel dicembre del 2011³ e stabilisce, mantenendo la competenza degli Stati membri per quanto riguarda l'ingresso di cittadini di Stati terzi nei rispettivi mercati del lavoro, una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso che consente ai cittadini di Stati terzi di soggiornare a fini lavorativi nel territorio di uno Stato membro, allo scopo di semplificare le procedure di ingresso e di agevolare il controllo del loro *status*, nonché di concedere loro un insieme comune di diritti, sulla base della parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato ospitante.

Gli altri atti proposti riguardavano poi categorie di lavoratori per le quali dalla consultazione pubblica, che aveva preceduto l'adozione del Piano d'azione, era emerso esistessero esigenze e interessi comuni fra gli Stati membri; si tratta in primo luogo dei lavoratori altamente qualificati, la cui disciplina è contenuta nella direttiva adottata nel 2009, oggi in fase di revisione, il cui scopo è facilitare l'ammissione dei cittadini stranieri in questione, armonizzando le condizioni del loro ingresso e soggiorno nell'Unione europea e semplificando le procedure di ammissione, ed allo stesso tempo riconoscere loro un trattamento privilegiato⁴.

Altra categoria contemplata nel Piano d'azione era quella dei lavoratori stagionali, la cui necessità si manifesta regolarmente in alcuni settori, come quello agricolo, dell'edilizia e del turismo, in cui molti immigrati lavorano in nero e in condizioni precarie; la direttiva sui lavoratori stagionali, adottata nel 2014, prevede procedure accelerate di ammissione e riammissione nonché garanzie di migliori condizioni di vita e di lavoro, incluso un alloggio adeguato ed un limite all'orario lavorativo⁵.

² Comunicazione della Commissione, *Piano d'azione sull'immigrazione legale*, del 21 dicembre 2005, COM (2005) 669 def.

³ Direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *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*, del 13 dicembre 2011, in GUUE L 343 del 23 dicembre 2011, pp. 1- 9.

⁴ Direttiva 2009/50/CE del Consiglio, *sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati*, del 25 maggio 2009, in GUUE L 155 del 18 giugno 2009, pp. 17-29.

⁵ Direttiva 2014/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali*, del 26 febbraio 2014, in GUUE L 94 del 28 marzo 2014, pp. 375 -390.

Infine, le altre categorie incluse nel Piano d'azione erano quella dei lavoratori in trasferimento all'interno di società multinazionali e quella dei tirocinanti retribuiti; per i primi, nel 2014 è stata adottata una direttiva che mira a creare condizioni di soggiorno più allettanti per i lavoratori trasferiti all'interno della società ed i loro familiari e un sistema più facile per favorirne la mobilità all'interno dell'UE⁶; il trattamento dei tirocinanti retribuiti è stato disciplinato nella recente direttiva, adottata nel maggio 2016, che in generale si occupa delle 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 pari⁷.

Come è noto, nel maggio 2015, al fine di rispondere alla situazione di crisi nel Mediterraneo, in particolare alla tragedia delle migliaia di migranti che rischiano la vita per attraversarlo, la Commissione ha pubblicato l'Agenda europea sulla migrazione⁸, che, pur concentrandosi sulla necessità di mobilitare tutti gli sforzi e i mezzi a disposizione per agire immediatamente e impedire nuovi naufragi, ha posto l'attenzione, ancora una volta, anche sulle sfide economiche e demografiche a lungo termine che l'Unione è chiamata ad affrontare, sottolineando come la popolazione europea stia invecchiando e l'evoluzione della domanda di competenze fino al 2025 produrrà un aumento significativo della percentuale di mansioni che richiedono lavoratori più qualificati; la Commissione ha evidenziato inoltre come già si siano rilevate carenze in settori chiave come scienza, tecnologia, ingegneria e sanità.

Uno degli obiettivi principali dell'Unione è dunque oggi quello di attirare lavoratori dotati delle competenze professionali di cui ha bisogno⁹.

Il presente lavoro intende analizzare la disciplina europea in questo settore; in particolare saranno prese in esame la direttiva sui lavoratori altamente qualificati, quella sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'ambito di trasferimenti intra-societari, e la direttiva sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca e di studio. Tali atti risultano in alcuni casi forieri di maggiori garanzie rispetto a quelli applicabili ad altre categorie di cittadini di Stati terzi, tuttavia, per una loro corretta valutazione, considerato che si tratta di atti di recente adozione, occorrerà anzitutto attendere la loro concreta applicazione da parte degli Stati membri, aspetto che l'esperienza ha dimostrato risulta essere il più controverso; in secondo luogo, si intende verificare se tali atti aspirino effettivamente a

⁶ Direttiva 2014/66/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'ambito di trasferimenti intra-societari*, del 15 maggio 2014, in GUUE L 157 del 27 maggio 2014, pp. 1-22.

⁷ Direttiva 2016/801/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *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*, dell'11 maggio 2016, in GUUE L 132 del 21 maggio 2016, pp. 21-57.

⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Agenda europea sulla migrazione*, del 13 maggio 2015, COM (2015) 240 def.

⁹ Vd. B. NASCIBENE, *Considerazioni conclusive. Le incertezze delle politiche europee di immigrazione e asilo*, in S. AMADEO, F. SPITALERI (a cura di), *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, Torino, 2015, p. 404.

garantire una piena integrazione dei beneficiari nella società europea, contribuendo in tal modo allo sviluppo del concetto di “cittadinanza civile”¹⁰, comprendente diritti e doveri che rafforzano appunto il senso di appartenenza alla società¹¹, ovvero rientrino nell’ambito di una politica volta alla promozione della cd. migrazione circolare, il cui obiettivo principale è quello di aiutare gli Stati membri dell’UE a far fronte al fabbisogno del loro mercato del lavoro e, al tempo stesso, permettere di utilizzare il potenziale impatto positivo della migrazione sullo sviluppo e sulla competitività dell’economia europea.

Il Piano d’azione sull’immigrazione legale, che, come visto, ha costituito il punto di partenza della disciplina europea in materia di migrazione legale, ed in particolare di quella economica, se da un lato, nel campo specifico delle politiche di integrazione, raccomandava, fra l’altro, il miglioramento dei programmi e delle attività di accoglienza per gli immigrati legali e per le persone a loro carico, finalizzati a far sì che gli immigrati comprendessero i valori comuni nazionali ed europei, e ne traessero beneficio, dall’altro, evidenziava l’importanza di agevolare l’immigrazione di rientro e la cd. migrazione circolare, al fine di contribuire allo sviluppo di una politica europea nel settore della migrazione economica, attraverso l’istituzione di regimi temporanei di immigrazione che contribuissero ad apportare i massimi benefici a tutte le parti interessate, quindi rispondendo alle esigenze di manodopera degli Stati membri e contribuendo, grazie ad un eventuale rientro, allo sviluppo dei paesi di origine, e offrendo qualifiche e altri vantaggi agli immigrati che vi prendono parte.

La questione che si pone, dunque, è quella di riflettere su come le politiche volte alla circolarità della migrazione, e ancor più quelle miranti al rientro nel paese di origine dei cittadini di Stati terzi, possano conciliarsi con le politiche volte invece all’integrazione degli stranieri nelle società di accoglienza; si intende, in altre parole, riflettere sull’esistenza, nell’ambito della migrazione qualificata, di veri e propri *status* privilegiati che tendano verso nuove forme di cittadinanza, ovvero di regimi preferenziali che hanno come unico scopo quello di rispondere ad esigenze temporanee dell’Unione e dei suoi Stati membri.

2. La migrazione circolare nell’ordinamento UE

¹⁰ Sul concetto di “cittadinanza civile” si veda fra gli altri si veda A. DI STASI, *Verso uno “statuto” euro-nazionale del cosiddetto immigrato di lungo periodo*, in U. LEANZA (a cura di), *Le migrazioni. Una sfida per il diritto internazionale, comunitario e interno*, Napoli, 2005, 451 ss.; L. MONTANARI, *La cittadinanza in Europa: alcune riflessioni sugli sviluppi più recenti*, in *Rivista telematica giuridica dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2/2012, 3 ss.; P. GARGIULO, *L’idea della cittadinanza civile*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l’integrazione*, Torino, 2014, 103 ss.; sulla limitata rilevanza concreta del concetto, si veda B. NASCIBENE, F. ROSSI DAL POZZO, *Diritti di cittadinanza e libertà di circolazione nell’Unione europea*, Padova, 2012.

¹¹ Così E. TRIGGIANI, *I residenti provenienti da paesi terzi: cittadini senza cittadinanza?*, in questa *Rivista*, 2017, n. 2, p. 61.

Il concetto di migrazione circolare è stato definito per la prima volta dalla Commissione europea nel 2007¹² come “*forma di migrazione che è gestita in modo tale da autorizzare un certo grado di mobilità legale, nei due sensi, tra due paesi*”. La Commissione individuava, in particolare, due forme di migrazione circolare, più adatte al contesto europeo: la migrazione circolare di cittadini di Stati terzi stabiliti nell’Unione, imprenditori, medici, professori o altri professionisti, che, pur mantenendo la residenza principale in uno degli Stati membri, intendano sostenere il loro paese di origine svolgendovi parte della loro attività, e la migrazione di persone residenti in uno Stato terzo, ma che, temporaneamente, desiderino entrare nell’UE per lavoro, studio o formazione.

A ben vedere, dunque, il confine fra la migrazione di tipo circolare e quella temporanea è assai sottile, se non addirittura ambiguo. Ciò che accomuna inoltre le due tipologie indicate dalla Commissione è, da un lato, il coinvolgimento, in entrambe le ipotesi, di migranti qualificati, dall’altro, il loro scopo, vale a dire il soddisfacimento del fabbisogno del mercato del lavoro dell’Unione e la limitazione delle conseguenze negative sui paesi terzi dell’emigrazione dei “talenti”.

La Commissione europea, al fine di agevolare la migrazione circolare, proponeva l’armonizzazione legislativa con riferimento ad alcune categorie di persone, fra le quali i migranti altamente qualificati e quelli stagionali, nonché i ricercatori, gli studenti ed i tirocinanti, e l’adeguamento di alcuni strumenti legislativi, in particolare la direttiva relativa allo *status* dei soggiornanti di lungo periodo¹³, ad esempio prolungando il periodo massimo di assenza dal territorio UE concesso per mantenere lo *status*. Ancora, allo scopo di assicurare il raggiungimento degli obiettivi della migrazione circolare, la Commissione proponeva l’inserimento di incentivi negli strumenti politici dell’Unione, quali il reinserimento, soprattutto professionale, degli emigrati rientrati nei paesi di origine, e l’offerta agli stessi di future opportunità di mobilità legale verso l’Unione, nonché il controllo e la sorveglianza dei regimi di migrazione circolare.

¹² Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Migrazione circolare e partenariati per la mobilità tra l’Unione europea e i paesi terzi*, del 16 maggio 2007, COM (2007) 248 def.; Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *L’approccio globale in materia di immigrazione e mobilità*, del 18 novembre 2011, COM (2011) 743 def. Per approfondimenti v. S. CARRERA, M. FORMISANO, *An EU Approach to Labour Migration: What is the Added Value and the Way Ahead?*, CEPS Working Document No. 232, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2005; J.P. CASSARINO, *The drive for Securitised Temporariness*, in A. TRIANDAFYLLIDOU (ed.), *Circular migration between Europe and its Neighbourhood*, Oxford, 2013, pp. 22-41; S. CASTLES, *Guest workers in Europe: A resurrection?*, in *International Migration Review*, vol. 40 n.4, pp. 741-766; M. CREMONA, *Circular Migration: A Legal Perspective*, CARIM Analytic and Synthetic Notes 2008/30, European University Institute, Florence, 2008; P. FARGUES, *Circular Migration: Is it relevant for the South and East of the Mediterranean?*, CARIM Analytic and Synthetic Notes 2008/40, European University Institute, Florence, 2008; F. MARTINES, *Gli strumenti dell’Unione Europea per promuovere la migrazione circolare tra obiettivi di sviluppo e interessi economici degli Stati membri*, in *Federalismi – Focus Africa*, n. 1/2017; A. VENTURINI, *Circular migration as an employment strategy for Mediterranean Countries*, CARIM Analytic and Synthetic Notes 2008/39, European University Institute, Florence, 2008.

¹³ Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, *relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo*, in GUUE L 16, del 23 gennaio 2004, pp. 44–53.

Infine, in aggiunta al quadro normativo e politico dell'UE, la Commissione riteneva che eventuali accordi bilaterali tra i paesi di origine e gli Stati membri interessati potessero costituire uno strumento utile per facilitare la migrazione circolare, favorendo l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, specialmente nel caso di partenariati tra i servizi per l'occupazione e le agenzie di collocamento di entrambe le parti, e permettendo in tal modo di rispondere rapidamente al fabbisogno del mercato del lavoro degli Stati membri interessati.

Nonostante le proposte specifiche avanzate dalla Commissione, ed il rinnovato invito alla stessa del Consiglio europeo di Stoccolma del 2009¹⁴ ad esplorare ancora il concetto di migrazione circolare e studiare soluzioni per agevolare la circolazione ordinata dei migranti, effettuando tra l'altro uno studio approfondito dei modi in cui i pertinenti settori politici possono contribuire ai presupposti di una maggiore mobilità circolare e temporanea e incidere su di essi, la migrazione circolare ha, sino ad oggi, come si vedrà, rivestito un ruolo marginale nella disciplina della migrazione legale.

Più che alla circolarità dei movimenti, infatti, sembra che in alcuni casi l'intento sia stato quello di limitare temporalmente la migrazione, in altri l'obiettivo è divenuto il trattenimento degli immigrati nel mercato del lavoro dell'Unione.

3. La disciplina europea sui lavoratori altamente qualificati e le proposte di modifica

La direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Stati terzi che intendono svolgere lavori altamente qualificati è stata adottata il 25 maggio 2009; essa mira all'introduzione di una particolare autorizzazione, la c.d. «Carta blu UE», al fine di rendere l'Unione più capace di attrarre e, laddove necessario, trattenere lavoratori altamente qualificati provenienti da Stati terzi. La direttiva istituisce una procedura comune, accelerata e flessibile per l'ammissione di immigrati altamente qualificati provenienti da paesi terzi, e prevede condizioni di soggiorno vantaggiose per loro ed i loro familiari¹⁵. Tuttavia, come emerso dalla comunicazione della Commissione

¹⁴ Programma di Stoccolma, *Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, adottato dal Consiglio europeo il 4/5 dicembre 2004, in *GUUE* C 115, del 4 maggio 2010, 1-38. Per approfondimenti, v. G. CAGGIANO, *Il programma di Stoccolma dello Spazio europeo di libertà sicurezza e giustizia (2010-2014)*, in *Sud in Europa*, 2009, 4-5; Editorial Comments, *The EU as an area of freedom, security and justice: implementing the Stockholm programme*, in *Common Market Law Review*, 5/2010, 1307-1316; E. GUILD, S. CARRERA, A. EGENSCHWILER (eds.), *The Area of Freedom, Security and Justice ten years on. Successes and future challenges under the Stockholm Programme*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2010.

¹⁵ Per ulteriori approfondimenti: M. FASCIGLIONE, *L'attrazione di lavoratori stranieri altamente qualificati alla luce della nuova disciplina sulla 'Blue Card' europea: Utopia o realtà?*, in *Gli Stranieri*, 2011, n. 2, pp. 109-134; Y.K. GÜMÜS, *EU Blue Card Scheme: The Right Step in the Right Direction?*, in *European Journal of Migration Law*, 2010, n. 4, pp. 435-453; A. ROSENTHAL, *La direttiva europea sui lavoratori altamente qualificati: elementi di cittadinanza sociale o di cittadinanza mercantile?*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011, pp. 425-446.

sull'applicazione della direttiva¹⁶, accanto al tardivo e lacunoso recepimento da parte degli Stati membri, si registrano risultati non all'altezza degli obiettivi prefissati. Il bilancio che emerge dall'analisi dei dati pervenuti è, infatti, piuttosto deludente. Peraltro, in molti Stati membri continuano ad applicarsi politiche nazionali volte ad attrarre immigrati altamente qualificati, che inevitabilmente entrano in concorrenza con il sistema della Carta blu UE. Tenuto conto di tali considerazioni, e alla luce delle carenze intrinseche della direttiva, tra le quali condizioni di ammissione restrittive e agevolazioni assai limitate della mobilità all'interno dell'Unione, l'Agenda europea sulla migrazione del 2015¹⁷ ha annunciato una revisione della Carta blu UE, al fine di renderla uno strumento più efficace nell'attrarre talenti in Europa. L'esito del processo di revisione è rappresentato dalla proposta del 6 giugno 2016 della Commissione di una nuova direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendono svolgere lavori altamente specializzati¹⁸, che sostituisca la direttiva attualmente in vigore.

Ora, è bene sottolineare come la direttiva del 2009, negoziata ed adottata prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha come base giuridica l'art. 63 TCE, primo comma, punto 3 lett. a) - secondo cui il Consiglio adottava misure in materia di politica dell'immigrazione, fra l'altro, con riferimento alle condizioni di ingresso e soggiorno e norme sulle procedure per il rilascio da parte degli Stati membri di visti a lungo termine e di permessi di soggiorno - e punto 4 - secondo cui il Consiglio adottava misure che definissero con quali diritti e a quali condizioni i cittadini di paesi terzi legalmente soggiornanti in uno Stato membro potessero soggiornare in altri Stati membri. La procedura richiedeva dunque, com'è noto, l'unanimità in seno al Consiglio, motivo per il quale la proposta della Commissione è stata allora oggetto di lunghe e complesse trattative, che si sono risolte con la previsione di standard minimi e di un ampio margine di discrezionalità riconosciuto agli Stati membri, grazie alle diverse disposizioni facoltative ed ai riferimenti alla legislazione nazionale. La proposta della Commissione dello scorso anno supera in parte tali limiti, individuando quale base giuridica dell'atto proposto, l'art. 79, par. 2, lettere a) e b) del TFUE.

La proposta di direttiva anzitutto sostituisce l'espressione di «lavoro altamente qualificato», contenuta nella direttiva in vigore, con quella di «lavoro altamente specializzato», riferendosi al lavoro retribuito di una persona che possiede le competenze necessarie suffragate da «qualifiche professionali superiori», che possono essere attestate da «titoli d'istruzione superiore» o da «competenze professionali superiori». In altre parole, il livello delle competenze necessarie è rimasto invariato, ma

¹⁶ 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 («Carta blu UE»)*, del 22 maggio 2014, COM (2014) 287 def.

¹⁷ Comunicazione della Commissione, *Agenda europea*, cit.

¹⁸ Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio *sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendono svolgere lavori altamente specializzati*, del 7 giugno 2016, COM (2016) 378 def.

diventa obbligatorio per gli Stati membri riconoscere l'esperienza professionale maturata in alternativa ai titoli di studio. Come si legge nel considerando n. 6 della proposta della Commissione, il concetto di lavoratore altamente *specializzato* dovrebbe sostituire quello di lavoratore altamente *qualificato* per sottolineare che l'istruzione formale e l'esperienza professionale equivalente dovrebbero essere prese in considerazione a pari merito come criteri di ammissione, al fine di migliorare l'occupazione e la mobilità.

Altro aspetto da sottolineare è l'introduzione del divieto a carico degli Stati membri di rilasciare permessi di soggiorno diversi dalla Carta blu UE ai cittadini di paesi terzi per l'esercizio di un lavoro altamente specializzato, al fine di rendere quello europeo un unico e coerente sistema (art. 3, par. 4).

La proposta della Commissione lascia inalterati i criteri di ammissione, intervenendo però su alcuni aspetti che potrebbero risultare cruciali: anzitutto la durata minima del contratto o dell'offerta di lavoro è ridotta da 1 anno a 6 mesi, viene inoltre abbassata la soglia del salario richiesto, ricomprendendo così un numero assai più elevato di potenziali lavoratori altamente specializzati (art. 5).

Ancora, la proposta riduce i termini per la notifica da parte degli Stati membri della decisione sulla domanda di Carta blu UE, ed introduce meccanismi volti ad accelerare e semplificare ulteriormente la procedura, introducendo un sistema facoltativo di «datori di lavoro riconosciuti» (art. 12), che potranno dunque accedere ad una procedura più veloce.

Per quanto attiene poi ai motivi di rifiuto, revoca o mancato rinnovo della Carta blu UE, le disposizioni contenute nella proposta della Commissione riprendono in parte quelle contenute nella direttiva del 2009, ma, per quanto riguarda la possibilità di procedere ad un esame della situazione del mercato del lavoro, che è un diritto illimitato per gli Stati membri a norma della direttiva vigente, nella proposta è prevista solo se il mercato del lavoro di uno Stato membro subisce perturbazioni gravi, ad esempio un elevato livello di disoccupazione in una determinata professione o in un determinato settore, ovvero in una certa regione del territorio. Inoltre, è previsto che lo Stato membro che intende effettuare un esame del mercato del lavoro invii una notifica motivata alla Commissione e ne informi i richiedenti ed i datori di lavoro. Si tratta di un intervento di grande importanza in quanto pone un limite all'ampia discrezionalità che l'attuale normativa lascia agli Stati membri.

La proposta interviene poi a modificare gran parte delle disposizioni della direttiva in vigore relative ai diritti dei possessori della Carta blu UE, con riferimento tanto all'accesso al mercato del lavoro, quanto al trattamento dei familiari dei lavoratori specializzati ed infine rispetto alla mobilità fra Stati membri.

Anzitutto viene proposta l'estensione del periodo di validità della Carta blu UE, che non potrà essere inferiore a 24 mesi, e non più ad un anno, lasciando inalterata l'ipotesi in cui il contratto di lavoro copra un periodo inferiore (art. 8, par. 2). Quanto alla semplificazione dell'accesso al mercato del lavoro, i titolari della Carta blu UE, ai sensi della proposta di direttiva, devono avere pieno accesso al lavoro altamente

specializzato, gli Stati membri possono solo esigere che comunichino eventuali cambiamenti di datore di lavoro o di altro tipo che possono compromettere il rispetto delle condizioni di ammissione, modificando così una disposizione assai criticata del sistema vigente, che invece prescrive – in caso di cambiamento del datore di lavoro – un'autorizzazione per iscritto delle autorità nazionali competenti.

La proposta prevede inoltre che i titolari della Carta blu UE possano esercitare un'attività autonoma in parallelo all'occupazione specializzata, secondo un possibile, graduale percorso verso un'imprenditorialità innovativa.

Per quanto riguarda le condizioni di lavoro, la proposta della Commissione lascia pressoché inalterate le disposizioni contenute nella direttiva in vigore, con alcuni aggiornamenti introdotti in base alle più recenti direttive. Dunque, i titolari di Carta blu UE beneficiano di un trattamento uguale a quello riservato ai cittadini dello Stato membro che ha rilasciato la Carta blu per quanto riguarda diversi aspetti: dalla libertà di associazione, adesione e partecipazione a organizzazioni rappresentative di lavoratori o di datori di lavoro o a qualunque organizzazione professionale di categoria, al riconoscimento di diplomi, certificati e altre qualifiche professionali; dall'istruzione e la formazione professionale all'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico, comprese le procedure per l'ottenimento di un alloggio, nonché i servizi d'informazione e consulenza forniti dai centri per l'impiego (art. 15).

Per i familiari, la direttiva vigente richiama quella sul ricongiungimento familiare stabilendo alcune deroghe considerate necessarie al fine di creare un regime vantaggioso per i beneficiari. Sul modello di regimi analoghi già esistenti negli Stati membri e in altri paesi, la direttiva del 2009 prevede il ricongiungimento familiare anche in caso di soggiorno temporaneo e l'accesso dei coniugi al mercato del lavoro. La proposta della Commissione conferma tali deroghe, intervenendo sul fronte delle agevolazioni, riconoscendo ai familiari il diritto di ottenere il permesso di soggiorno non appena è rilasciata la Carta blu UE, premettendogli pertanto di raggiungere il lavoratore immediatamente (art. 16).

Una delle parti più criticate della direttiva del 2009 riguarda la mobilità all'interno dell'Unione; infatti, se è vero che viene comunque concessa ai lavoratori qualificati un'agevolazione considerevole rispetto al cittadino extracomunitario titolare di un permesso di soggiorno in uno Stato membro, il quale al fine di soggiornare in un altro Stato membro necessiterà di un visto, tuttavia, la direttiva ripropone anche nel secondo Stato membro la procedura già prevista per l'ammissione nel primo, vanificando in parte l'obiettivo relativo all'incentivazione della mobilità all'interno dell'Unione dei lavoratori altamente qualificati.

La proposta della Commissione interviene dunque a modificare sostanzialmente il regime vigente, constatando come la mobilità occupazionale e geografica dei lavoratori altamente specializzati di paesi terzi dovrebbe essere riconosciuta e valorizzata in quanto fattore importante per aumentare l'efficienza del mercato del lavoro in tutta l'Unione, eliminare le carenze di competenze e compensare gli squilibri regionali.

Al fine di agevolare la mobilità all'interno dell'Unione e affrontare l'incertezza

giuridica che attualmente circonda gli spostamenti professionali dei lavoratori altamente specializzati, la proposta della Commissione anzitutto introduce la possibilità per i titolari della Carta blu di entrare e soggiornare in altri Stati membri per esercitarvi un'attività professionale; in questo caso, il secondo Stato membro non è autorizzato a esigere un permesso di lavoro né altra autorizzazione, se non la Carta blu UE rilasciata dal primo Stato membro, per lo svolgimento di tale attività: il periodo di soggiorno richiesto nel primo Stato membro è ridotto da 18 a 12 mesi, la procedura è semplificata e accelerata e il lavoro può iniziare subito dopo la presentazione della domanda di Carta blu UE. I familiari possono raggiungere il titolare della Carta blu UE e vengono meno alcune condizioni del loro soggiorno nel secondo Stato membro, come la prova della sussistenza di un'assicurazione sanitaria, della disponibilità di un alloggio e di risorse stabili e regolari (artt. 20 e 21).

La proposta della Commissione, dunque, introducendo un unico sistema a livello dell'Unione, che mira a sostituire i regimi nazionali paralleli per il lavoro altamente qualificato, intende rendere il sistema più visibile e competitivo, superando gran parte dei limiti della normativa vigente.

L'adozione di una direttiva sui lavoratori altamente qualificati rientrava, come visto, nel programma di lavoro contenuto nel Piano di Azione sull'immigrazione legale del 2005, che si poneva, tra l'altro, l'obiettivo di favorire la migrazione temporanea e di rientro, al fine di contribuire *ad apportare i massimi benefici a tutte le parti interessate, quindi rispondendo alle esigenze di manodopera degli Stati membri pur contribuendo, grazie ad un eventuale rientro, allo sviluppo dei paesi di origine, e offrendo qualifiche e altri vantaggi agli immigrati che vi prendono parte*¹⁹; la normativa vigente, tuttavia, non contiene specifici riferimenti a strumenti che facilitino tale tipo di migrazione, ma si limita ad un generico invito, contenuto al considerando n. 21, a favorire e sostenere la mobilità dei lavoratori altamente qualificati provenienti da paesi terzi tra la Comunità ed i loro paesi di origine; la direttiva del 2009 prevede inoltre, all'art. 16, una deroga alla direttiva 2003/109/CE sui soggiornanti di lungo periodo²⁰, allo scopo di prolungare il periodo di assenza dal territorio della Comunità concesso per non interrompere il periodo di soggiorno legale e ininterrotto, necessario per poter beneficiare dello *status* disciplinato da questa direttiva, al fine di non penalizzare la mobilità dei lavoratori ed eventuali loro rientri nel paese di origine. Tali previsioni peraltro rimangono inalterate nella proposta della Commissione; vero è, come è stato osservato²¹, che lo scopo sembra essere non tanto facilitare la circolarità della migrazione, quanto piuttosto evitare che un rientro nei paesi di origine possa pregiudicare la possibilità di ottenere dello *status* di soggiornante di lungo periodo, e quindi compromettere lo scopo dell'Unione di incoraggiare la permanenza nell'Unione dei lavoratori altamente qualificati. In questa direzione, infatti, va la proposta della Commissione che, a proposito della possibilità per i lavoratori altamente specializzati di acquisire lo *status* di lungo soggiornante, prevede

¹⁹ Comunicazione della Commissione, *Piano d'azione sull'immigrazione legale*, p. 11.

²⁰ Direttiva 2003/109/CE, cit.

²¹ F. MARTINES, *Gli strumenti dell'Unione Europea per promuovere la migrazione circolare*, cit., p. 14.

la riduzione, da 5 a 3 anni, in deroga alla direttiva 2003/109/CE, del periodo minimo di soggiorno legale ed ininterrotto.

La disciplina in vigore, peraltro, non contempla neanche strumenti alternativi alla migrazione circolare tali da contrastare il fenomeno del *brain drain* dai paesi di origine dei migranti, limitandosi ad escludere dal suo campo di applicazione eventuali professioni oggetto di accordi fra l'Unione e/o i suoi Stati membri e uno o più Stati terzi, conclusi al fine di garantire assunzioni etiche in settori che soffrono di carenza di personale, proteggendo le risorse umane nei paesi in via di sviluppo firmatari di tali accordi, nonché a prevedere che gli Stati membri possano rifiutare una domanda di Carta blu UE al fine di garantire assunzioni etiche in settori con carenza di lavoratori qualificati nei paesi d'origine. Nonostante la Commissione nella citata comunicazione sull'applicazione della direttiva 2009/50/CE abbia osservato come nessuno Stato membro avesse stipulato accordi con paesi terzi al fine di garantire assunzioni etiche in settori che soffrono di carenza di personale nei paesi in via di sviluppo e solo pochi Stati avessero recepito l'opzione intesa a respingere una domanda per garantire assunzioni etiche in tali settori, la proposta della Commissione non ha introdotto alcuna novità al riguardo, riprendendo semplicemente le disposizioni contenute nella normativa vigente.

Dunque, l'obiettivo della disciplina, ed ancor più della proposta di riforma, si riconferma quello di trattenere sul territorio dell'Unione i lavoratori altamente qualificati.

A testimonianza di tale orientamento, si colloca anche il fatto che la proposta della Commissione interviene sul fronte dell'integrazione dei lavoratori altamente specializzati provenienti da Stati terzi, prevedendo la possibilità di svolgere un'attività autonoma in parallelo all'occupazione specializzata, facilitando ulteriormente il ricongiungimento dei familiari e favorendo la mobilità geografica.

In altre parole, la proposta mira non solo ad attirare lavoratori qualificati all'interno del mercato europeo, ma anche a trattenerli, offrendo loro buone prospettive di integrazione e permettendogli di sfruttare appieno il loro potenziale sul mercato del lavoro europeo. Peraltro lo stesso Comitato delle Regioni nel Progetto di parere sulla migrazione legale²², a proposito della proposta di direttiva, fa notare come le misure finalizzate all'assunzione di cittadini di Stati terzi in professioni che richiedono un'elevata specializzazione dovrebbero puntare non solo ad attirare gli immigrati, ma anche a creare le condizioni affinché essi abbiano maggiori opportunità di rimanere nell'UE e integrarsi efficacemente. Dello stesso tenore risulta il parere del Comitato economico e sociale²³, che, valutando positivamente, nel complesso, la proposta di nuova regolamentazione della Carta blu presentata dalla Commissione, osserva, tuttavia, come una strategia comune intesa ad attirare manodopera qualificata da paesi terzi

²² Progetto di parere del Comitato europeo delle regioni, *Migrazione legale*, dell'8 dicembre 2016, in GUUE C 185 del 9 giugno 2017, pp. 105-110.

²³ Parere del Comitato economico e sociale europeo *sulla 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*, in GUUE C 75 del 10 marzo 2017, pp. 75-80.

dovrebbe abbracciare anche ulteriori misure specificamente dirette all'integrazione delle persone altamente qualificate, affinché possano sfruttare appieno il loro potenziale sul mercato del lavoro europeo e decidere anche di rimanere in Europa a lungo termine.

Merita, infine, alcune riflessioni, la recente relazione della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo sulla proposta della Commissione²⁴, che ha proposto alcuni emendamenti per semplificare e chiarire le procedure, in modo da renderle più razionali e di facile utilizzo per i cittadini di paesi terzi, i potenziali datori di lavoro e le amministrazioni nazionali. Fra gli altri, sono stati presentati emendamenti che riguardano l'ambito di applicazione, proponendo di includere i richiedenti protezione internazionale che hanno già accesso al mercato del lavoro in virtù delle norme dell'Unione in materia di asilo; si propone inoltre di semplificare e razionalizzare i criteri per l'ottenimento della Carta blu ed i motivi di revoca e rifiuto, di rendere obbligatoria la procedura semplificata per i datori di lavoro riconosciuti, nonché una serie di emendamenti intesi a semplificare la procedura per la mobilità all'interno dell'UE, sostituendo le nuove domande con semplici notifiche e consentendo ai titolari della Carta blu di lavorare in un altro Stato membro una volta che la notifica è stata inviata allo Stato membro in questione.

Si tratta, dunque, di emendamenti che tendono a rendere più attrattiva per i lavoratori altamente specializzati, provenienti da Stati terzi, la prospettiva di svolgere la propria attività nell'UE; quanto alla circolarità della migrazione, non solo la relazione non vi fa riferimento, ma anzi propone la soppressione dell'unico riferimento, contenuto già, come detto, nella direttiva vigente e mantenuto nella proposta della Commissione, alla necessità di favorire la mobilità dei lavoratori altamente qualificati provenienti da paesi terzi tra la Comunità ed i loro paesi di origine, nonché della previsione che prolunga il periodo di assenza dal territorio della Comunità consentito per non interrompere il periodo di soggiorno legale e ininterrotto necessario al fine di ottenere lo *status* di soggiornante di lungo periodo.

A poco più da un anno dalla presentazione della proposta, il Comitato dei rappresentanti permanenti ha approvato un mandato per i negoziati sul progetto di direttiva concernente le condizioni di ingresso e soggiorno per i lavoratori altamente qualificati provenienti da paesi terzi, sulla base di un testo che la presidenza estone aveva inoltrato a seguito di un esame della proposta della Commissione da parte degli Stati membri sia nell'ambito del gruppo "Integrazione, migrazione ed espulsione", sia a livello di Consiglieri GAI²⁵, e che la stessa presidenza ha definito "un compromesso equilibrato". In realtà, alcune delle novità più importanti introdotte dalla Commissione sono state attenuate con specifiche clausole di flessibilità, se non addirittura eliminate; le questioni che maggiormente hanno sollevato obiezioni degli Stati membri sono state

²⁴ Relazione della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni *sulla 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*, del 28 giugno 2017, A8-0240/2017.

²⁵ 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 qualificati (prima lettura) – Mandato per i negoziati con il Parlamento europeo, del 24 luglio 2017, 10552/17.

l'interazione tra regimi nazionali per una migrazione altamente qualificata e il regime della Carta blu UE, l'inclusione dei beneficiari di protezione internazionale e dei familiari dei cittadini dell'UE nell'ambito di applicazione della direttiva, la questione delle soglie di retribuzione ed il riconoscimento dell'esperienza professionale quale alternativa ai titoli d'istruzione.

Così, il testo su cui il Consiglio negozierà con il Parlamento europeo torna a disciplinare le condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati e non specializzati, come proposto dalla Commissione, vale a dire lavori che richiedono qualifiche professionali superiori, attestate da titoli di istruzione superiore o, solo se previsto dalla legislazione nazionale, da competenze professionali superiori.

Anche la possibilità di applicare la direttiva ai beneficiari di protezione internazionale è subordinata alla volontà dello Stato che ha concesso la protezione; è invece un obbligo per un Stato membro diverso, se il richiedente ha soggiornato almeno 12 mesi nello Stato che ha concesso la protezione.

La possibilità di procedere ad un esame della situazione del mercato del lavoro ritorna ad essere, nella proposta giunta al Coreper, un diritto per gli Stati membri, e riappare, nel testo della proposta, un articolo specifico relativo al diritto degli Stati membri di determinare il volume di ingresso di cittadini di paesi terzi. Infine, un ulteriore passo indietro si registra a proposito della possibilità per gli Stati membri di esigere che eventuali cambiamenti del datore di lavoro vengano autorizzati per iscritto, durante i primi due anni di occupazione legale, anche se solo nell'ipotesi in cui tali cambiamenti possano compromettere il rispetto dei criteri di ammissione.

Altre modifiche alla originaria proposta della Commissione attengono poi alle soglie salariali, e prevedono dunque la flessibilità necessaria affinché gli Stati membri possano scegliere un limite adeguato in considerazione delle specificità dei loro mercati del lavoro. Infine, il testo reintroduce anche la possibilità di rilasciare permessi di soggiorno diversi dalla Carta Blu per lo svolgimento di lavori altamente qualificati, vanificando di fatto uno dei più importanti aspetti innovativi della proposta della Commissione.

In attesa dei risultati dei negoziati fra Consiglio e Parlamento, non si può che constatare come molti degli aspetti positivi della proposta della Commissione, se non sono stati rigettati dagli Stati, sono comunque divenuti semplici clausole di flessibilità.

E' bene sottolineare però come sul fronte della parità di trattamento, il testo non modifica la proposta della Commissione, e nell'ambito dell'accesso al mercato del lavoro, accanto alla possibilità di svolgere un'attività autonoma in parallelo a quella altamente qualificata, il testo vi aggiunge quella di svolgere altre attività professionali complementari a quella principale, al fine di migliorare il contributo che il titolare di Carta blu UE può apportare con le sue qualifiche professionali superiori. Tale previsione concorre, nonostante i limiti che riguardano la concessione della Carta blu, a definire uno *status* ancora più vantaggioso rispetto a quello disciplinato dalla direttiva in vigore, a favore dei lavoratori qualificati, cittadini di Stati terzi, che molto si avvicina a quello riconosciuto ai soggiornanti di lungo periodo.

Inoltre, a differenza dell'iter legislativo seguito per l'approvazione della direttiva oggi in vigore sui lavoratori altamente qualificati, il nuovo atto sarà negoziato con il Parlamento europeo, che potrebbe riuscire a porre un freno alle obiezioni degli Stati membri e ad insistere sull'approvazione di un testo meno flessibile rispetto agli atti sino ad oggi approvati nell'ambito della politica migratoria.

4. Ammissione e trattamento dei cittadini di paesi terzi nell'ambito di trasferimenti intra-societari: un regime preferenziale a “tempo”

La direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Stati terzi nell'ambito di trasferimenti intra-societari è stata adottata nel 2014²⁶, sulla base dell'art. 79, paragrafo 2, lettere a) e b), del TFUE; essa richiama nei considerando la comunicazione della Commissione «Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva»²⁷, che fissa l'obiettivo per l'Unione di diventare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione tramite la riduzione degli oneri amministrativi per le imprese ed una migliore corrispondenza tra offerta e domanda di lavoro, nonché il programma di Stoccolma del 2009²⁸, che riconosce l'importanza di politiche di migrazione flessibili al fine di fronteggiare le sfide demografiche che l'Unione dovrà affrontare in futuro e, di conseguenza, di una domanda di manodopera in aumento, contribuendo allo sviluppo ed ai risultati economici dell'Unione a lungo termine. A ciò si aggiungono la globalizzazione delle imprese, l'aumento degli scambi, la crescita e l'espansione dei gruppi multinazionali che hanno intensificato negli ultimi anni gli spostamenti di dirigenti e personale specializzato. La direttiva mira dunque a stabilire una procedura trasparente e semplificata per l'ammissione di lavoratori, cittadini di Stati terzi, nell'ambito di trasferimenti intra-societari, sulla base di definizioni comuni e di criteri armonizzati, nonché a prevedere un trattamento privilegiato a favore dei beneficiari.

Come si vedrà, però, a fronte di un trattamento preferenziale riservato ai lavoratori trasferiti, cittadini di Stati terzi, la direttiva, più di altre, sottolinea sin dai considerando la temporaneità del trattamento, che le disposizioni tendono a garantire.

La direttiva anzitutto definisce il «trasferimento intra-societario» come il distacco temporaneo a fini professionali o di formazione di un cittadino di un paese terzo che al momento della domanda di un permesso per trasferimento soggiorna al di fuori del territorio degli Stati membri, da un'impresa stabilita al di fuori del territorio europeo e a cui il cittadino di un paese terzo è vincolato da un contratto di lavoro prima e durante il trasferimento, a un'entità appartenente all'impresa o allo stesso gruppo di imprese stabilita in uno Stato membro; essa si applica, ai sensi del suo articolo 2, ai cittadini di Stati terzi che soggiornano al di fuori del territorio degli Stati membri al momento della

²⁶ Direttiva 2014/66/UE, cit.

²⁷ Comunicazione della Commissione, *Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, del 3 marzo 2010, COM (2010) 2020 def.

²⁸ Programma di Stoccolma *Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, cit.

domanda di ammissione e chiedono di essere ammessi o che sono stati ammessi nel territorio di uno Stato membro nell'ambito di trasferimenti intra-societari in qualità di dirigenti, personale specializzato o dipendenti in tirocinio.

La durata massima del trasferimento intra-societario è, ai sensi dell'art. 12, di tre anni per i dirigenti e il personale specializzato e di un anno per i dipendenti in tirocinio, al termine dei quali essi lasciano il territorio degli Stati membri, a meno che non ottengano un permesso di soggiorno ad altro titolo conformemente al diritto dell'Unione o nazionale; il permesso per trasferimento intra-societario è almeno di un anno, ovvero è pari alla durata del trasferimento nel territorio dello Stato membro interessato se inferiore, e può essere prorogato fino ad un massimo di tre anni per i dirigenti e il personale specializzato, fino ad un massimo di un anno per i dipendenti in tirocinio (art. 13).

Ai sensi dell'art. 17, durante il periodo di validità del permesso per trasferimento intra-societario, il titolare gode del diritto di ingresso e di soggiorno nel territorio del primo Stato membro e del libero accesso a tutto il territorio di tale Stato. Il titolare gode inoltre del diritto di esercitare la specifica attività lavorativa autorizzata dal permesso conformemente al diritto nazionale in qualsiasi entità ospitante appartenente all'impresa o al gruppo di imprese nel primo Stato membro. Il lavoratore trasferito, gode poi, ai sensi dell'art. 18, di un trattamento uguale a quello riservato ai cittadini dello Stato membro in cui è fornita la prestazione di lavoro, per quanto concerne la libertà di associazione, adesione e partecipazione a organizzazioni rappresentative di lavoratori o di datori di lavoro, nonché per quanto riguarda il riconoscimento di diplomi, certificati e altre qualifiche professionali secondo le procedure nazionali applicabili, ed in materia di sicurezza sociale. Il lavoratore trasferito gode poi della parità di trattamento anche con riferimento all'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e l'erogazione degli stessi, ad esclusione delle procedure per l'ottenimento di un alloggio previste dal diritto nazionale, esclusione collegata presumibilmente alla temporaneità del trasferimento.

L'art. 19 disciplina poi l'applicazione della direttiva sul ricongiungimento familiare ai lavoratori trasferiti, prevedendo che essa si applica nel primo Stato membro e nel secondo Stato membro che autorizzano il lavoratore trasferito all'interno della società a soggiornare e lavorare nel loro territorio, fatte salve, come nel caso dei lavoratori altamente specializzati, alcune deroghe necessarie per agevolare il ricongiungimento.

Uno degli aspetti più importanti della direttiva riguarda la mobilità, potendo i cittadini di Stati terzi titolari di un permesso per trasferimento intra-societario valido rilasciato dal primo Stato membro, in virtù di tale permesso e di un documento di viaggio valido, entrare, soggiornare e lavorare in altri Stati membri. Nel caso di mobilità di breve durata²⁹, il secondo Stato membro può fare obbligo all'entità ospitante nel primo Stato membro di notificare al primo Stato membro e al secondo Stato membro che il lavoratore trasferito all'interno della società intende lavorare in un'entità stabilita nel secondo Stato membro, e può esigere che la notifica comprenda la trasmissione di

²⁹ Vale a dire per un periodo massimo di 90 giorni per ciascun periodo di 180 giorni per Stato membro.

taluni documenti e informazioni.

Nel caso la mobilità superi i 90 giorni, il secondo Stato membro può decidere di applicare le medesime disposizioni previste per la mobilità di breve durata, e può esigere anche le prove che il richiedente dispone o, se previsto dal diritto nazionale, ha fatto richiesta di assicurazione sanitaria.

Alla luce delle brevi indicazioni che precedono, emerge un trattamento assolutamente preferenziale da riconoscere ai beneficiari della direttiva, ma strettamente collegato al carattere temporaneo del trasferimento, peraltro più volte sottolineato nei considerando iniziali³⁰; la direttiva, inoltre, non contiene alcuna disposizione che favorisca la circolarità della migrazione, piuttosto, la previsione che debba trascorrere un periodo minimo di sei mesi tra la fine di un trasferimento e la domanda di un nuovo trasferimento nel medesimo Stato membro sembra rispondere alla necessità di evitare che il trasferimento da temporaneo divenga permanente³¹.

5. La recente normativa europea sull'accoglienza di ricercatori e studenti

La normativa europea sull'accoglienza di studenti, ricercatori e docenti provenienti da Stati terzi è piuttosto recente e risponde alla necessità dell'Unione di modernizzare l'istruzione superiore ed universitaria e di aprirsi all'internazionalizzazione³²; rientrano in questo settore la direttiva sulle condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio e tirocinio³³, e quella sull'ammissione ai fini di ricerca scientifica³⁴; tali atti hanno entrambi come base giuridica l'art. 63, par. 1, co. 3 lett. a) e co. 4 del TCE, e, come le altre direttive adottate nel settore dell'immigrazione prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sono caratterizzati da una spiccata flessibilità, che si è tradotta in un'ampia discrezionalità degli Stati membri³⁵.

Prova a superare tali limiti la recente direttiva del giugno 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

³⁰ Si vedano i considerando 7, 17, 18 e 19.

³¹ F. MARTINES, *Gli strumenti dell'Unione Europea per promuovere la migrazione circolare*, p. 15.

³² Si vedano le Conclusioni del Consiglio *sulla modernizzazione dell'istruzione superiore*, in GUUE C 372 del 20 dicembre 2011, pp. 36-41 e la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Ripensare l'istruzione: investire nelle abilità in vista di migliori risultati socioeconomici*, del 20 novembre 2012, COM (2012) 669 def.; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *relativa ad una nuova agenda per l'istruzione superiore*, del 30 maggio 2017, COM(2017) 247 def.

³³ Direttiva 2004/114/CE del Consiglio del 13 dicembre 2004 *relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato*, del 13 dicembre 2004, in GUCE L 375 del 23 dicembre 2004, pp.12-18.

³⁴ Direttiva 2005/71/CE del Consiglio, *relativa a una procedura specificamente concepita per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica*, del 12 ottobre 2005, in GUUE L 289 del 3 novembre 2005, pp. 15-22.

³⁵ In questo senso vedi V. DI COMITE, *Accoglienza di studenti, ricercatori e docenti provenienti da paesi terzi*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, p. 348.

collocamento alla pari³⁶, la cui base giuridica è anche in questo caso l'art. 79 par. 2 lett. a) e b) del TFUE.

Il nuovo provvedimento, che fonde e modifica le due direttive preesistenti, è destinato ad accrescere l'entità della forza lavoro specializzata nonché a rendere più attraente il contesto europeo all'immigrazione dei talenti provenienti da Paesi terzi. La direttiva del 2016 ha lo scopo di rimediare alle carenze della legislazione previgente rilevate dalle relazioni della Commissione³⁷, semplificando e razionalizzando in un unico strumento le disposizioni applicabili a ricercatori, studenti e tirocinanti; nonostante le differenze tra le categorie contemplate, infatti, queste condividono alcune caratteristiche e per questo sono state disciplinate da un unico quadro giuridico a livello di Unione.

Le relazioni sull'attuazione delle direttive previgenti, infatti, avevano evidenziato alcune carenze connesse principalmente ai requisiti di ammissione, ai diritti, alle garanzie procedurali, all'accesso degli studenti al mercato del lavoro durante gli studi ed alle disposizioni sulla mobilità all'interno dell'UE. Successive e più ampie consultazioni avevano inoltre sottolineato la necessità di garantire maggiori possibilità di ricerca di lavoro a ricercatori e studenti e maggiore protezione alle persone collocate alla pari, che non rientravano nell'ambito di applicazione delle direttive.

Con riferimento agli studenti provenienti da Stati terzi, la direttiva del 2004 anzitutto si caratterizzava per un oggetto assai ristretto, prevedendo l'art. 1 che essa definisse le condizioni e le procedure di ammissione dei cittadini di Stati terzi che intendevano recarsi nel territorio degli Stati membri, per un periodo superiore a tre mesi, per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato³⁸. Nessun riferimento dunque alle condizioni di soggiorno dei beneficiari; ed infatti solo l'art. 17 si limitava a disciplinare le attività economiche degli studenti, da esercitare al di fuori delle ore dedicate al programma di studi, senza superare il limite massimo di ore stabilito dallo Stato membro ospitante, e comunque subordinate eventualmente alla valutazione da parte dello Stato membro ospitante della situazione del proprio mercato del lavoro³⁹.

³⁶ Direttiva 2016/801/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *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*, dell'11 maggio 2016, in GUUE L 132 del 21 maggio 2016, pp. 21-57.

³⁷ Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento *sull'applicazione della direttiva 2004/114/CE relativa alle condizioni di ammissione di cittadini di paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato*, del 28 settembre 2011, COM (2011) 587 def. e Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *sull'applicazione della direttiva 2005/71/CE relativa a una procedura specificamente concepita per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica*, del 20 dicembre 2011, COM (2011) 901 def.

³⁸ Sulle condizioni di ammissione è intervenuta la Corte di Giustizia, sottolineando come i requisiti previsti dalla direttiva fossero elencati in "modo esaustivo" dagli articoli 6 e 7 della direttiva 2004/114/CE. Corte di Giustizia, sentenza del 10 settembre 2014, *Mohamed Ali Ben Alaya*, causa C-491/13.

³⁹ Peraltro la Corte di Giustizia ha avuto modo di interpretare tale disposizione ed ha affermato che tale valutazione non deve dimostrare l'esistenza di una situazione eccezionale che giustifichi tale presa in considerazione. Corte di Giustizia, sentenza del 21 giugno 2009, *Sommer Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wien*, causa C-15/11, par. 43.

Quanto al campo di applicazione, l'articolo 3 della direttiva prescriveva l'obbligo di includere la categoria dei cittadini di Stati terzi che chiedevano di essere ammessi nel territorio di uno Stato membro per motivi di studio, e prevedeva solo la facoltà per gli Stati di farvi rientrare anche cittadini di paesi terzi che chiedevano di essere ammessi per motivi di scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato. A tal proposito, la relazione della Commissione sull'attuazione della direttiva aveva messo in luce come solo dieci Stati membri avessero deciso di applicare la direttiva a tutte e tre le categorie opzionali.

Come detto, la direttiva si caratterizzava per un alto livello di flessibilità; come sottolineato dalla relazione della Commissione, infatti, poche erano le disposizioni vincolanti, mentre molte altre non prevedevano obblighi specifici per gli Stati membri.

In particolare, la Commissione sottolineava la necessità di intervenire sulla questione dell'accesso all'occupazione, alla fine degli studi, per gli studenti provenienti dai paesi terzi: fattore decisivo nella scelta del paese di destinazione degli studenti, e questione di comune interesse nel contesto del calo della popolazione attiva e della necessità, a livello globale, di lavoratori altamente qualificati.

In altre parole, lo *status* degli studenti provenienti da Stati terzi risultava precario, ispirandosi anche tale normativa all'idea di una migrazione circolare e temporanea, al fine di facilitare la formazione nell'Unione europea dei beneficiari, che avrebbero poi cercato un'occupazione al di fuori del contesto in cui si sono formati⁴⁰.

La nuova direttiva interviene per superare taluni limiti, anzitutto ampliando il suo oggetto e ricomprendendovi, accanto alle condizioni di ammissione⁴¹ anche quelle di soggiorno nel territorio degli Stati membri (art. 1). A tal proposito la nuova direttiva sancisce il diritto anche degli studenti alla parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro ospitante conformemente alla direttiva sul *permesso unico* di soggiorno⁴², fatte salve alcune limitazioni (art. 22).

Altra novità introdotta dalla direttiva del 2016 sta nella possibilità per gli studenti di soggiornare sul territorio dello Stato membro ospitante, anche dopo aver ultimato gli studi, al fine di cercare un'occupazione o avviare un'impresa (art. 25). Proprio questa previsione, più di altre, sembra testimoniare la nuova consapevolezza delle istituzioni europee e degli Stati membri dell'importanza di una vera integrazione dei beneficiari

⁴⁰ V. DI COMITE, *Accoglienza di studenti, ricercatori*, cit., p. 357.

⁴¹ Quanto alla condizione generale secondo cui non sono ammessi i cittadini di Paesi terzi che presentino una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica o la sanità pubblica (prevista dall'art. 6 della direttiva 2004/114/CE e trasfusa nell'art. 7 della direttiva 2016/801 CE) si segnala che la Corte di giustizia dell'UE ha riconosciuto alle autorità nazionali un ampio margine di valutazione dei fatti nel verificare, sulla base del complesso degli elementi rilevanti che caratterizzano la situazione del cittadino di un paese terzo, richiedente un visto per motivi di studio, se questi rappresenti una minaccia, anche soltanto potenziale, per la sicurezza pubblica. Cfr. Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 4 aprile 2017, *Sahar Fahimian c. Bundesrepublik Deutschland*, causa C-544/15. Pertanto, nel caso di specie la Corte ha statuito che le autorità nazionali possono, per ragioni di sicurezza pubblica, rifiutarsi di rilasciare ad una cittadina iraniana laureata presso un'università colpita da misure restrittive un visto per motivi di studio in un settore delicato quale la sicurezza delle tecnologie dell'informazione.

⁴² Direttiva 2011/98/UE, cit., art. 12.

nella società europea, al fine di raggiungere l'obiettivo principale, vale a dire una crescita sostenibile ed inclusiva dell'Unione⁴³.

Con riferimento ai ricercatori, la relazione della Commissione aveva messo in luce come, nonostante un buon recepimento della direttiva previgente, il numero dei ricercatori ammessi negli Stati membri restasse ancora basso. La nuova direttiva dunque interviene agevolando l'ammissione dei ricercatori, ma soprattutto creando delle favorevoli condizioni di accoglienza, prevedendo una più organica e specifica disciplina relativa al ricongiungimento familiare (art. 26), nonché, come per gli studenti, prevedendo la possibilità anche per i ricercatori di rimanere sul territorio dello Stato membro che ha rilasciato la prima autorizzazione al fine di cercare un'occupazione o avviare un'impresa.

Proprio dal confronto fra le direttive previgenti su studenti e ricercatori da un lato, e la nuova direttiva dall'altro, emerge un cambiamento di rotta che va nel senso di una maggiore integrazione dei cittadini di Stati terzi nella società europea; la direttiva, ad oggi lo strumento europeo più recente in materia di migrazione legale, istituisce dunque un regime assai vantaggioso per i beneficiari, per la cui valutazione, però, occorrerà attendere il recepimento da parte degli Stati membri, che hanno tempo sino al 23 maggio 2018.

Proprio in questo ambito specifico, ci si poteva aspettare che la direttiva promuovesse la circolarità della migrazione, considerato peraltro che la Commissione, già nel 2007⁴⁴, nell'individuare un quadro normativo di promozione della migrazione circolare, proponeva, fra l'altro, la modifica delle previgenti direttive su studenti e ricercatori, e l'introduzione, ad esempio, di permessi di soggiorno per ingressi multipli, che consentissero al titolare di assentarsi dal territorio dell'Unione, per far ritorno nel paese di origine, per lunghi periodi, senza perdere il diritto di soggiorno, ovvero di procedure rapide e semplificate di ammissione da riconoscere a coloro che avessero già studiato o lavorato come ricercatori in uno Stato membro, a condizione che ritornassero al paese di origine alla scadenza del loro permesso.

Di tali proposte non vi è traccia nella direttiva adottata nel 2016, ma solo un generico riferimento, fra i considerando, all'opportunità che l'attuazione della direttiva non favorisca la fuga dei cervelli dai paesi emergenti o in via di sviluppo, e di conseguenza all'opportunità di adottare misure volte a favorire il reinserimento dei ricercatori nel paese di origine, in partenariato con tali paesi, nell'ottica di una politica migratoria globale.

6. Conclusioni

⁴³ Direttiva 2016/801/UE, cit., considerando 3.

⁴⁴ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Migrazione circolare*, cit.

La base giuridica degli atti qui esaminati è, come visto, l'art. 79, par. 2, lett. a) e b), TFUE, che come è noto, ha sostituito, l'art. 63, parr. 3 e 4, TCE.

Invero, con riferimento alle condizioni di ingresso e soggiorno ed i diritti da riconoscere ai cittadini di Stati terzi, il Trattato di Lisbona ha ripreso quanto già sancito nel TCE, tuttavia la previsione contenuta all'art. 79 della procedura legislativa ordinaria per l'adozione degli atti in materia di immigrazione ha di fatto comportato un più alto livello di armonizzazione delle normative nazionali in questo settore, come l'analisi degli atti qui esaminati ha messo in luce.

A tale maggiore armonizzazione sembrerebbe accompagnarsi, come si è tentato di dar conto in questa sede, anche un'estensione di diritti e vantaggi a favore dei beneficiari di tali atti, che tendono ad avvicinare il loro *status* a quello del cittadino europeo, o quanto meno a distinguerlo nettamente da quello dello straniero *tout court*.

La disciplina relativa alla migrazione qualificata, come detto, avrebbe dovuto anche rispondere alla necessità di favorire la migrazione circolare; tuttavia, sia la direttiva sui lavoratori altamente qualificati, e la relativa proposta di modifica, sia la direttiva su studenti e ricercatori, contengono pochi riferimenti alla circolarità della migrazione, puntando, piuttosto all'integrazione dei beneficiari nelle società di accoglienza e nella possibilità del loro trattenimento; la direttiva sui trasferimenti intra-societari, invece, disciplina una forma di migrazione temporanea, che riflette la natura di tali trasferimenti, che hanno appunto una durata limitata nel tempo.

Sembra dunque potersi affermare che la disciplina europea della migrazione qualificata si stia pian piano allontanando dall'idea ispiratrice di promozione della "migrazione circolare", idea peraltro mai compiutamente definita a livello europeo, se non, in parte, nell'ambito della dimensione esterna della politica di immigrazione, con specifico riferimento alla cooperazione con gli Stati terzi⁴⁵.

Anche da quanto timidamente emerge dalle Conclusioni del Consiglio europeo di Ypres, che delineano i nuovi orientamenti strategici per lo spazio di libertà sicurezza e giustizia⁴⁶, l'Unione ha preso consapevolezza che, per restare una destinazione attrattiva per talenti e competenze, deve sviluppare strategie intese a sfruttare al massimo le opportunità della migrazione legale attraverso norme coerenti ed efficaci, sostenendo fra l'altro le iniziative degli Stati membri volte a perseguire politiche attive dell'integrazione che promuovano la coesione sociale e il dinamismo economico.

⁴⁵ T. BILLSTROM, *The end and the beginning: the EU, Africa and the need for a new migration regime*, in *European View*, 12/2017, Vol. 16(2), pp. 201-209, N. MARKARD, *The Right to Leave by Sea: Legal Limits on EU Migration Control by Third Countries*, in *The European Journal of International Law*, 2016, Vol. 27 no. 3, pp. 591-616, F. MARTINES, *Gli strumenti dell'Unione Europea per promuovere la migrazione circolare*, cit., A. PITRONE, *Le politiche migratorie nell'ambito delle relazioni euromediterranee: dal Partenariato euromediterraneo al Riesame della Politica europea di vicinato*, in *Federalismi – Focus Africa*, n. 1/2017, S. QUADRI, *Migrazione globale e rapporti con il paese di origine*, in G. CAGGIANO (a cura di), cit., pp. 155 – 167, N. RESLOW, *An Incompetent Actor? Assessing EU External Migration Policy*, in *European Foreign Affairs Review*, 2015, 20, no. 4, pp. 471-494, N. RESLOW, M. VINK, *Three Level Games in EU External Migration Policy: Negotiating Mobility Partnerships in West Africa*, in *Journal of Common Market Studies*, 2015, vol. 53(4), pp. 857-874.

⁴⁶ Conclusioni del Consiglio europeo del 26 e 27 giugno 2014.

Ciò sembra tradursi in politiche che aprono alla possibilità e dunque alla facilitazione di una maggiore integrazione dei migranti nelle società di accoglienza, e nella promozione, in alcuni casi, della permanenza sul territorio dell'Unione.

Non può parlarsi di vere e proprie politiche di integrazione, restando queste una competenza degli Stati membri e disponendo Consiglio e Parlamento, ai sensi dell'art. 79, par. 4, TFUE, della sola facoltà di intervenire per stabilire misure volte ad incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri al fine di favorire l'integrazione dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti nel proprio territorio, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle normative nazionali⁴⁷.

Eppure, come è stato osservato⁴⁸, nonostante i limiti molti ristretti in cui la nuova competenza in materia di integrazione è stata circoscritta, diverse basi giuridiche, come quelle sulle quali poggiano gli atti qui esaminati, potranno continuare ad essere utilizzate per adottare atti che migliorano le condizioni di integrazione di talune categorie di cittadini di Stati terzi. È appunto quello che sembra avvenuto con l'adozione delle più recenti direttive.

Se non altro sembra che le Istituzioni e gli Stati membri abbiano deciso di prendere questa via, definita "la via maestra"⁴⁹, consapevoli del fatto che l'integrazione dei migranti è divenuta un elemento fondamentale per la realizzazione del pieno potenziale della migrazione al fine di raggiungere l'obiettivo di contribuire alla crescita economica dell'Unione.

ABSTRACT: Il lavoro analizza la più recente disciplina europea nel settore della migrazione qualificata, che risulta più garantista rispetto a quella applicabile ad altre categorie di cittadini di Stati terzi, con l'obiettivo di valutare se essa aspiri effettivamente a garantire una piena integrazione dei beneficiari nella società europea ovvero rientri nell'ambito di una politica volta alla promozione della cd. migrazione circolare, il cui obiettivo principale è quello di aiutare gli Stati membri dell'UE a far fronte al fabbisogno del loro mercato del lavoro e al tempo stesso permettere di utilizzare il potenziale impatto positivo della migrazione sullo sviluppo e sulla competitività dell'economia europea.

KEYWORDS: immigrazione – Unione europea – lavoratori qualificati – integrazione – migrazione circolare.

⁴⁷ Così ad esempio, il nuovo art. 79 par. 4 TFUE è servito da base giuridica, insieme all'art. 78 par. 2 ed all'art. 79 par. 2, del Regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, che modifica la decisione 2008/381/CE del Consiglio e che abroga le decisioni n. 573/2007/CE e n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2007/435/CE del Consiglio*, del 16 aprile 2014, in GUUE L 150 del 20 maggio 2014, pp. 168-194.

⁴⁸ L. DANIELE, *Immigrazione e integrazione. Il contributo dell'Unione europea*, in G. CAGGIANO (a cura di), cit., p. 75.

⁴⁹ E. TRIGGIANI, *I residenti provenienti da paesi terzi*, cit., p. 58.

THE RECENT EUROPEAN LEGISLATION ON SKILLED MIGRATION: FROM THE PROMOTION OF CIRCULAR MIGRATION TO NEW INTEGRATION POLICIES?

ABSTRACT: This article analyses the most recent European legislation on skilled migration - which ensures a more advanced treatment as compared to other categories of third-country nationals - with the aim of assessing whether its aspiration is to ensure full integration of beneficiaries into European society; or it is part of a policy aimed at the promotion of the so-called circular migration, whose main objective is the development and competitiveness of the European economy.

KEYWORDS: Immigration - European Union - skilled workers - integration - circular migration