



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2022, n. 3

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTORE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (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 f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Guido Raimondi, già Presidente della Corte EDU - Presidente di Sezione della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesauro, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Antonio Tizzano, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Verona
Giandonato Caggiano, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Alfonso-Luis Calvo Caravaca, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Paola Mori, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro
Lina Panella, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Messina
Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - Giudice della Corte di giustizia dell'UE



COMITATO DEI REFEREEES

Bruno Barel, Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Marco Benvenuti, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"
Raffaele Cadin, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania - Giudice dell'ITLOS
Federico Casolari, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna
Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Giovanni Cellamare, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Giuseppe D'Angelo, Ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico, Università di Salerno
Marcello Di Filippo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa
Rosario Espinosa Calabuig, Catedrática de Derecho Internacional Privado, Universitat de València
Ana C. Gallego Hernández, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla
Pietro Gargiulo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Teramo
Giancarlo Guarino, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Victor Luis Gutiérrez Castillo, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén
Ivan Ingravallo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Bari
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Marie Curie Fellow, EUI e Ricercatore di Diritto dell'UE, Università dell'Insubria
Simone Marinai, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata
Daniela Marrani, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Stefano Montaldo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino
Violeta Moreno-Lax, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London
Claudia Morviducci, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Michele Nino, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Criseide Novi, Associato di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Anna Oriolo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Leonardo Pasquali, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Piero Pennetta, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Concetta Maria Pontecorvo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Santiago Ripol Carulla, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona
Gianpaolo Maria Ruotolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Teresa Russo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho
Angel Tinoco Pastrana, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla
Chiara Enrica Tuo, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Alessandra Zanobetti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Francesco Buonomenna, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Angela Festa, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Caterina Fratea, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Anna Iermano, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Angela Martone, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Michele Messina, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Rossana Palladino (Coordinatore), Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione linguistica degli abstracts a cura di

Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno



Rivista quadrimestrale 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 2017



Indice-Sommario **2022, n. 3**

Editoriale

Novae e veteres “frontiere” della cittadinanza europea
Angela Di Stasi p. 1

Saggi e Articoli

In tema di immunità dello Stato dalla giurisdizione: il complesso bilanciamento tra tutela dei diritti della persona e prerogative della Santa Sede p. 16
Silvia Cantoni

The European Union External Action, Administrative Function and Human Rights Protection under the Lens of the EU Ombudsman and a Recent Strategic Initiative p. 39
Francesca Martines

Libertà di espressione e tutela della dignità delle giornaliste: il contrasto all’*online sexist hate speech* nello spazio digitale europeo p. 67
Claudia Morini

La normalizzazione della sorveglianza di massa nella prassi giurisprudenziale delle Corti di Strasburgo e Lussemburgo: verso il cambio di paradigma del rapporto *privacy v. security* p. 105
Michele Nino

Il diritto del minore alla libertà di religione: la recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo e il rilievo della Convenzione sui diritti dal fanciullo p. 134
Giuseppina Pizzolante

International Sanctions of the European Union in Search of Effectiveness and Accountability p. 158
Alfredo Rizzo

Commenti e Note

La risposta della Commissione europea al “deterioramento” del diritto di asilo in Grecia: riflessioni sull’attenuato attivismo dell’Istituzione “guardiana dei Trattati” p. 175
Marcella Cometti

La migrazione legale per motivi di lavoro a due anni dalla presentazione del “Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo”: una riforma (in)compiuta? p. 211
Francesca Di Gianni



Questioni giuridiche e problemi di tutela dei diritti fondamentali nella risposta dell'Unione europea alle pratiche di strumentalizzazione dei flussi migratori p. 245
Mirko Forti

Environmental Solidarity in the Area of Freedom, Security and Justice. Towards the Judicial Protection of (Intergenerational) Environmental Rights in the EU p. 266
Emanuele Vannata



LA MIGRAZIONE LEGALE PER MOTIVI DI LAVORO A DUE ANNI DALLA PRESENTAZIONE DEL “NUOVO PATTO SULLA MIGRAZIONE E L’ASILO”: UNA RIFORMA (IN)COMPIUTA?

Francesca Di Gianni*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L’attrazione di competenze e talenti nell’Unione europea: la condizione dei lavoratori altamente qualificati alla luce della riforma della direttiva 2009/50/UE (c.d. “direttiva Carta Blu”). – 3. I pilastri fondamentali di una politica dell’Unione europea in materia di migrazione legale: la creazione di un *talent pool* dell’UE. – 3.1. E l’implementazione dei partenariati con Stati terzi per l’attrazione di talenti. – 3.2. L’ammissione dei lavoratori provenienti da Stati terzi e la mobilità intraeuropea: la proposta di rifusione della direttiva 2003/109/CE (c.d. “direttiva sui soggiornanti di lungo periodo”). – 3.3. La proposta di rifusione della direttiva 2011/98/UE sul permesso unico (c.d. “direttiva quadro”). – 4. *Segue*. Il “pilastro orientato al futuro”: prospettive di sviluppo del sistema di migrazione “economica” dell’UE. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Gli eventi susseguitisi negli ultimi due anni hanno confermato più che mai la necessità di riforme strutturali del Sistema europeo comune di asilo (SECA) dell’Unione europea (UE). Il conflitto tra Russia e Ucraina e il conseguente sfollamento di milioni di persone verso l’UE¹, la continua pressione sulle rotte del Mediterraneo e dei Balcani occidentali, unitamente agli effetti prodotti sulla gestione delle frontiere a seguito dell’abolizione delle restrizioni introdotte per fronteggiare la pandemia da Covid-19 hanno sollevato sfide giuridiche ed operative senza precedenti.

Il lavoro svolto dall’Unione nell’ultimo periodo ha sicuramente creato una dinamica positiva che ha reso possibili sostanziali progressi rispetto al programma di riforma

Articolo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

* Dottoressa di ricerca in Diritto internazionale e dell’Unione europea, Università degli studi di Bari “Aldo Moro”; esperta esterna in protezione internazionale e diritti umani, Commissione territoriale di Bari. Indirizzo e-mail: f.digianni1@gmail.com.

¹ L’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati attesta che il numero di sfollati ucraini attualmente presenti in Europa è di circa 7,7 milioni. Dati e statistiche dettagliate sono reperibili al sito: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

prefigurato dal “Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo²”, presentato dalla Commissione europea il 23 settembre 2020 e teso a delineare un approccio globale di gestione dei flussi migratori basato sulla “interdipendenza tra le politiche nei settori della migrazione, dell’asilo, della gestione delle frontiere e dell’integrazione”³. Un “nuovo quadro europeo” che nasceva non solo dall’esigenza di costruire strumenti per fronteggiare situazioni di crisi e di pressione, ma anche per poter fornire “una risposta adeguata alle opportunità e alle sfide poste dai tempi normali”⁴.

In questo contesto si inserisce, *inter alia*, il necessario intervento sulle annose inadeguatezze del sistema di gestione della migrazione regolare, indispensabile per la costruzione di una politica più solida ed equa in materia di migrazione e asilo, come ribadito, peraltro, dall’ultimo “Rapporto sulla migrazione e l’asilo” presentato dalla Commissione europea il 6 ottobre 2022⁵.

Come è noto, il Trattato di Lisbona attribuisce all’Unione europea la competenza a sviluppare una “politica comune dell’immigrazione” che assicuri un equo trattamento dei “cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri”, contribuendo al contempo a prevenire e contrastare l’immigrazione irregolare (art. 79 TFUE). Con specifico riferimento alla migrazione regolare, la norma prevede l’adozione delle misure concernenti le condizioni di ingresso e soggiorno e il rilascio di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata (art. 79, par. 2, lett. a TFUE)⁶, nonché la definizione delle condizioni per l’esercizio della mobilità intraeuropea (art. 79, par. 2, lett. b TFUE)⁷.

² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un nuovo patto sulla migrazione e l’asilo*, COM(2020) 609 final, Bruxelles, 23 settembre 2020.

³ *Ibid.*, p. 2. Inoltre, per un approfondimento sul contenuto e la portata del “Nuovo Patto” si vedano, *ex multis*, R. PALLADINO, *Patto sulla migrazione e l’asilo. Verso nuove regole sui rimpatri*, in *I Post di AISDUE, Focus “La proposta di Patto su immigrazione e asilo”*, II, 2020, reperibile online: <https://www.aisdue.eu/rossana-palladino-patto-sulla-migrazione-e-lasilo-verso-nuove-regole-sui-rimpatri/>; A. DI PASCALE, *Il nuovo patto per l’immigrazione e l’asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, in *Eurojus*, 28 settembre 2020; G. MORGESE, *La solidarietà tra Stati membri dell’Unione europea nel Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo*, in *I Post di AISDUE, Focus “La proposta di Patto su immigrazione e asilo”*, No. 2, 2020, reperibile online: <https://www.aisdue.eu/giuseppe-morgese-la-solidarieta-tra-stati-membri-dellunione-europea-nel-nuovo-patto-sulla-migrazione-e-lasilo/>; D. THYM, *European Realpolitik: Legislative Uncertainties and Operational Pitfalls of the ‘New’ Pact on Migration and Asylum*, in *Eumigrationlawblog.eu*, 28 settembre 2020; C. FAVILLI, *Il patto europeo sulla migrazione e l’asilo: “c’è qualcosa di nuovo, anzi d’antico”*, in *Questionegiustizia*, 2 ottobre 2020; F. MAIANI, *A “Fresh Start” or One More Clunker? Dublin and Solidarity in the New Pact*, in *Eumigrationlawblog.eu*, 20 ottobre 2020; M. BORRACCETTI, *Il nuovo Patto europeo sull’immigrazione e l’asilo: continuità o discontinuità col passato?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2021, n. 1.

⁴ *Ibid.*, p. 1.

⁵ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Report on Migration and Asylum*, COM(2022) 740 final, Bruxelles, 6 October 2022, p. 1.

⁶ “2. Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure nei seguenti settori: a) condizioni di ingresso e soggiorno e norme sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare [...]”.

⁷ “[...] definizione dei diritti dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri”

La disposizione riferita costituisce il fondamento giuridico del sistema di migrazione legale all'interno dell'UE, settore strettamente connesso alla politica di gestione del fenomeno migratorio. In tal senso, più volte le istituzioni europee hanno evidenziato la necessità di riconoscere alla questione una crescente attenzione, al fine di istituire canali di accesso ordinati, legali e sicuri sul territorio degli Stati membri⁸. Ciononostante, le vie di accesso legale di cittadini provenienti da Stati terzi sono considerate di rilevanza ancora oggi residuale rispetto alle azioni di contrasto della migrazione irregolare⁹. Peraltro, rientrando nell'ambito di una competenza concorrente tra l'UE e gli Stati membri, il corrispondente quadro normativo risulta fortemente frammentario¹⁰, sia per la reticenza degli Stati avverso l'elaborazione di una normativa uniforme sulle condizioni di ingresso e soggiorno per motivi di lavoro¹¹ sia per il maggior rilievo accordato alle esigenze di riforma del sistema Dublino e, più in generale, del SECA¹².

Con particolare riferimento ai canali di accesso legali per motivi di lavoro, la disciplina finora delineata risulta uniforme sotto il profilo procedurale, ma manca una normativa sufficientemente armonizzata sulle condizioni per l'ottenimento di un visto di ingresso per ragioni lavorative¹³, in luogo della quale sono state adottate discipline

⁸ Si vedano, in tal senso, Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Agenda europea sulla migrazione*, COM(2015) 240 final, Bruxelles, 13 maggio 2015; Comunicazione della Commissione europea 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 final, Bruxelles, 6 aprile 2016; Risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2021 sui nuovi canali per la migrazione legale di manodopera, *Nuovi canali per la migrazione legale di manodopera*, P9_TA(2021)0260.

⁹ Per approfondimenti in merito alla politica di migrazione legale dell'Unione europea si rinvia, *ex multis*, a M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIMBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, 2006, pp. 226 ss.; G. CAGGIANO, *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento nazionale*, Torino, 2014; A. ADINOLFI, *La libertà di circolazione delle persone e la politica di immigrazione*, in G. STROZZI (a cura di), *Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2017, pp. 63 ss.; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2017, pp. 529 ss.; A. PITRONE, *Regimi speciali in materia di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'Unione europea*, Napoli, 2018; S. AMADEO, F. SPITALERI, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, Torino, 2019, pp. 187 ss.

¹⁰ In proposito si veda, da ultimo, A. M. CALAMIA, M. GESTRI, M. DI FILIPPO, S. MARINAI, F. CASOLARI, *Lineamenti di Diritto internazionale ed europeo delle migrazioni*, Milano, 2021.

¹¹ La competenza dell'Unione non si estende, invece, alla determinazione dei "volumi di ingresso" dei cittadini provenienti da Paesi terzi, riservata invece agli Stati membri (art. 79, par. 5).

¹² In merito al processo di sviluppo del SECA e alle corrispondenti esigenze di riforma si vedano, *inter alia*, S. PEERS, E. GUILD, D. ACOSTA ARCARAZO, K. GRONENDIJK, V. MORENO-LAX, *EU Immigration and Asylum Law*, Vol. 2, Leiden-Boston, 2012; L. AZOULAI, K. M. DE VRIES, *EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales*, Oxford, 2014; V. CHETAIL, P. DE BRUYCKER, F. MAIANI, *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*, Leiden, 2016; G. CAGGIANO, *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, Torino, 2016; P. DE PASQUALE, F. FERRARO, A. CIRCOLO, *La politica dell'Unione i tema di immigrazione: recenti sviluppi e prospettive future*, Padova, 2018; B. NASCIMBENE, *La dimensione interna ed esterna della politica d'immigrazione e asilo. Principi e valori*, in *Studi sull'integrazione europea*, Bari, 2020, pp. 267 ss.

¹³ A. ADINOLFI, *La libertà di circolazione delle persone e la politica di immigrazione*, cit., pp. 136-137; 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, pp. 31 ss.

relative a differenti categorie di cittadini stranieri – quali lavoratori altamente qualificati¹⁴, studenti e ricercatori¹⁵, lavoratori intrasocietari¹⁶ e lavoratori stagionali¹⁷.

Orbene, il pacchetto di proposte legislative e raccomandazioni che hanno accompagnato la pubblicazione del “Nuovo Patto” – e che, negli auspici della Commissione europea, avrebbero dovuto essere adottate ed attuate in tempi brevi – trovavano la loro ragion d’essere proprio nel dichiarato intento di segnare una concreta inversione di tendenza rispetto alle precedenti legislature, ravvivando l’azione propulsiva che l’Unione europea dovrebbe poter realizzare in questo contesto.

Tuttavia, fin dalla prima lettura del testo del Patto è apparso evidente il rischio che un simile cambio di paradigma potesse restare una mera dichiarazione di intenti e che finisse con l’intervenire unicamente per contrastare l’immigrazione irregolare, mancando di colmare la grave lacuna in materia di migrazione legale¹⁸. Difatti, il richiamo ai canali di accesso legali è riferito in particolare ai beneficiari di protezione internazionale, a cui peraltro è dedicata una raccomandazione della Commissione europea¹⁹, mentre più limitati sono i riferimenti alla migrazione economica.

Relativamente alla mobilità per ragioni lavorative, il Nuovo Patto conferma la tendenza sviluppata negli anni precedenti, limitandosi a ribadire la necessità di procedere al completamento e all’applicazione di proposte preesistenti e riconfermando la sua attenzione per la migrazione di lavoratori altamente qualificati, a discapito di quelli di media e bassa qualifica²⁰.

¹⁴ *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*, in *GUUE*, L. 155/17, 18 giugno 2009 e

¹⁵ *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*, in *GUUE*, L. 375/12, 23 dicembre 2004 e *Direttiva 2005/71/CE del Consiglio del 12 ottobre 2005 relativa a una procedura specificamente concepita per l’ammissione di cittadini di Paesi terzi a fini di ricerca scientifica*, in *GUUE*, L. 289/15, 3 novembre 2005, poi abrogate e sostituite dalla *Direttiva 2016/801/UE 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 (rifusione)*, in *GUUE*, L. 132/21, 21 maggio 2016.

¹⁶ *Direttiva 2014/66/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi nell’ambito di trasferimenti intrasocietari*, in *GUUE*, L. 157/1, 27 maggio 2014.

¹⁷ *Direttiva 2014/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali*, in *GUUE*, L. 94/375, 28 marzo 2014.

¹⁸ M. BORRACETTI, *Il nuovo Patto europeo sull’immigrazione e l’asilo*, cit., pp. 2-3.

¹⁹ *Raccomandazione della Commissione del 23 settembre 2020 relativa ai percorsi legali di protezione nell’UE: promuovere il reinsediamento, l’ammissione umanitaria e altri percorsi complementari*, C(2020) 6467 final, Bruxelles, 23 settembre 2020.

²⁰ A. DI PASCALE, *L’immigrazione “legale” nel Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo*, in *I Post di AISUDE*, III, Focus “La proposta di Patto su immigrazione e asilo”, No. 9, 20 gennaio 2021, p. 144; G. MORGESE, *Limitati sviluppi del Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo in materia di percorsi legali di ingresso*, in I. CARACCILO, G. CELLAMARE, A. DI STASI, P. GARGIULO (a cura di), *Migrazioni internazionali. Questioni giuridiche aperte*, Napoli, 2022, p. 284. Questo aspetto ha peraltro suscitato un forte criticismo da parte del Parlamento europeo, il quale ha ribadito il suo sostegno alla “cooperazione

Ciò pur nella consapevolezza che le misure di accesso legale all'UE presentano un duplice vantaggio, offrendo a coloro che intendono migrare la possibilità di migliorare la propria condizione e, al contempo, contribuendo a rispondere alle esigenze del mercato del lavoro dei Paesi ospitanti; circostanza che appare utile anche ai fini della realizzazione del processo di transizione verde e digitale dell'Unione europea e di costruzione di società più resilienti e coese.

L'ultimo decennio, in particolare, ha messo in luce la positiva influenza che l'immigrazione può esercitare sulla crescita della popolazione e della forza lavoro, contribuendo ad ovviare alla mancanza di competenze specifiche e ad attrarre talenti, nonché a soddisfare le esigenze del mercato del lavoro²¹ – come dimostrato dalla pandemia da COVID-19 durante la quale più del 13% dei lavoratori che operavano in settori essenziali era costituito da migranti²². Inoltre, nonostante l'avvio di una fase di ripresa del mercato del lavoro europeo²³, la necessità di nuovi lavoratori, soprattutto in settori con forti carenze strutturali – quali il turismo e il settore alberghiero, l'informatica, la sanità e la logistica – appare quanto mai evidente.

La migrazione per motivi di lavoro risulta, quindi, imprescindibile per fronteggiare la carenza di manodopera, di competenze e le loro cause ultime, per accrescere i vantaggi economici, nonché per migliorare la gestione generale della migrazione attraverso un rafforzamento della cooperazione dell'UE con i Paesi di origine e transito, anche al fine di attenuare la dimensione irregolare del fenomeno migratorio²⁴.

Ciononostante, pur stabilendo che le politiche dell'Unione dovrebbero “promuovere condizioni di parità tra i mercati del lavoro nazionali”, intesi come destinazioni dei flussi migratori, e “contribuire a far sì che l'appartenenza all'UE diventi per gli Stati membri

globale e regionale sulla migrazione in quanto costituisce una delle modalità per rafforzare la disponibilità e la flessibilità dei percorsi di migrazione legale”, nella convinzione che il potenziamento degli “opportuni canali di migrazione legale contribuirebbe a ridurre la migrazione irregolare, minare il modello di affari dei trafficanti criminali, ridurre la tratta di esseri umani e lo sfruttamento del lavoro, promuovere pari opportunità per tutti i lavoratori e offrire un percorso legale a quanti prendono in considerazione la possibilità di emigrare nell'Unione”, *Nuovi canali per la migrazione legale di manodopera*, cit., par. 24.

²¹ In merito al ruolo positivo riconosciuto alla migrazione per ovviare al complesso problema demografico e alle necessità del mercato del lavoro, si vedano il parere del Comitato economico e sociale europeo, *I costi della non immigrazione e non integrazione*, C 110/1, 22 marzo 2019 e lo studio intrapreso dal Parlamento europeo, *The cost of Non-Europe in the Area of Legal Migration*, European Parliamentary Research Service, Bruxelles, March 2019.

²² Tra cui medici, infermieri, personale non qualificato addetto all'agricoltura, alla pesca e all'edilizia. Dati e statistiche sono reperibili al sito: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/migration-asylum>.

²³ Informazioni e dati specifici in merito all'andamento del mercato europeo sono reperibili online: <https://www.pesnetwork.eu/2022/04/04/european-labour-market-barometer-17/>.

²⁴ L'Unione europea registra, inoltre, un forte invecchiamento della popolazione e una diminuzione della popolazione attiva. L'Eurostat stima che entro il 2070 la popolazione in età lavorativa scenderà dal 65 % nel 2019 ad una percentuale del 56 %-54 % della popolazione totale; tendenze che aumentano la pressione sui mercati del lavoro, a discapito di competitività e crescita economica: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/explore/all/popul?lang=en&subtheme=proj&display=list&sort=category&extractionId=PROJ_19NP.

un motivo di attrazione di talenti”²⁵, il Nuovo Patto ha affrontato la questione in maniera solo marginale²⁶.

Ciò posto, il presente contributo intende analizzare il percorso compiuto in materia di canali di ingresso legali per motivi di lavoro a due anni dalla presentazione del “Nuovo Patto”, valutando quali misure siano state effettivamente adottate rispetto a quanto prefigurato dal Patto stesso e se e quali siano gli interventi non ancora realizzati, seppur necessari, ai fini di una compiuta riforma del sistema normativo considerato.

2. L’attrazione di competenze e talenti nell’Unione europea: la condizione dei lavoratori altamente qualificati alla luce della riforma della direttiva 2009/50/UE (c.d. “direttiva Carta Blu”)

Riconoscendo che i lavoratori provenienti da Paesi terzi contribuiscono a colmare le lacune di alcuni settori professionali fondamentali negli Stati membri, il Nuovo Patto conferma l’attenzione per i lavoratori *high-skilled*.

Ad essi è dedicata un’apposita sezione intitolata “Attrarre competenze e talenti nell’UE”, concernente lo sviluppo dell’offerta di percorsi legali verso l’Europa per l’attrazione di talenti²⁷. In tal senso, la Commissione europea ha previsto nel “Nuovo Patto” di completare il processo di riforma sulla direttiva 2009/50/CE relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno di lavoratori altamente qualificati (c.d. “direttiva Carta Blu”)²⁸ già avviato nel 2016.

Come è noto, la direttiva 2009/50/CE nasceva con lo scopo di agevolare l’ammissione e la mobilità dei lavoratori di Stati terzi altamente qualificati attraverso un’armonizzazione delle condizioni di ingresso e soggiorno in tutta l’Unione europea, prevedendo il riconoscimento di una serie di diritti. Ciò al fine di accrescere la competitività dell’UE nell’attrazione di lavoratori con un alto livello di qualifica, di colmare le carenze di manodopera e di competenze nel mercato del lavoro dell’Unione e di rafforzarne la crescita economica²⁹.

A tal fine, istituiva un permesso di soggiorno temporaneo per motivi di lavoro per i lavoratori stranieri in possesso di elevate qualifiche professionali, denominato “Carta blu UE”, in virtù del quale venivano riconosciuti una serie di diritti relativi all’accesso al mercato del lavoro nello Stato membro interessato (art. 12); alla parità di trattamento in relazione alle condizioni di lavoro, alla libertà di associazione, adesione e partecipazione a organizzazioni rappresentative dei lavoratori, all’istruzione e alla formazione

²⁵ COM(2020) 609 final, cit., p. 25.

²⁶ C. FAVILLI, *Il patto europeo sulla migrazione e l’asilo*, cit., p. 1; M. BORRACCETTI, *Il Nuovo Patto europeo sull’immigrazione e l’asilo*, cit., p. 12.

²⁷ COM(2020) 609 final, cit., p. 27.

²⁸ *Direttiva 2009/50/CE del Consiglio sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati*, in *GUUE L 155/17*, 18 giugno 2009.

²⁹ *Direttiva 2009/50/CE del Consiglio sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati*, cit., par. 7.

professionale, al riconoscimento di diplomi, certificati e altre qualifiche professionali e alla sicurezza sociale (art. 14); al ricongiungimento familiare (art. 15); e, infine, alla libertà di circolazione (art. 16)³⁰.

Tuttavia, con la comunicazione del 2014 sullo stato di attuazione della direttiva, la Commissione europea evidenziava le carenze intrinseche della disciplina così posta, tra cui condizioni di ammissione restrittive e agevolazioni limitate della mobilità intraeuropea, combinate alle molteplici procedure d'ammissione per la medesima categoria di lavoratori altamente specializzati previste nei vari Stati membri³¹. Una circostanza che aveva inciso sull'efficienza e l'efficacia della disciplina, come dimostrato dal modesto numero di permessi che erano stati rilasciati³².

Alla luce del mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati e dando seguito a quanto stabilito nell'Agenda europea sulla migrazione del 2015³³, è stato avviato un processo di revisione della "Carta blu UE" diretto ad accrescerne l'efficacia, culminato nel 2016 nella proposta di una nuova direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno di lavoratori di Paesi terzi altamente specializzati³⁴.

Risultato di un compromesso raggiunto con non poche difficoltà³⁵, i negoziati hanno subito una lunga battuta d'arresto a causa del contrasto tra Parlamento e Consiglio sulla

³⁰ Per un'analisi approfondita della "direttiva Carta Blu UE" si vedano, *ex multis*, M. FASCIGLIONE, *L'attrazione dei lavoratori stranieri altamente qualificati alla luce della nuova disciplina sulla "Blue Card" europea: utopia o realtà?*, in *Gli Stranieri*, 2011, pp. 109 ss.; 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; S. PEERS, E. GUILD, D. ACOSTA ARCARAZO, K. GROENENDIJK, V. MORENO-LAX, *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary)*, Vol. 2, Leiden, 2012, pp. 232 ss.; C. GRÿTTERS, T. STRIK, *The Blue Card Directive. Central Themes, Problem Issues and Implementation in Selected Member States*, Nijmegen, 2013; D. THYM, M. ZOETEWELJ-THURAN, *Rights of Third-Country Nationals under UE Association Agreement. Degrees of Free Movement and Citizenship*, Leiden, 2015, pp. 80 ss.; 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., München-Oxford-Baden Baden, 2016, pp. 764 ss.; M. EVOLA, *I lavoratori di Stati terzi nel diritto dell'Unione europea*, Torino, 2018.

³¹ *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")*, COM(2014) 287 final, Bruxelles, 22 maggio 2014, pp. 3 ss.

³² *Ibid.*, pp. 3-5.

³³ *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Agenda europea sulla migrazione*, COM(2015) 240 final, Bruxelles, 13 maggio 2015, pp. 16-18.

³⁴ A. PITRONE, *La recente disciplina europea sulla migrazione qualificata: tra promozione della migrazione circolare e politiche di integrazione*, in questa *Rivista*, 2018, n. 1, pp. 78-79; P. GARGIULO, *Le iniziative dell'Unione europea per attrarre talenti e competenze e la riforma della direttiva Carta blu*, in I. CARACCILO, G. CELLAMARE, A. DI STASI, P. GARGIULO (a cura di), *Migrazioni internazionali*, cit., pp. 476-483.

³⁵ Fin dal primo momento, la proposta di direttiva aveva suscitato non poche perplessità poiché considerata poco ambiziosa rispetto lacune rilevate nella normativa previgente e alle esigenze di gestione della migrazione su cui aveva fatto luce la crisi dei rifugiati del 2015-2016. Inoltre, gli Stati membri ritenevano che con la proposta in esame vi fosse stata una eccessiva ingerenza da parte della Commissione europea nella discrezionalità loro riconosciuta in relazione alla possibilità "di mantenere delle vie d'accesso proprie, adeguate alle loro esigenze specifiche, per le persone altamente qualificate". Dunque, "l'adozione di una

modifica o meno degli schemi nazionali paralleli³⁶. Ripresi solo nel 2020 a seguito dell'adozione del Nuovo Patto, si sono conclusi con l'adozione della direttiva 2021/1883 che ridefinisce le condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi che intendano esercitare attività lavorative altamente qualificate³⁷.

Innanzitutto, il testo finale della direttiva mantiene inalterato il riferimento al “lavoro altamente qualificato”, in luogo dell'espressione “lavoro altamente specializzato” inserito nella proposta del 2016, con ciò intendendo il lavoro retribuito di una persona che possieda le qualifiche professionali superiori necessarie per il suo svolgimento (art. 2, parr. 1 e 2, lett. a), b), c)).

Rispetto al regime previgente, una delle maggiori novità è costituita dalla modifica dell'ambito di applicazione *ratione personae*. In primo luogo, mentre restano esclusi i richiedenti “in attesa di una decisione sul loro *status* o che sono beneficiari di protezione temporanea” (art. 3, par. 2, lett. a), nonché i beneficiari o i richiedenti di protezione in conformità con il diritto di uno Stato membro (art. 3, par. 2, lett. b), vengono ricondotti nell'alveo della direttiva i beneficiari di protezione internazionale (art. 3)³⁸. Nello specifico, al fine di accrescerne le opportunità sul mercato del lavoro dell'UE, la direttiva prevede, da un lato, la possibilità di riconoscere ai beneficiari di protezione internazionale altamente qualificati il diritto di richiedere la “Carta Blu UE” in uno Stato membro diverso da quello che ha concesso la protezione, senza che ciò incida sullo *status* di beneficiario di protezione internazionale (considerando 16). Dall'altro, la possibilità di richiedere la “Carta Blu UE” nello stesso Stato membro che ha concesso la protezione

regolamentazione uniforme, applicabile in tutta l'UE, in materia di concessione dei permessi di soggiorno” avrebbe rappresentato “una grave violazione della sovranità nazionale”, in quanto sebbene “l'articolo 79 del TFUE [...] consente giustamente al livello di Unione di sviluppare una politica comune in materia di immigrazione” ciò dovrebbe avvenire senza “sopprimere il diritto di ogni Stato membro di stabilire una sua politica nazionale in materia di ammissione”, *Parere del Comitato economico e sociale 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”*, COM(2016) 378 final – 2016/0176 (COD), 10 marzo 2017, parr. 1.5, 4.2 e 4.3. Inoltre, sulle critiche relative all'insufficiente incidenza della proposta si veda, segnatamente, J.B. FARCY, *The New Blue Card Proposal: Will it Attract More Highly Skilled Workers to the EU?*, in *EU Law Analysis*, 20 July 2016, reperibile online: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2016/07/the-new-blue-card-proposal-will-it.html>; T. DE LANGE, *A New Narrative for European Migration Policy: Sustainability and the Blue Card Recast*, in *European Law Journal*, No. 26, 2020, pp. 274-282.

³⁶ G. MORGESE, *Limitati sviluppi del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo in materia di percorsi legali di ingresso*, cit., pp. 284-285. Inoltre, per un approfondimento sulle difficoltà che hanno caratterizzato i negoziati tra le due istituzioni si vedano Council of European Union, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment (First reading) - State of play and guidance for further work*, 2016/0176(COD), 5821/18, Bruxelles, 15 December 2017; Council of European Union, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment (First reading)*, 2016/0176(COD), 15787/18, Bruxelles, 21 December 2018.

³⁷ *Direttiva (UE) 2021/1883 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 ottobre 2021 sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati e che abroga la direttiva 2009/50/CE del Consiglio*, in *GUUE L 382/1*, 28 ottobre 2021.

³⁸ Sul punto P. GARGIULO, *Le iniziative dell'Unione europea per attrarre talenti e competenze e la riforma della direttiva Carta blu*, cit., pp. 487-488.

internazionale. In tal caso, esigenze di certezza del diritto impongono che le disposizioni in materia di parità di trattamento e ricongiungimento familiare da essa previste non debbano applicarsi, dovendo tali diritti continuare ad essere disciplinati alla luce dell'*acquis* sull'asilo o, in alternativa, della direttiva 2003/86/CE³⁹ (considerando 49).

Vale la pena di notare, inoltre, che in favore del titolare di protezione internazionale che abbia ottenuto una "Carta Blu UE" in uno Stato membro differente da quello di protezione sono previste alcune garanzie rafforzate avverso l'eventuale allontanamento. In tal senso, a norma dell'art. 23, par. 5, in caso di revoca o mancato rinnovo della "Carta Blu UE", accertato che l'interessato è beneficiario di protezione internazionale, lo Stato membro di protezione "ne autorizza immediatamente il rientro insieme ai suoi familiari senza formalità, fatti salvi il diritto applicabile dell'Unione o nazionale e il principio dell'unità familiare". Una garanzia che subisce, però, un ridimensionamento alla luce della deroga prevista al successivo comma 3 del par. 5, il quale riconosce che lo Stato membro che ha adottato il provvedimento di allontanamento mantenga "il diritto di allontanare il cittadino di paese terzo [...] verso un Paese diverso dallo Stato membro che ha concesso la protezione internazionale" quando siano soddisfatte le condizioni di cui all'art. 21, par. 2 della direttiva 2011/95/UE⁴⁰, vale a dire quando sussistano "ragionevoli motivi" per ritenere che l'interessato rappresenti un pericolo per la sicurezza o, a seguito di condanna con sentenza passata in giudicato per un reato di particolare gravità, costituisca un pericolo per la comunità di tale Stato membro.

Ulteriori modifiche sono intervenute anche in relazione ai criteri di ammissione. Innanzitutto, la direttiva 2021/1883 riduce da un anno a sei mesi la durata del contratto di lavoro o dell'offerta vincolante di lavoro per richiedere la "Carta Blu UE" (art. 5, par. 1, lett. a). Inoltre, il successivo par. 2 stabilisce che l'importo della soglia di retribuzione necessaria è fissata dagli Stati membri "almeno a 1,0 volte, ma non a più di 1,6 volte, la retribuzione media annuale lorda nello Stato membro interessato"⁴¹ e la stessa soglia può subire una riduzione "corrispondente almeno all'80 % della soglia di retribuzione fissata da tale Stato membro [...] a condizione che tale soglia di retribuzione più bassa non sia inferiore a 1,0 volte la retribuzione media annuale lorda in tale Stato membro" (art. 5, par. 4). Viene in tal modo ricompreso nell'alveo della disciplina in esame un numero molto più ampio di lavoratori altamente qualificati.

Orbene, attestata la sussistenza delle condizioni necessarie all'ammissione, la "Carta Blu UE" rilasciata ha ora validità di 24 mesi e non più di un anno. Al contempo, la

³⁹ *Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003 relativa al diritto al ricongiungimento familiare*, in *GUUE L 251*, 3 ottobre 2003.

⁴⁰ *Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario della protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione)*, in *GUUE L 337/9*, 20 dicembre 2011.

⁴¹ La normativa previgente stabiliva, invece, che la soglia salariale dovesse corrispondere "almeno a 1,2 volte del salario medio annuale lordo nello Stato membro interessato" (art. 5, par. 5 della direttiva 2009/50/CE).

direttiva 2021/1883 definisce le circostanze che possono determinare il rifiuto, la revoca o il mancato rinnovo del permesso.

Per quanto attiene i motivi di rifiuto, l'art. 7, par. 1 prevede, al pari della disciplina previgente, un obbligo in tal senso qualora non siano soddisfatte le condizioni di ammissione di cui all'art. 5, lett. a), se la documentazione presentata sia stata ottenuta con la frode, falsificata o manomessa (lett. b) o l'interessato sia considerato una minaccia per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sanità pubblica (lett. c). Inoltre, apportando un'innovazione nella disciplina in esame, gli Stati membri hanno l'obbligo di rifiutare la domanda qualora "l'impresa del datore di lavoro è stata stabilita o opera principalmente allo scopo di facilitare l'ingresso di cittadini di paesi terzi" (lett. d).

Sono poi previste specifiche ipotesi in cui lo Stato membro ha la facoltà di procedere al rifiuto, tenendo conto delle circostanze del caso di specie e nel rispetto del principio di proporzionalità. Anzitutto, questa facoltà è riconosciuta quando, accertata la sussistenza di un alto livello di disoccupazione, si ritenga che i posti vacanti possano essere coperti da forza lavoro nazionale o dell'UE, da cittadini di Stati terzi che soggiornino legalmente in detto Stato membro o da soggiornanti di lungo periodo che vogliano trasferirsi in questo Stato membro per svolgere attività lavorative altamente qualificate (art. 7, par. 2, lett. a). A ciò si aggiunge l'ulteriore previsione che il rifiuto possa essere disposto in caso di mancato rispetto da parte del datore di lavoro di obblighi giuridici in materia di sicurezza sociale, fiscalità e diritti dei lavoratori (lett. b), di liquidazione dell'impresa (lett. c) o di impiego di manodopera irregolare (lett. d), nonché per "garantire assunzioni etiche in professioni con carenza di lavoratori qualificati nei Paesi di origine, anche sulla base di un accordo che preveda elenchi di professioni a tal fine concluso [...]" (lett. e). La revoca o il mancato rinnovo intervengono, a norma dell'art. 8, in ipotesi simili, seppur con lievi differenze⁴².

Con specifico riferimento ai datori di lavoro, anzitutto, è introdotto, all'art. 13, un nuovo sistema dei "datori di lavoro riconosciuti", in virtù del quale gli Stati membri "possono prevedere procedure di riconoscimento dei datori di lavoro" al fine di un esame semplificato ed accelerato delle domande. In secondo luogo, al fine di evitare eventuali abusi della disciplina in esame, è prevista sia la possibilità di comminare sanzioni nei confronti dei datori che non abbiano rispettato gli obblighi dettati dalla direttiva (art. 14,

⁴² Nello specifico, gli Stati possono revocare o rifiutare il rinnovo della Carta Blu in caso di documentazione falsa o manomessa (par. 1, lett. a); in mancanza di un contratto di lavoro valido (par. 1, lett. b); in mancanza dei requisiti di cui all'art. 5 (par. 1, lett. c); o qualora la retribuzione dell'interessato non soddisfi la soglia prescritta all'art. 5, parr. 3, 4 o 5 (par. 1, lett. d); per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica (par. 2, lett. a); in caso di violazione di obblighi in materia di sicurezza sociale da parte del datore di lavoro (par. 2, lett. b); di insufficienti risorse che permettano all'interessato di mantenere sé stesso e, eventualmente, i propri familiari (par. 2, lett. c); se i motivi alla base del soggiorno nello Stato membro interessato siano diversi da quelli che hanno determinato l'autorizzazione a soggiornare (par. 2, lett. d); se non siano più soddisfatte le condizioni previste dal diritto nazionale o dai contratti collettivi (par. 2, lett. e); in caso di mancato rispetto delle procedure previste dall'art. 15 (par. 2, lett. f); se il titolare di Carta Blu non posseda più un titolo di viaggio valido (par. 2, lett. g); e infine, qualora non siano soddisfatte le condizioni di mobilità di cui al capo V (par. 2, lett. g).

par. 1) sia l'adozione, da parte degli Stati membri, di misure di prevenzione avverso tali rischi (art. 14, par. 2)⁴³.

Degna di nota è, poi, la previsione di cui all'art. 17 che innova la materia del ricongiungimento familiare. In particolare, la disposizione prevede che il ricongiungimento venga concesso non “al più tardi entro sei mesi dalla data della presentazione della domanda”⁴⁴, bensì contemporaneamente alla decisione in merito alla domanda di “Carta Blu UE” “se le condizioni per il ricongiungimento familiare sono soddisfatte e le domande complete sono state presentate contemporaneamente” o quanto prima, e comunque non oltre 90 giorni dopo la presentazione della domanda, “se i familiari raggiungono il titolare di Carta blu UE” dopo la concessione di quest'ultima e purché siano soddisfatte le condizioni per il ricongiungimento familiare (par. 4).

Tutto quanto considerato, può dirsi che la direttiva 2021/1883, che gli Stati membri dovranno provvedere a trasporre nei rispettivi ordinamenti interni entro il 18 novembre 2023, permette di compiere un passo avanti nel processo di riforma del complessivo sistema di regolazione della migrazione legale per motivi di lavoro, intervenendo su alcuni aspetti sostanziali della normativa previgente. Di fatti, da un lato, favorisce una maggiore uniformità del regime giuridico considerato, a fronte di quella frammentarietà da sempre insita nel sistema; dall'altro, costituisce un primo passo importante per migliorare l'attrattività dell'Unione per i lavoratori di Stati terzi altamente qualificati, in linea con quanto prefigurato dal “Nuovo Patto”.

3. I pilastri fondamentali di una politica dell'Unione europea in materia di migrazione legale: la creazione di un *talent pool* dell'UE

La recente revisione della direttiva “Carta Blu UE” può certamente contribuire ad accrescere la competitività dell'Unione europea a livello globale, grazie all'introduzione di procedure più rapide e semplificate per il trasferimento di migranti altamente qualificati.

D'altro canto, per far fronte alle crescenti esigenze del mercato del lavoro, connesse alle tendenze demografiche e alle carenze strutturali, questa misura da sola non è sufficiente. Per individuare risposte adeguate ed affrontare le carenze giuridiche e operative del sistema di migrazione legale, la Commissione europea ha condotto un'ampia consultazione⁴⁵, cui hanno partecipato gli Stati membri, il Parlamento europeo e le altre parti interessate. Dando seguito alle risultanze di tale consultazione e alle

⁴³ Tra le misure contemplate rientrano il monitoraggio, la valutazione e, se del caso, l'ispezione conformemente al diritto o alle prassi amministrative nazionali.

⁴⁴ Questo il termine fissato dalla direttiva del 2009 all'art. 15, par. 4.

⁴⁵ Commissione europea, *Analysis of the Responses to the Public Consultation on the Future of legal Migration – Synthesis Report*, January 2021, reperibile online: <https://data.europa.eu/doi/10.2837/92995>.

soluzioni proposte dal Parlamento⁴⁶, il 27 aprile 2022 la Commissione ha presentato una Comunicazione con cui definisce i tre pilastri fondamentali di una politica sostenibile dell'UE in materia di migrazione legale⁴⁷.

Anzitutto, relativamente all'attrazione di competenze e talenti, viene definito un pilastro "operativo" per far fronte al problema della corrispondenza tra domanda e offerta di lavoro a livello internazionale. A tal proposito, l'Esecutivo europeo propone una chiara tabella di marcia diretta a realizzare due importanti iniziative entro la fine del 2022, vale a dire l'istituzione di un "bacino di talenti" (*talent pool*) per facilitare e migliorare l'incontro tra i datori di lavoro dell'UE e i lavoratori altamente qualificati, come già prefigurato dal "Nuovo Patto"⁴⁸, e lo sviluppo di partenariati per l'attrazione di talenti con i principali Paesi partner⁴⁹.

Il *talent pool* rappresenterebbe la prima piattaforma di abbinamento a livello dell'Unione in cui sarebbero raccolti candidati provenienti da Paesi terzi, selezionati in base a specifici livelli di competenze e requisiti per la mobilità. Pertanto, la Commissione intende istituire un bacino di talenti a carattere permanente e generale, con il relativo portale web⁵⁰, dedicato a tutti i cittadini di Stati terzi che vogliono vivere e lavorare nell'UE, proponendo una raccomandazione contenente un regolamento e una dettagliata tabella di marcia che ne definisca le fasi di sviluppo⁵¹.

⁴⁶ Il Parlamento europeo ha adottato due risoluzioni sulla migrazione legale con cui ha invitato la Commissione a migliorare e sviluppare il quadro giuridico e politico dell'Unione, chiedendole di presentare proposte per l'agevolazione e la promozione dell'ingresso e della mobilità intraeuropea dei cittadini provenienti da Paesi terzi che migrano legalmente, così da semplificare e razionalizzare le procedure. Si vedano, al riguardo, la Risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2021 sui nuovi canali per la migrazione legale di manodopera, cit., e la Risoluzione del Parlamento europeo del 25 novembre 2021 recante raccomandazioni alla Commissione europea sulla politica e la legislazione in materia di migrazione legale (2020/2255(INL)).

⁴⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Attirare competenze e talenti nell'UE*, COM(2022) 657 final, Bruxelles, 27 aprile 2022.

⁴⁸ *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, cit., p. 29.

⁴⁹ *Attirare competenze e talenti nell'UE*, cit., p. 8.

⁵⁰ Attraverso questo portale i candidati dei Paesi terzi potranno creare un profilo online e presentare i documenti necessari per attestare competenze, livello di istruzione ed esperienza professionale. I profili dovrebbero essere sottoposti ad una prima valutazione basata su criteri di ammissione da concordare con gli Stati membri partecipanti, eventualmente legati ad esigenze specifiche individuate nei mercati del lavoro nazionali o regionali o in particolari settori. Superata questa fase di selezione, i datori di lavoro, esaminati i profili di loro interesse, potranno formulare un'offerta di lavoro, a seguito della quale i candidati dovranno richiedere un permesso di soggiorno. Il bacino dovrebbe avvalersi, inoltre, di punti di contatto nazionali all'interno di ciascuno Stato membro partecipante, quali autorità competenti ad esaminare le domande di permesso di soggiorno, e potrebbero essere introdotte funzionalità o componenti supplementari, come un portale di attrazione contenente informazioni mirate per i candidati o una banca dati dei posti disponibili, così da sviluppare un sistema di incontro tra domanda e offerta di lavoro che collegherebbe i profili dei candidati alle offerte di lavoro più idonee. Infine, la Commissione europea valuterà la possibilità di sviluppare sinergie con altri strumenti già esistenti, quali la piattaforma Europass, la piattaforma SER o lo strumento Skill-OVATE del Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale. Ulteriori dettagli in merito agli elementi strutturali del *talent pool* e alle relative modalità di funzionamento possono rinvenirsi nell'Allegato alla comunicazione della Commissione.

⁵¹ *Attirare competenze e talenti nell'UE*, cit., p. 18.

Indicazioni utili per l'istituzione di questo strumento dovrebbero ricavarsi, peraltro, da un'iniziativa pilota relativa alla creazione di un bacino di talenti dell'Unione per le persone in fuga dalla guerra di aggressione russa contro l'Ucraina⁵². Di fronte alla necessità di facilitare l'accesso dei beneficiari di protezione temporanea nel mercato del lavoro UE, la Commissione europea ha proposto di sviluppare un portale web attraverso il quale le persone in fuga dall'Ucraina potranno registrare le proprie competenze e manifestare il proprio interesse a trovare un impiego, favorendo l'incontro tra domanda e offerta⁵³; ciò anche al fine di facilitare il riconoscimento delle qualifiche dei migranti ucraini in linea con la raccomandazione della Commissione sul riconoscimento delle qualifiche delle persone in fuga dalla guerra in Ucraina⁵⁴.

3.1. E l'implementazione dei partenariati con Stati terzi per l'attrazione di talenti

Ai fini della realizzazione del suo programma di riforma, il "Nuovo Patto" richiama a più riprese l'attenzione per il rafforzamento delle relazioni dell'Unione europea con i Paesi terzi, alla luce della stretta interconnessione esistente tra le dimensioni interna ed esterna della migrazione⁵⁵. La gestione della migrazione costituisce, infatti, un obiettivo fondamentale sia per l'UE che per gli Stati terzi, "da perseguire attraverso partenariati di vasta portata, equilibrati e mirati"⁵⁶.

⁵² *Ibid.*, p. 17.

⁵³ *Comunicazione della Commissione sugli orientamenti in materia di accesso delle persone in fuga dalla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina al mercato del lavoro, all'istruzione e formazione professionale e all'apprendimento degli adulti*, in *GUUE C 233/1*, 16 giugno 2022, p. 9.

⁵⁴ *Raccomandazione (UE) 2022/554 della Commissione del 5 aprile 2022 relativa al riconoscimento delle qualifiche delle persone in fuga a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina*, in *GUUE L 107 I/1*, 6 aprile 2022.

⁵⁵ Sul ruolo riservato ai partenariati nell'ambito del processo di riforma del sistema di *governance* della migrazione prefigurato dal "Nuovo Patto" si rimanda, segnatamente, a E. GUILD, *Negotiating with Third Countries under the New Pact: Carrots and Sticks?*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 27 novembre 2020, reperibile online al sito <https://eumigrationlawblog.eu/negotiating-with-third-countries-under-the-new-pact-carrots-and-sticks>; L. TEODORESCU, *Il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo: l'approccio multidimensionale dei partenariati internazionali e la sfida del coordinamento*, in *ADIM Blog, Analisi e Opinioni*, Aprile 2021, reperibile online; A. DI PASCALE, cit.; D. MUSMECI, *Sul partenariato UE-Stati terzi in ambito migratorio: le proposte del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo in tema di rafforzamento delle capacità di border management*, in questa *Rivista*, 2021, n. 2, pp. 194-214.

⁵⁶ *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, cit., p. 2.

Orbene, lo sviluppo delle *talent partnership* dovrà avvenire a partire dall'esperienza maturata con alcuni progetti pilota già realizzati nell'ambito della *Mobility Partnership Facility* (MPF)⁵⁷ – un'iniziativa avviata a gennaio 2016 tesa a rafforzare il dialogo e la cooperazione in materia di migrazione legale⁵⁸ – e del programma *Towards a Holistic Approach to Labour Migration Governance and Labour Mobility in North Africa* (THAMM)⁵⁹, previsto all'interno dell'*EU Trust Fund for Africa*.

Muovendo dai risultati così raggiunti, la Commissione europea intende realizzare una combinazione tra il sostegno diretto ai programmi di mobilità per motivi di lavoro o formazione e lo sviluppo di capacità e competenze di cui possano beneficiare le comunità imprenditoriali ed i destinatari dei partenariati sia degli Stati membri che dei Paesi partner. Inoltre, i partenariati dovrebbero prevedere diverse tipologie di mobilità – vale a dire temporanea, a lungo termine e circolare – favorire la partecipazione di più Stati

⁵⁷ Si tratta di un'iniziativa che si colloca nell'ambito del *Global Approach to Migration and Mobility* (GAMM), il quadro generale della dimensione esterna della politica migratoria dell'Unione europea. Si veda in proposito la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, COM(2011) 743 def, Bruxelles, 18 novembre 2011.

⁵⁸ Ad oggi, attraverso questo strumento sono stati finanziati più di 40 progetti che hanno visto il coinvolgimento di 15 Stati membri e 12 Paesi partner. Tra i molteplici progetti realizzati, possiamo ricordare il progetto *Digital Explorers* (DE), un programma di avanzamento di carriera in Lituania per giovani specialisti ICT provenienti dalla Nigeria che ha aperto la strada a un nuovo modo di elaborare le domande di visto tra i due paesi e ha migliorato le capacità e le competenze degli specialisti nigeriani, il tutto contribuendo a collegare meglio le economie digitali di Lituania e Nigeria; il *Pilot Project Addressing Labour Shortages through Innovative Labour Migration Models* (PALIM), diretto ad affrontare la carenza di manodopera attraverso modelli innovativi di migrazione per ragioni lavorative con cui si è inteso fornire formazione a giovani laureati marocchini per fornirgli le competenze necessarie per poter lavorare nei settori ICT di Belgio e Marocco; l'*High Opportunity for Mediterranean Executive Recruitment* (HOMERe) che ha offerto opportunità di stage in Francia a studenti provenienti dal Marocco e dalla Tunisia; lo *Young Generations as Change Agents* (YGCA) che ha permesso a giovani laureati marocchini di conseguire un master in Spagna. La combinazione di un'intensa formazione prima della partenza, di accompagnamento linguistico e all'imprenditorialità e di un ampio sostegno al reinserimento per i migranti di ritorno ha consentito ai partecipanti di dare un contributo importante allo sviluppo delle loro comunità di origine. Conclusa a maggio 2022 la prima fase di progetti pilota, sono stati avviati cinque nuovi progetti (WAFIRA, PEM-WECCO, Move_Green, MENTOR II, Digi Talents) con cui si intende continuare a sostenere la dimensione esterna della migrazione dell'UE attraverso il rafforzamento di percorsi legali di accesso per l'attrazione di talenti e competenze. Informazioni dettagliate sui risultati raggiunti grazie ai progetti già conclusi e sugli ulteriori progetti che verranno realizzati nell'ambito del MPF sono disponibili sul sito ufficiale: <https://www.migrationpartnershipfacility.eu/mpf-projects>.

⁵⁹ Il programma è stato avviato nel 2018 con l'obiettivo generale di promuovere la migrazione legale e la mobilità reciprocamente vantaggiose, in linea con l'azione prioritaria 2 dell'EU Trust Fund for Africa. Al contempo, persegue alcuni obiettivi specifici, quali lo sviluppo di quadri politici, legislativi, istituzionali e regolamentari in materia di migrazione legale e mobilità nei paesi del Nord Africa; il miglioramento di meccanismi di valutazione, certificazione, convalida e riconoscimento delle competenze e delle qualifiche dei migranti sono migliorati; l'ampliamento delle conoscenze relative alla migrazione e la gestione dei dati nel campo della migrazione legale e della mobilità; la creazione o il rafforzamento di schemi di mobilità con alcuni Paesi selezionati del Nord Africa (Egitto, Marocco e Tunisia); il miglioramento della cooperazione tra le parti interessate nel campo della migrazione legale e della mobilità, con particolare riferimento all'inserimento lavorativo. Per approfondimenti è possibile consultare il sito: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/north-africa/regional/towards-holistic-approach-labour-migration-governance-and-labour_en.

membri ad un unico partenariato e consentire anche la “cotitolarità” degli stessi per la realizzazione di una cooperazione reciprocamente vantaggiosa.

Nello specifico, verranno istituiti dapprima alcuni partenariati per l’attrazione di talenti con Paesi del Nord Africa – quali Egitto, Tunisia e Marocco, già partner dell’UE nei precedenti “progetti pilota” – con l’obiettivo di renderli operativi entro la fine del 2022, e successivamente se ne avvieranno di nuovi con altri Paesi dell’Africa e dell’Asia – in particolare con Pakistan, Nigeria, Bangladesh e Senegal.

Nel complesso, sia la creazione del *talent pool* dell’UE che il rafforzamento della cooperazione attraverso l’instaurazione di partnership su misura per l’attrazione di talenti mirano ad accrescere il livello di competenze all’interno dell’UE e ad aumentare l’attrattività dell’Unione, agevolando l’incontro tra domanda e offerta di competenze e, al contempo, proteggendo i lavoratori migranti dallo sfruttamento grazie al sostegno diretto a programmi di mobilità regolare per motivi di lavoro o formazione. Dunque, attraverso queste iniziative la Commissione europea intende gettare le basi di un approccio comune e sostenibile alla migrazione dei lavoratori per fornire una risposta a lungo termine alle esigenze dell’UE, offrendo a coloro che intendono emigrare l’opportunità di migliorare la propria situazione e stimolando l’economia, a vantaggio di tutti.

Di fatti, come dichiarato dalla Commissaria per gli Affari interni, Ylva Johansson, in occasione della presentazione della Comunicazione in esame, “la migrazione legale è essenziale per la ripresa economica, la transizione digitale e la transizione verde e per creare canali sicuri verso l’Europa, riducendo nel contempo la migrazione irregolare”⁶⁰. A tal fine, appare pertanto imprescindibile semplificare le procedure che permettono di vivere e lavorare negli Stati membri, “dando vita ad una soluzione solida per attrarre nuovi talenti nell’UE nel presente e nel futuro”⁶¹.

3.2. L’ammissione dei lavoratori provenienti da Stati terzi e la mobilità intraeuropea: la proposta di rifusione della direttiva 2003/109/CE (c.d. “direttiva sui soggiornanti di lungo periodo”)

Nell’evidenziare le principali carenze della disciplina della migrazione di matrice economica, il “Nuovo Patto” ha riconosciuto non solo la necessità di attirare i talenti di cui l’UE ha bisogno, ma anche di dover agevolare l’ammissione di lavoratori dotati di differenti livelli di competenze e la mobilità tra gli Stati membri dei lavoratori di Paesi terzi già presenti nel territorio dell’Unione⁶². Dunque, al fine di promuovere un quadro più efficace per i percorsi legali verso l’Unione europea, oltre ai suindicati interventi

⁶⁰ Si veda il comunicato stampa relativo alla comunicazione della Commissione europea “Attrarre competenze e talenti nell’UE” (COM(2022) 657 final) reperibile online: https://italy.representation.ec.europa.eu/notize-ed-eventi/notizioe/migrazione-legale-attrarre-competenze-e-talenti-nellue-2022-04-27_it.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Un nuovo patto sulla migrazione e l’asilo*, COM(2020) 609 final, cit., p. 29.

operativi, la Comunicazione adottata dalla Commissione definisce un complesso di misure legislative dirette a semplificare le procedure di ammissione dei lavoratori e ad agevolare la mobilità intraeuropea⁶³.

In questa prospettiva, il “Nuovo Patto” ha previsto di migliorare la gestione della migrazione legale da parte dell’UE, da un lato, realizzando una revisione della direttiva 2003/109/CE sui soggiornanti di lungo periodo⁶⁴, in quanto considerata “sottoutilizzata” e “inadeguata rispetto all’esigenza di conferire un diritto effettivo alla mobilità all’interno dell’Unione”⁶⁵; dall’altro, operando una revisione della direttiva 2011/98/UE sul permesso unico⁶⁶, alla luce del mancato raggiungimento dell’obiettivo di semplificazione delle procedure di ammissione per tutti i lavoratori di Paesi terzi⁶⁷.

Posto che i due atti legislativi non hanno realizzato pienamente gli obiettivi alla base della loro iniziale adozione, anche la Commissione europea considera indispensabile, nella sua Comunicazione, una rifusione generale delle direttive in parola con l’obiettivo di ridurre costi e oneri amministrativi per i datori di lavoro, prevenire lo sfruttamento dei lavoratori e favorire una maggiore integrazione e mobilità intraeuropea dei cittadini di Paesi terzi che soggiornano e lavorano legalmente nell’UE⁶⁸, allegando le relative proposte di modifica.

Come è noto, la direttiva 2003/109/CE nasceva con l’obiettivo di realizzare un ravvicinamento dello *status* giuridico dei cittadini di Stati terzi a quello dei cittadini degli

⁶³ *Attirare competenze e talenti nell’UE*, COM(2022) 657 final, cit., p. 8.

⁶⁴ *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 16/44*, 23 gennaio 2004. In materia, si rinvia, *ex multis*, a E. CRESPO NAVARRO, *La Directiva 2003/109/CE del Consejo relativa al estatuto de los nacionales de terceros estados residentes de larga duración y la normativa española en la materia*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2004, maggio-agosto, p. 531 ss.; S. PEERS, *Implementing equality? The Directive on long-term resident third-country nationals*, in *European Law Review*, No. 4, 2004, p. 437-460; L. MANCA, *Lo status dei cittadini di Paesi terzi residenti di lungo periodo nell’Europa allargata: problemi e prospettive*, in M.R. SAULLE, L. MANCA (a cura di), *L’integrazione dei cittadini di Paesi terzi nell’Europa allargata*, Napoli, 2006, pp. 27-38; D. ACOSTA ARCARAZO, *The Long-Term Residence Status as a Subsidiary form of EU Citizenship: an Analysis of Directive 2003/109*, Leiden-Boston, 2011; K. GROENENDIJK, *cap X*, in S. PEERS ET AL., *EU Immigration and Asylum Law: Texts and Commentary*, vol. 2, II ed., Leiden, 2012; 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. 33 ss.; A. DI STASI, *La “sfida” dell’integrazione dei soggiornanti di lungo periodo nella giurisprudenza della Corte di giustizia ed in quella delle Corti italiane*, in L. PANELLA (a cura di), *Le sfide dell’Unione europea a 60 anni dalla Conferenza di Messina*, Napoli, 2016, p. 291 ss.; A. DI STASI, *L’(in)effettività dello statuto del soggiornante di lungo periodo. Verso la riforma della direttiva 2003/109/CE fra criticità applicative e prassi giurisprudenziale*, in *Papers di diritto europeo*, pp. 10-44, reperibile online: https://www.papersdirittoeuropeo.eu/wp-content/uploads/2021/12/PAPERS-DI-DIRITTO-EUROPEO_2021_2_Di-Stasi.pdf; D. THYM, *Long Term Residents Directive 2003/109/EC*, in D. THYM, K. KAILBRONNER (eds.), *EU Immigration and Asylum Law*, III ed., München-Oxford-Baden-Baden, 2022, p. 540 ss.

⁶⁵ *Un nuovo patto sulla migrazione e l’asilo*, COM(2020) 609 final, cit., p. 29.

⁶⁶ *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*, in *GUUE L 343/1*, 23 dicembre 2011.

⁶⁷ *Un nuovo patto sulla migrazione e l’asilo*, COM(2020) 609 final, cit., p. 29.

⁶⁸ *Attirare competenze e talenti nell’UE*, cit., p. 9.

Stati membri e garantire ai soggiornanti di lungo periodo, legalmente residenti, una serie di diritti uniformi e quanto più simili a quelli di cui beneficiano i cittadini dell'Unione europea⁶⁹, coerentemente con l'idea che l'integrazione dei migranti costituisca uno strumento utile per il conseguimento degli obiettivi fondamentali dell'UE⁷⁰.

Tuttavia, la rifusione della direttiva 2003/109/CE contenuta nella proposta presentata dalla Commissione europea il 27 aprile 2022⁷¹ trova la sua causa ultima proprio nel mancato raggiungimento degli obiettivi indicati⁷². In particolare, da un lato, la proposta nasce dalla consapevolezza che i migranti legalmente soggiornanti nell'UE possono contribuire a rispondere alle sfide economiche e demografiche, a ridurre le carenze di competenze e ad aumentare il dinamismo del mercato del lavoro dell'Unione europea, come evidenziato, peraltro, dalla "Agenda per le competenze per l'Europa" recentemente aggiornata⁷³; dall'altro, da una serie di lacune, incongruenze e carenze derivanti dall'applicazione della direttiva da parte degli Stati membri, già rilevate dalla Commissione europea nelle due "Relazioni sull'applicazione della direttiva 2003/109/CE" presentate rispettivamente nel 2011 e nel 2019⁷⁴ e su cui la stessa ha fondato il progetto di revisione dell'atto considerato. Tali lacune, infatti, hanno determinato molteplici ostacoli al riconoscimento dello *status* di lungo soggiornante,

⁶⁹ Direttiva 2003/109/CE, considerando 2.

⁷⁰ Lo stesso 'considerando' 4 della direttiva statuisce che "[L'] integrazione dei cittadini di paesi terzi stabilitisi a titolo duraturo negli Stati membri costituisce un elemento cardine per la promozione della coesione economica e sociale, obiettivo fondamentale della Comunità enunciato nel trattato". In tal senso, A. DI STASI, *L'(in)effettività dello statuto del soggiornante di lungo periodo. Verso la riforma della direttiva 2003/109/CE fra criticità applicative e prassi giurisprudenziale*, cit., pp. 12-13; D. ACOSTA ARCARAZO, *The Long-Term Residence Status as a Subsidiary form of EU Citizenship: an Analysis of Directive 2003/109*, cit., p.163 ss. Al contempo, parte della dottrina ritiene che la direttiva abbia mancato di realizzare l'obiettivo dell'integrazione. In tal senso si vedano, segnatamente, G. CELLAMARE, *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione europea*, Torino, 2006, pp. 184 ss.; A. BÖCKER, T. STRIK, *Language and Knowledge Test for Permanent Residents Rights: Help or Hindrance for Integration?*, in *European Journal of Migration and Law*, 2011, n. 13, pp. 157-184; A. LANG, *Social Integration: The Different Paradigms for EU Citizens and Third Country Nationals*, in *European Papers*, 2018, n. 3, pp. 665-669; M. GERBAUDO, *The X Case: The Influence of the Resource Requirement on Long-term Residents' Integration and National Authorities' Discretionary Powers*, in *European Papers*, 2019, n. 3, pp. 801-808.

⁷¹ European Commission, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Concerning the Status of Third-country Nationals who are Long-Term Residents (Recast)*, COM(2022) 650 final, 2022/0134 (COD), Bruxelles, 27 April 2022.

⁷² Sulle ragioni alla base della prefigurata riforma della direttiva 2003/109/CE si rinvia a A. DI STASI, *La prevista riforma della direttiva sul soggiornante di lungo periodo: limiti applicativi e sviluppi giurisprudenziali*, in I. CARACCILO, G. CELLAMARE, A. DI STASI, P. GARGIULO (a cura di), *Migrazioni internazionali*, cit., pp. 437 ss.

⁷³ Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un'Agenda per le competenze per l'Europa per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza*, COM(2020) 274 final, Bruxelles, 1 luglio 2020, pp. 12-13.

⁷⁴ *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status dei cittadini dei Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo*, COM(2011) 585 def, Bruxelles 28 settembre 2011 e *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio relativa all'implementazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status dei cittadini dei Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo*, COM(2019) 161 final, Bruxelles, 29 marzo 2019.

all'integrazione nell'Unione, per la mancanza di chiarezza e coerenza dei diritti riconosciuti in virtù di tale *status*, nonché alla mobilità intraeuropea⁷⁵.

Dunque, alla luce dei limiti rilevati, la proposta di rifusione mira a creare un sistema più efficace, coerente ed equo per l'acquisizione dello *status* di soggiornante di lungo periodo, a promuovere l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi che si siano stabiliti legalmente e a lungo termine nell'UE, a rafforzare i diritti dei beneficiari di detto *status* e dei loro familiari, nonché a consentire ai cittadini di Paesi terzi già residenti di lungo periodo in uno Stato membro di cambiare lavoro e trasferirsi in un altro Stato membro⁷⁶.

Innanzitutto, la principale modifica attiene all'ambito di applicazione *ratione personae*. Se, infatti, la proposta di rifusione continua a prevedere, all'art. 3, che la direttiva si applichi a tutti i cittadini di Paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio di uno Stato membro, coerentemente con quanto previsto dalla disciplina attuale, al contempo innova il contenuto del par. 2, lett. e) della disposizione, relativo ai limiti applicativi. In particolare, viene eliminata l'esclusione relativa ai "casi in cui il permesso di soggiorno è stato formalmente limitato"⁷⁷, ritenendo che proprio l'interpretazione di questa disposizione abbia determinato incertezza giuridica nel recepimento e nell'attuazione da parte degli Stati membri⁷⁸.

In secondo luogo, nel tentativo di promuovere la mobilità intraeuropea dei cittadini di Paesi terzi, la proposta di rifusione introduce, all'art. 4, par. 3, un importante cambiamento al requisito "temporale" necessario per il riconoscimento dello *status* in esame. Nello specifico, la proposta prevede la possibilità di cumulare periodi di soggiorno in Stati membri diversi, a condizione che gli interessati "abbiano accumulato due anni di soggiorno legale e continuativo nel territorio dello Stato membro in cui è stata presentata la domanda per lo status di soggiornante di lungo periodo", peraltro specificando che ai fini del cumulo dei periodi di soggiorno in Stati membri diversi, non si debba tener conto dei "periodi di soggiorno in qualità di titolare di un permesso di soggiorno concesso sulla base di qualsiasi tipo di investimento in un altro Stato membro"⁷⁹.

Tale modifica appare rilevante per due ordini di ragioni. Da un lato, rileva nella misura in cui consente di acquisire lo *status* in parola in un periodo di tempo più breve e interviene ad estendere l'applicazione della direttiva anche ad alcune ipotesi dapprima escluse. Difatti, la proposta chiarisce che "[A]ny period of residence spent as a holder of a long-stay visa or residence permit issued under Union or national law, [...], shall be

⁷⁵ Commission Staff Working Document. Impact Assessment Report, *Accompanying the Document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Concerning the Status of Third-country Nationals who are Long Term Residents (Recast)*, SWD(2022) 651 final, Bruxelles, 27 April 2022, pp. 5-6.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 2.

⁷⁷ Si legge, infatti, che "2. This Directive does not apply to third-country nationals who: [...] (e) reside solely on temporary grounds such as au pair or seasonal worker, or as workers posted by a service provider for the purposes of cross-border provision of services, or as cross-border providers of services [...]".

⁷⁸ *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Concerning the Status of Third-country Nationals who are Long-Term Residents (Recast)*, cit., p. 10.

⁷⁹ La disposizione di cui all'art. 4 della direttiva 2003/109/CE prevede, invece, che "il cittadino dello Stato terzo deve vantare la permanenza legale ed ininterrotta sul territorio del Paese ospitante con riferimento ai cinque anni immediatamente antecedenti alla presentazione della domanda".

taken into account for the purposes of calculating the period referred to in paragraph 1, where the third-country national concerned has acquired a title of residence which will enable him/her to be granted EU long-term resident status”⁸⁰. Dunque, gli Stati membri devono tener conto di qualsiasi periodo di soggiorno trascorso in qualità di titolare di un visto per soggiorni di lunga durata o di un permesso di soggiorno rilasciato ai sensi del diritto dell’Unione o nazionale, compresi i periodi di soggiorno per motivi di studio o di formazione professionale, di beneficiario di protezione nazionale o temporanea o basato esclusivamente su motivi temporanei, esclusi dalla disciplina attualmente in vigore⁸¹.

Dall’altro lato, poiché gli Stati membri dovrebbero garantire il rispetto del requisito del soggiorno “legale e continuativo”, l’art. 4 introduce al par. 2 un sistema di monitoraggio teso ad evitare il rischio di un’acquisizione abusiva dello *status* di soggiornante di lungo periodo; rischio che si pone, in particolare, con riferimento a quei cittadini di Paesi terzi titolari di un permesso di soggiorno rilasciato sulla base di qualsiasi tipo di investimento in uno Stato membro, posto che la concessione di simili permessi non sempre è subordinata all’obbligo di una presenza fisica continua nello Stato membro⁸². In relazione a questa ipotesi, infatti, ai fini del cumulo dei periodi di soggiorno lo Stato membro “*shall not take into account periods of residence as a holder of a residence permit granted on the basis of any kind of investment in another Member State*” (par. 3)⁸³.

Passando ad esaminare le condizioni necessarie per l’acquisizione dello *status* di soggiornante di lungo periodo, fermo restando che “i cittadini di Paesi terzi devono comprovare di disporre, per sé e per i loro familiari, di risorse stabili e regolari, sufficienti al sostentamento” (art. 5), la proposta introduce nuove disposizioni dirette a chiarire, ma anche a limitare, la discrezionalità attualmente riconosciuta agli Stati membri in merito alla richiesta di una serie di requisiti ulteriori⁸⁴.

Relativamente all’elemento della disponibilità di risorse per il sostentamento, la proposta di rifusione si pone in linea con la più recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea (CGUE), in particolare con la posizione espressa nella sentenza *X v. Belgische Staat* del 3 ottobre 2019⁸⁵.

⁸⁰ C.vo aggiunto.

⁸¹ L’art. 4, par. 2 della direttiva 2003/109/CE statuisce che “[A]i fini del calcolo del periodo di cui al paragrafo 1 non si tiene conto dei periodi di soggiorno per i motivi di cui all’articolo 3, paragrafo 2, lettere e) e f). Per i casi di cui all’articolo 3, paragrafo 2, lettera a) [...] di lungo periodo, i periodi di soggiorno per motivi di studio o di formazione professionale possono essere computati soltanto per metà nel calcolo della durata del periodo di cui al paragrafo 1”, escludendo quindi le ipotesi prese in considerazione dalla proposta di rifusione.

⁸² “2. Member States shall establish appropriate control mechanisms to ensure that the requirement of legal and continuous residence is duly monitored, with particular regard to applications submitted by third-country nationals holding and/or having held a residence permit granted on the basis of any kind of investment in a Member State”.

⁸³ C.vo aggiunto.

⁸⁴ Sul punto, A. ROSENTHAL, *Gli status sociali dei cittadini di Paesi terzi nel diritto derivato dell’Unione europea*, in P. GARGIULO (a cura di), *Politica e diritti sociali nell’Unione europea. Quale modello sociale europeo?*, Napoli, 2011, pp. 362- 363.

⁸⁵ Corte di giustizia, sentenza del 3 ottobre 2019, *X v. Belgische Staat*, Causa C-302/18.

La causa originava da una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Commissione per il contenzioso in materia di stranieri (*Raad voor Vreemdelingenbetwistingen*) del Belgio sull'interpretazione dell'art. 5, par. 1, lett. a) della direttiva 2003/109/CE, rilevante ai fini della risoluzione della controversia sorta tra il ricorrente, X, e lo Stato belga (*Belgische Staat*) a seguito del rigetto della domanda di autorizzazione di residenza e di ottenimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo⁸⁶.

Nello specifico, il giudice del rinvio chiedeva alla Corte di stabilire se le “risorse” a cui fa riferimento la disposizione in parola debbano intendersi unicamente come “risorse proprie” del cittadino del Paese terzo; se sia sufficiente che dette risorse siano a disposizione del cittadino di un Paese terzo, senza ulteriori condizioni relative alla provenienza delle medesime, cosicché queste possono essere messe a disposizione dell'interessato anche da un familiare o da un altro terzo; e dunque, in caso di risposta affermativa a quest'ultima questione, se l'impegno assunto da un terzo di garantire che il richiedente lo *status* di soggiornante di lungo periodo “disponga per sé e per i familiari a carico di risorse stabili e regolari, sufficienti al sostentamento suo e dei suoi familiari, per evitare di fare ricorso allo Stato”, sia sufficiente a comprovare che il richiedente disponga delle risorse necessarie ai sensi dell'art. 5, par. 1, lett. a) della direttiva 2003/109”⁸⁷.

Orbene, richiamando l'attenzione sull'ambiguità del termine “risorse”, la Corte ha evidenziato la difficoltà di stabilirne con precisione il significato, con ciò affermando che la formulazione dell'art. 5, par. 1, lett. a) “non consente, di per sé, di determinare né la natura né l'origine delle risorse ivi menzionate”⁸⁸.

In secondo luogo, la Corte ha ricordato che l'obiettivo ultimo della direttiva 2003/109/CE è “l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi stabilmente residenti negli Stati

⁸⁶ Nello specifico, il sig. X, cittadino camerunese, nel dicembre 2016 presentava una domanda per l'ottenimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo e a supporto della richiesta, presentava come prova di mezzi di sussistenza stabili, regolari e sufficienti, contratti di lavoro, un avviso fiscale e buste paga a nome di suo fratello, nonché un documento firmato da suo fratello, con cui quest'ultimo si impegnava a provvedere affinché l'interessato disponesse di risorse stabili e regolari, sufficienti al sostentamento suo e dei suoi familiari, in modo da non diventare un onere per lo Stato (parr. 16-17). La domanda veniva però respinta dal delegato del segretario di Stato per l'asilo e la migrazione, incaricato della semplificazione amministrativa (*Gemachtigde van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie en Administratieve Vereenvoudiging*) secondo il quale l'interessato menzionava risorse del fratello, dovendo invece dimostrare “di disporre di mezzi di sussistenza sufficienti per sé stesso in modo da non diventare un onere per lo Stato belga” (par. 18). Dunque, X proponeva ricorso avverso la decisione di rigetto dinanzi alla Commissione per il contenzioso in materia di stranieri (*Raad voor Vreemdelingenbetwistingen*), sostenendo che la stessa era fondata su un errore interpretativo della condizione relativa ai mezzi di sussistenza di cui all'art. 5, par. 1, della direttiva 2003/109, disposizione recepita dall'art. 15 *bis* della legge sugli stranieri belga, che non richiederebbero che siano presi in considerazione soltanto i mezzi propri del ricorrente (parr. 19-20). Ciononostante, il delegato sosteneva che il fatto che X era preso in carico dal fratello non implicava il possesso di un reddito regolare e stabile e che la valutazione delle risorse nell'ambito di una procedura di ricongiungimento familiare non può effettuarsi nello stesso modo di quella effettuata nell'ambito di una procedura di ottenimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo. Inoltre, nel caso di un ricongiungimento familiare relativo ad un cittadino dell'Unione, potrebbero essere presi in considerazione soltanto i redditi di quest'ultimo (par. 21).

⁸⁷ *Ibid.*, parr. 22-23.

⁸⁸ Parr. 27-28.

membri”⁸⁹ e che tale integrazione “risulta dalla durata del soggiorno legale e ininterrotto per cinque anni che attesta il radicamento della persona di cui trattasi nel Paese”⁹⁰. Pertanto, alla luce dell’obiettivo perseguito e attestato tale radicamento, non solo la provenienza delle risorse non costituisce un “criterio decisivo”⁹¹, ma non consente, in linea di principio, di stabilire condizioni supplementari relative alla provenienza delle stesse⁹².

In altri termini, dall’esame del tenore letterale, dell’obiettivo e del contesto della disposizione in esame, secondo la Corte la provenienza delle risorse non costituisce un criterio determinante per verificare se le risorse contemplate siano “stabili, regolari e sufficienti”⁹³. Ciò che rileva, invece, è una valutazione da parte dello Stato membro interessato della situazione individuale del richiedente che permetta di stabilire se le risorse in questione presentino o meno un carattere di permanenza e continuità, così da non diventare un onere per lo Stato membro ospitante⁹⁴. Di conseguenza, qualora siano stabili, regolari e sufficienti, anche le risorse messe a disposizione da un terzo o da un familiare possono essere ricomprese tra le risorse cui fa riferimento l’art. 5, par. 1, lett. a) della direttiva 2003/109/CE⁹⁵.

Orbene, muovendo da questa impostazione, la proposta di rifusione stabilisce che il termine “risorse” non deve essere riferito unicamente alle “risorse proprie” del richiedente, ma che le stesse possono includere anche quelle messe a disposizione da un terzo, a condizione che siano “stabili, regolari e sufficienti”⁹⁶. Al contempo, gli Stati membri possono stabilire una certa somma come importo di riferimento, ma non possono fissare un livello di reddito minimo che, se non soddisfatto, determini il rigetto delle domande di riconoscimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo (art. 5, par. 2), limitando di fatto la discrezionalità statale rispetto alla definizione di condizioni ulteriori in merito alla provenienza delle risorse considerate.

Al fine di promuovere la migrazione circolare e permettere ai soggiornanti di lungo periodo un temporaneo ritorno nei loro Paesi di origine anche per circostanze personali e familiari, una modifica di non poco conto viene apportata in relazione alle modalità di revoca o perdita dello *status* in parola disciplinate dall’art. 9, laddove viene estesa la possibilità di assentarsi dal territorio dell’Unione senza perdere detto *status* per 24 mesi, in luogo degli attuali 12 mesi. Peraltro, in caso di assenze più lunghe, gli Stati membri dovrebbero istituire una procedura semplificata per il riacquisto dello *status* in parola non

⁸⁹ In tal senso, si veda, *inter alia*, la sentenza del 18 ottobre 2012, *Singh*, causa C-502/10, par. 45.

⁹⁰ A tal proposito, si veda la sentenza del 17 luglio 2014, *Tahir*, causa C-469/13, par. 33 e giurisprudenza ivi citata.

⁹¹ Parr. 29-30.

⁹² Parr. 31.

⁹³ In relazione alla necessità che l’espressione “risorse” debba essere interpretata alla luce del tenore letterale della disposizione di cui trattasi, nonché del suo contesto e degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte, si veda la sentenza del 9 novembre 2017, *Maio Marques da Rosa*, causa C-306/16, par. 38.

⁹⁴ Parr. 41-42.

⁹⁵ Parr. 43-44. Per una puntuale analisi della questione si veda, A. DI STASI, *L’(in)effettività dello statuto del soggiornante di lungo periodo*, cit., pp. 30-31.

⁹⁶ COM(2022) 650 final, p. 11.

più disciplinata dal diritto nazionale, come previsto dalla normativa vigente, bensì dalla stessa direttiva⁹⁷.

La proposta di rifusione introduce, inoltre, una nuova disposizione all'art. 11 (intitolata “*Fees*”) che riconosce agli Stati membri la facoltà di prevedere il pagamento di tasse per il trattamento delle domande, il cui importo non deve però risultare “sproporzionato” o “eccessivo”, al punto da ostacolare l’ottenimento dello *status* di lungo-soggiornante, ledendo così l’obiettivo e lo spirito della direttiva in esame⁹⁸.

Ora, è da ricordare che lo *status* di soggiornante di lungo periodo mira a garantire non solo “una tutela rafforzata contro l’espulsione”⁹⁹, ma anche la parità di trattamento tra i cittadini provenienti da Stati terzi a cui detto *status* è riconosciuto e quello spettante ai cittadini nazionali in relazione ad una serie di diritti socioeconomici. Sul punto, la proposta di rifusione introduce, all’art. 12, tre modifiche fondamentali volte a rafforzare i diritti considerati e a migliorare il processo di integrazione dei soggiornanti di lungo periodo nell’UE.

In primo luogo, viene chiarito che i residenti di lungo periodo dell’UE dovrebbero godere degli stessi diritti dei cittadini nazionali relativamente all’acquisizione di alloggi privati (par. 1, lett. f), essendo questo aspetto particolarmente rilevante ai fini dell’integrazione nelle comunità ospitanti, obiettivo perseguito dalla direttiva in esame¹⁰⁰.

A ciò, si aggiunge l’ulteriore previsione in materia di previdenza sociale, secondo cui i soggiornanti di lungo periodo dell’UE che si trasferiscono in un Paese terzo dovrebbero poter percepire il trattamento pensionistico alle stesse condizioni dei cittadini degli Stati membri che si trovino nella stessa situazione (par. 1, lett. d)¹⁰¹, e l’eliminazione della possibilità per gli Stati membri di limitare la parità di trattamento in materia di assistenza sociale e di protezione sociale alle sole prestazioni essenziali (par. 3)¹⁰².

⁹⁷ *Ibid.*, p. 12.

⁹⁸ Si legge, infatti, che “*Member States may require the payment of fees for the handling of applications in accordance with this Directive. The level of fees imposed by a Member State for the processing of applications shall not be disproportionate or excessive [...]*”, c.vo aggiunto.

⁹⁹ ‘Considerando’ 16.

¹⁰⁰ Sulla rilevanza dell’accesso all’alloggio si rinvia, segnatamente, a E. BERTOLINI, *Status giuridico dei soggiornanti di lungo periodo e diritto al sussidio per l'alloggio: precisazioni in materia di disparità di trattamento*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, 2012, n. 3, pp. 923-929; F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, 2014, pp. 206-209.

¹⁰¹ In tema di prestazioni sociali, G. BRONZINI, A. ALLAMPRESE, *Cittadini stranieri e discriminazione nell’accesso a prestazioni sociali a carattere essenziale: la Corte di Giustizia valorizza la Carta di Nizza*, in www.europeanrights.eu, maggio 2012; W. CHIAROMONTE, *La tutela dei diritti previdenziali*, in G. caggiano (a cura di), *I percorsi giuridici per l’integrazione*, cit., pp. 491 ss.; M. EVOLA, *I lavoratori di Stati terzi nel diritto dell’Unione europea*, cit., pp. 120-126.

¹⁰² Sulle problematiche connesse all’accesso all’assistenza e alla protezione sociale e per altri riferimenti bibliografici si vedano E. GUILD, C.J. GORTÁZAR ROTAECHE, D. KOSTAKOPOULOU, *The Reconceptualization of European Union Citizenship*, Leiden-Boston, 2014; J. M. LAFLEUR, D. VINTILA, *Migration and Social Protection in Europe and Beyond. Comparing Access to Welfare Entitlements*, Vol. I, Cham, 2020.

Una novità di non poco conto si rinviene nell'art. 15 della proposta, il quale introduce norme specifiche relative all'acquisizione dello *status* di soggiornante di lungo periodo dell'UE da parte dei figli di un cittadino di un Paese terzo lungo-soggiornante, nati o adottati nel territorio dello Stato membro che ha rilasciato il permesso di soggiorno. Questa disposizione trova la sua *ratio* nella necessità di garantire il rispetto e la protezione del diritto alla vita privata e familiare, espressamente previsto all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU)¹⁰³, nonché nel corrispondente art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹⁰⁴.

In questa prospettiva, la norma dispone, al par. 1, che acquisiscano automaticamente lo *status* di soggiornante di lungo periodo, senza essere soggetti alle condizioni stabilite agli artt. 4 e 5. A tal fine, il genitore, già soggiornante di lungo periodo, presenta domanda alle autorità competenti dello Stato membro in cui risiede per ottenere il permesso considerato per il figlio e la decisione deve essere adottata e notificata quanto prima, e comunque non oltre 90 giorni dopo la data di presentazione della domanda (par. 3).

Passando ora ad esaminare gli interventi diretti ad agevolare la mobilità intraeuropea dei soggiornanti di lungo periodo, la proposta di rifusione intende rimuovere una serie di barriere attuali. In particolare, stante la formulazione dell'art. 16 della proposta, il diritto di soggiornare in un secondo Stato membro non sarebbe più subordinato ad una valutazione della situazione del mercato del lavoro nel caso l'interessato voglia esercitare un'attività economica in qualità di lavoratore subordinato o autonomo (par. 3). Inoltre, dovrebbe essere riconosciuto il diritto di presentare domanda già nel primo Stato membro e di iniziare a lavorare o studiare al più tardi 30 giorni dopo la sua presentazione (art. 17) e qualora la domanda di soggiorno in un secondo Stato membro sia finalizzata all'esercizio di una professione regolamentata, le relative qualifiche professionali dovrebbero essere riconosciute allo stesso modo di quelle dei cittadini dell'Unione che

¹⁰³ “1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza [...]”. Per una disamina generale sul diritto al rispetto della vita privata e familiare, si rinvia a C. PITEA, L. TOMASI, *Art. 8 – “Diritto al rispetto della vita privata e familiare”*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla CEDU – Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2012, pp. 297-369; A. DESMOND, *The Private Life of Family Matters: Curtailing Human Rights Protection for Migrants under Article 8 of the ECHR?*, in *European Journal of International Law*, 2018, n. 1, pp. 261-279.

¹⁰⁴ “Ogni individuo ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle sue comunicazioni”. L'art. 7 della Carta, come chiarito dalle relative “Spiegazioni”, va considerato corrispondente all'art. 8 CEDU (*Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, Spiegazione relativa all'articolo 7*, in *GU 2007/C 303/02*, 14 dicembre 2007). A sua volta, questa corrispondenza implica che, stante quanto stabilito dall'art. 52, par. 3 della Carta, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) costituisce il livello minimo di tutela da garantire, ferma restando la possibilità di un livello di protezione maggiore. Sul punto, M. FERRI, *La tutela della vita privata quale limite all'allontanamento: l'attuazione (e l'ampliamento) degli obblighi sovranazionali attraverso la nuova protezione speciale per integrazione sociale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2021, n. 2, pp. 78-128, in particolare pp. 107-110. Inoltre, in materia di tutela del diritto alla vita privata e familiare, si segnalano, tra i molti, A. TORRES PÉREZ, M. GONZÁLEZ PASCUAL, *The Right to Family Life in the European Union*, London-New York, 2017; C. M. SMITH, *Family Life and the Best Interests of the Child in the Field of Migration*, in S. IGLESIAS SÁNCHEZ, M. GONZÁLEZ PASCUAL, *Fundamental Rights in the EU Area of Freedom, Security and Justice*, Cambridge, 2021.

esercitano il diritto alla libera circolazione (art. 18)¹⁰⁵. Resta ferma, ad ogni modo, la facoltà del secondo Stato membro di rifiutare il rinnovo o di disporre la revoca del permesso di soggiorno, con il contestuale obbligo di riammissione nel primo Stato membro, per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza o qualora vengano meno le condizioni previste dagli artt. 16, 17 e 18 (art. 25).

Sempre nell'ottica di una promozione dell'obiettivo di integrazione perseguito dalla normativa in esame, la proposta di rifusione prevede che il secondo Stato membro conceda lo *status* di soggiornante di lungo periodo a coloro che abbiano risieduto legalmente e in modo continuativo sul suo territorio per tre anni prima della presentazione della domanda e non cinque (art. 26, par. 2). Tuttavia, la disposizione di cui al successivo par. 3 dell'art. 26 riconosce in capo al secondo Stato membro la libertà di decidere se concedere l'assistenza sociale o l'assistenza per motivi di studio, inclusa la concessione di borse di studio o di prestiti studenteschi, prima del compimento di cinque anni di soggiorno regolare e continuativo nel suo territorio, ferma restando la possibilità che tale assistenza sia concessa prima del termine contemplato, purché sia garantito lo stesso trattamento ai cittadini dell'Unione che esercitano i diritti di libera circolazione in virtù di quanto previsto dalla direttiva 2004/38/CE, ai loro familiari, nonché ai cittadini di Paesi terzi che beneficiano di un corrispondente diritto alla libera circolazione sulla base di un accordo stipulato tra l'Unione, da un lato, e i paesi terzi, dall'altro. Non si comprende, però, in che modo una simile previsione possa effettivamente ed efficacemente contribuire a garantire la parità di trattamento tra i beneficiari dello *status* in parola e i cittadini nazionali, che pure costituisce uno strumento funzionale alla realizzazione dell'obiettivo di integrazione sociale prefigurato dalla normativa in esame.

3.3. La proposta di rifusione della direttiva 2011/98/UE sul permesso unico (c.d. "direttiva quadro")

Mutatis mutandis, un ordine analogo di considerazioni può svolgersi con riferimento alla proposta di rifusione della direttiva 2011/98/UE (c.d. "direttiva quadro")¹⁰⁶, prefigurata dal "Nuovo Patto".

Come noto, la "direttiva quadro" disciplina le modalità e le condizioni per il rilascio di un permesso unico che consenta ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel

¹⁰⁵ Ciò a norma di quanto previsto dalla *Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005 relativo al riconoscimento delle qualifiche professionali*, in *GUUE L 255/22*, 30 settembre 2005.

¹⁰⁶ *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*, in *GUUE L 343/1*, 23 dicembre 2011. Per un'analisi approfondita del contenuto della direttiva si rinvia, *ex multis*, a M. EVOLA, *I lavoratori di Stati terzi nel diritto dell'Unione Europea*, cit., pp. 143 ss.; S.I. SANCHEZ, *Single Permit Directive 2011/98/EU*, in K. HAILBRONNER, D. THYM (eds.), *EU Immigration and Asylum Law*, München, 2016, pp. 880 ss.; G. CAGGIANO, *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, Torino, 2020, pp. 117 ss.

territorio di uno Stato membro e riconosce un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente nell'Unione. La rifusione dell'atto, che rientra nel pacchetto di misure sulle competenze e sui talenti proposto dal Patto, trova la sua ragion d'essere nel mancato conseguimento del suo dichiarato obiettivo, vale a dire "la semplificazione e l'armonizzazione delle norme che vigono attualmente negli Stati membri" attraverso "l'istituzione di una procedura unica di domanda volta al rilascio di un titolo combinato che comprenda sia il permesso di soggiorno sia i permessi di lavoro in un unico atto amministrativo"¹⁰⁷.

Di fatti, il "vaglio di adeguatezza", realizzato dalla Commissione europea nel 2019 nel quadro del "*Legal Migration Fitness Check*"¹⁰⁸, e la relazione sul suo stato di attuazione, adottata anch'essa nel 2019¹⁰⁹, hanno individuato una serie di lacune ed incoerenze, nonché un insieme di problemi pratici derivanti dall'applicazione della direttiva da parte degli Stati membri. In particolare, il "vaglio di adeguatezza" ha rilevato che la complessità della procedura di domanda e la scarsa chiarezza in materia di diritti tendono a prolungare eccessivamente le procedure, compromettendo l'attrattività dell'Unione europea per i cittadini dei Paesi terzi; che alcune categorie di migranti restano esclusi dal suo ambito di applicazione; e che la protezione garantita ai lavoratori avverso lo sfruttamento è tutt'altro che sufficiente¹¹⁰. Ciò posto, raccomandava nelle sue conclusioni di "prendere in considerazione la possibilità di presentare misure legislative per porre rimedio alle incoerenze, alle lacune e alle altre carenze individuate, in modo da semplificare, razionalizzare, completare e in generale migliorare la legislazione dell'UE"¹¹¹.

La proposta di revisione della direttiva, accolta con favore anche dal Parlamento europeo nella risoluzione del 20 maggio 2021 sui nuovi canali per la migrazione legale di manodopera – con cui si è suggerito, peraltro, di "ampliare la portata e l'applicazione della direttiva al fine di raggiungere un maggior numero di lavoratori"¹¹² – è stata formalmente presentata dalla Commissione europea il 27 aprile 2022 in allegato alla menzionata Comunicazione¹¹³. La proposta intende razionalizzare e semplificare la

¹⁰⁷ *Direttiva 2011/98/UE*, 'considerando' 3.

¹⁰⁸ Il "vaglio di adeguatezza" della legislazione UE in materia di migrazione legale contiene una valutazione approfondita diretta a verificare se il quadro giuridico dell'Unione sulla migrazione sia ancora adeguato allo scopo, ad individuare lacune e i possibili criteri per la razionalizzazione e la semplificazione delle norme vigenti, Commission Staff Working Document, *Fitness Check on EU Legislation on Legal Migration*, SWD(2019) 1055 final, Bruxelles, 29 marzo 2019.

¹⁰⁹ *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*, COM(2019) 160 final, Bruxelles, 29 marzo 2019.

¹¹⁰ *Fitness Check on EU Legislation on Legal Migration*, cit., pp. 26 ss.

¹¹¹ *Ibid.*, pp. 102.

¹¹² *Risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2021 sui nuovi canali per la migrazione legale di manodopera*, cit., par. 12.

¹¹³ *Proposta di direttiva 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*

procedura di domanda e renderla più efficace e potenziare alcuni specifici diritti fondamentali¹¹⁴.

Sotto il primo profilo, al di là dell'introduzione di una definizione di "datore di lavoro" che include anche le agenzie di collocamento o di lavoro tesa ad accrescere la certezza del diritto e rafforzare la protezione dei lavoratori (art. 2, lett. c), una delle principali modifiche attiene l'ambito di applicazione soggettivo della direttiva. Più di preciso, si propone l'eliminazione della vigente disposizione di cui all'art. 3, par. 2, lett. h) e l'inclusione nell'alveo della direttiva dei cittadini di Paesi terzi beneficiari di protezione o che abbiano presentato domanda di protezione "in base al diritto nazionale, agli obblighi internazionali o alla prassi di uno Stato membro" che ne sono attualmente esclusi.

Per rendere più agevole la procedura di rilascio, modifica o rinnovo di un permesso unico, invece, la proposta di rifusione dispone che gli Stati membri debbano consentire la presentazione della domanda di permesso unico "sia a partire da un paese terzo che nel territorio dello Stato membro in cui il cittadino di un paese terzo è presente regolarmente" (art. 4, par. 1). Inoltre, la proposta innova il par. 3 dell'art. 4, imponendo agli Stati membri di rilasciare il visto necessario al cittadino del Paese terzo, "a condizione che siano soddisfatti i requisiti stabiliti dal diritto dell'Unione o nazionale e qualora uno Stato membro rilasci permessi unici solo sul suo territorio". Ciò al fine di evitare il rifiuto o il ritardo del rilascio del visto d'ingresso quando le prescrizioni per la sua concessione sono soddisfatte¹¹⁵.

Infine, fermo restando quanto previsto dal vigente art. 5, par. 2, secondo cui la decisione sul rilascio del permesso deve essere adottata dall'autorità competente "non appena possibile e in ogni caso entro quattro mesi dalla data di presentazione della domanda", la proposta stabilisce che il termine indicato dovrebbe comprendere anche "la verifica della situazione del mercato del lavoro e il rilascio del visto necessario di cui all'articolo 4, paragrafo 3" (art. 5, par. 2, proposta).

Dal punto di vista del potenziamento dei diritti derivanti dal permesso unico, invece, la proposta di rifusione introduce all'art. 11 nuove disposizioni dirette a rafforzare la protezione dei lavoratori provenienti da Paesi terzi. Innanzitutto, è previsto il diritto per i titolari di permesso unico di essere assunti, durante il periodo di validità del permesso, da un datore di lavoro diverso da quello con cui ha stipulato il contratto iniziale (par. 2), al contempo riconoscendo agli Stati membri la possibilità di esigere che tale cambiamento venga notificato alle autorità competenti dello Stato membro interessato (par. 3, lett. a), nonché che lo stesso sia subordinato ad una verifica delle condizioni del mercato del lavoro, con la contestuale sospensione del diritto considerato per un periodo non superiore a 30 giorni (par. 3, lett. b).

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 (rifusione), COM(2022) 655 final, 2022/0131 (COD), Bruxelles, 27 aprile 2022.

¹¹⁴ *Ibid.*, pp. 9-10.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 12.

Inoltre, nell'ipotesi in cui il titolare del permesso unico si ritrovi in stato di disoccupazione, il par. 4 dell'art. 11 prevede che, durante il periodo di validità, il permesso non possa essere revocato per almeno tre mesi e che gli Stati membri debbano autorizzare l'interessato a soggiornare nel loro territorio.

Un rafforzamento si rinviene anche sul piano del trattamento dei lavoratori di Stati terzi rispetto a quello riservato ai cittadini dello Stato membro cui fa riferimento l'art. 12 della direttiva 2011/98/UE. In primo luogo, l'attuale formulazione della norma statuisce che i titolari di permesso unico beneficiano dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto concerne le condizioni di lavoro (lett. a), la libertà di associazione (lett. b), l'istruzione e la formazione professionale (lett. c), il riconoscimento dei titoli accademici e delle altre qualifiche professionali (lett. d), le prestazioni di sicurezza sociale (lett. e) – come stabilito dal regolamento (CE) n. 883/2004¹¹⁶ – le agevolazioni fiscali (lett. f), l'accesso a beni e servizi e i servizi di consulenza forniti dai centri per l'impiego (lett. g). Tuttavia, lo stesso articolo prevede delle limitazioni alla “parità di trattamento” in alcuni ambiti (par. 2). A tal proposito, nella parte in cui è stabilito un limite di accesso all'assistenza abitativa (art. 12, par. 2, lett. d) ii)), la proposta di rifusione fornisce un chiarimento attualmente mancante, stabilendo che la parità di trattamento si applica all'edilizia privata e che le possibili restrizioni che uno Stato membro può imporre possono riguardare unicamente l'accesso all'edilizia pubblica (art. 12, par. 2, lett. d) ii))¹¹⁷.

Secondariamente, è da evidenziare l'ulteriore modifica che la proposta di rifusione apporta in materia di parità di trattamento per l'accesso alla sicurezza sociale nella parte relativa alle prestazioni familiari, intervenendo anzitutto sul contenuto del ‘considerando’ 24 della direttiva 2011/98/UE. Viene eliminata, in particolare, la parte in cui è stabilito che la direttiva non dovrebbe conferire diritti “in relazione [...] a familiari soggiornanti in un paese terzo”, ma “soltanto in relazione ai familiari che raggiungono lavoratori di un paese terzo per soggiornare in uno Stato membro sulla base del ricongiungimento familiare ovvero ai familiari che già soggiornano regolarmente in tale Stato membro”. Con questo intervento, la proposta tenta di allinearsi alla più recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, con particolare riferimento alle risultanze della sentenza *Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) c. WS* del 25 novembre 2020¹¹⁸.

¹¹⁶ Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, in *GU L 166*, 30 aprile 2004, p. 1

¹¹⁷ In materia di accesso alle prestazioni sociali dei titolari del permesso unico si vedano F. COSTAMAGNA, *Diritti fondamentali e prestazioni sociali essenziali tra diritto dell'Unione europea e ordinamenti interni: il caso Kamberaj*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2012, pp. 672 ss.; D. CHALMERS, G. DAVIES, G. MONTI, *Non-EU Nationals. In European Union Law: Text and Materials*, Cambridge, 2019, pp. 527-573, 552; S.I. SANCHEZ, *Single Permit Directive 2011/98/EU*, cit., pp. 883 ss.; J. NIESSEN, E. GUILD (eds.), *The External Dimension of the EU's Migration Policy. Different Legal Positions of Third-Country Nationals in the EU: A Comparative Perspective*, Leiden, 2014, pp. 276 ss.; K. GROENENDIJK, *Equal Treatment of Workers from Third Countries: The Added value of the Single Permit Directive*, in *ERA Forum*, 2015, pp. 547-561, reperibile online: <https://link.springer.com/article/10.1007/s12027-015-0403-2>.

¹¹⁸ Corte di giustizia, Quinta Sezione, sentenza del 25 novembre 2020, *Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) c. WS*, causa C-302/19.

La domanda di pronuncia pregiudiziale verteva sull'interpretazione dell'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE proposta nell'ambito di una controversia tra l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) italiano e WS in relazione al rigetto di una domanda di assegno familiare per periodi durante i quali la moglie e i figli dell'interessato avevano risieduto nel loro Paese terzo di origine¹¹⁹. Nel caso di specie, la Corte ha riconosciuto la contrarietà al diritto dell'Unione europea della normativa dello Stato membro "in forza della quale, ai fini della determinazione dei diritti a una prestazione di sicurezza sociale, non vengono presi in considerazione i familiari del titolare di un permesso unico, ai sensi dell'articolo 2, lettera c), della medesima direttiva, che risiedono non già nel territorio di tale Stato membro, bensì in un paese terzo, mentre vengono presi in considerazione i familiari del cittadino di detto Stato membro residenti in un paese terzo"¹²⁰. Ciò premesso, la modifica prefigurata dalla proposta si orienta nel senso di un'estensione del beneficio della parità di trattamento nell'accesso alla sicurezza sociale anche ai familiari del titolare del permesso unico soggiornanti in un Paese terzo.

Infine, sempre nell'intento di un potenziamento dei diritti, si propone l'eliminazione della possibilità per gli Stati membri, contemplata dalla lett. b), par. 2 dell'art. 12, di limitare la parità di trattamento in relazione all'accesso alle prestazioni familiari per i cittadini di Paesi terzi "che sono stati autorizzati a lavorare nel territorio di uno Stato membro per un periodo non superiore a sei mesi, ai cittadini di paesi terzi che sono stati

¹¹⁹ Il ricorrente, WS, era un cittadino di Paese terzo titolare, dal 9 dicembre 2011, di un permesso di soggiorno per lavoro subordinato e, a partire dal 28 dicembre 2015, di un permesso unico di lavoro ai sensi del decreto legislativo n. 40/2014. Nel periodo intercorrente tra gennaio e giugno 2014 e tra luglio 2014 e giugno 2016, la moglie e i due figli avevano risieduto nel loro Paese d'origine, lo Sri Lanka. Dal momento che l'INPS aveva rifiutato, sulla base dell'art. 2, co. 6 bis, della legge n. 153/1988, il versamento dell'assegno familiare relativamente ai periodi indicati, WS aveva proposto ricorso dinanzi al Tribunale del lavoro di Alessandria, sostenendo che vi era stata una violazione dell'art. 12 della direttiva 2011/98 e che tale diniego risultava discriminatorio. Avendo il Tribunale respinto il ricorso, WS impugnava la decisione di rigetto dinanzi alla Corte d'appello di Torino, che lo accoglieva ritenendo che non vi fosse stata la corretta trasposizione dell'art. 12 della direttiva 2011/98 nel diritto interno e che l'art. 2, co. 6 bis, della legge n. 153/1988 non era compatibile con tale direttiva. Avverso tale decisione, l'INPS proponeva ricorso dinanzi alla Corte suprema di cassazione, sulla base della falsa applicazione dell'art. 12 della direttiva quadro e del decreto legislativo n. 40/2014. La Suprema Corte ha ritenuto che la soluzione della controversia principale dipendeva dall'interpretazione dell'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98 e che si doveva stabilire se la stessa implichi che i familiari del cittadino di un Paese terzo titolare di un permesso unico e del diritto all'erogazione dell'assegno familiare, di cui all'articolo 2 della legge n. 153/1988, dovessero essere inclusi nel novero dei familiari beneficiari di tale prestazione pur risiedendo fuori dal territorio italiano. Dunque, è in questo contesto che la Corte di cassazione decideva di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia UE la seguente questione pregiudiziale: "Se l'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98 (...) nonché il principio di parità di trattamento tra titolari di permesso unico di soggiorno e di lavoro e cittadini nazionali, debbano essere interpretati nel senso che ostano a una legislazione nazionale in base alla quale, al contrario di quanto previsto per i cittadini dello Stato membro, nel computo degli appartenenti al nucleo familiare, al fine del calcolo dell'assegno per il nucleo familiare, vanno esclusi i familiari del lavoratore titolare del permesso unico ed appartenente a Stato terzo, qualora gli stessi risiedano presso il paese terzo d'origine". Sul procedimento principale e sulla questione pregiudiziale si vedano i parr. 13-21 della sentenza.

¹²⁰ Par. 47. Per una puntuale analisi della sentenza si veda S. GIUBBONI, N. LAZZERINI, *L'assistenza sociale degli stranieri e gli strani dubbi della Cassazione*, in *Questione giustizia*, 6 maggio 2021, reperibile online. <https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-assistenza-sociale-degli-stranieri-e-gli-strani-dubbi-della-Cassazione>.

ammessi a scopo di studio o ai cittadini di paesi terzi cui è consentito lavorare in forza di un visto”, a cui pure tale diritto verrebbe riconosciuto, favorendo la piena realizzazione di quella parità di trattamento che, altrimenti, risulterebbe significativamente compromessa¹²¹.

Parità che dovrebbe essere ulteriormente rafforzata attraverso la previsione, a norma dell’art. 13 della proposta di rifusione (intitolato “Monitoraggio, valutazione del rischio, ispezioni e sanzioni”), di misure preventive avverso eventuali violazioni e di sanzioni “efficaci, proporzionate e dissuasive” nei confronti dei datori di lavoro da parte degli Stati membri in caso di violazione delle disposizioni nazionali, adottate sulla base dell’art. 12 della direttiva in esame, contribuendo a rafforzare la protezione dallo sfruttamento di tutti i lavoratori di Paesi terzi interessati dalla direttiva.

4. Segue. Il “pilastro orientato al futuro”: prospettive di sviluppo del sistema di migrazione “economica” dell’Unione europea

Il terzo ed ultimo tassello della politica sostenibile dell’Unione europea in materia di migrazione legale delineata nella Comunicazione della Commissione europea è costituito dal c.d. “pilastro orientato al futuro”.

A complemento delle misure legislative e operative sopra descritte, la Commissione considera indispensabile continuare a valutare ulteriori possibilità di migrazione legale verso l’UE nel medio e lungo termine e ravvisa la possibilità di concentrare le politiche orientate al futuro intorno a tre priorità d’azione, quali l’assistenza, la gioventù e l’innovazione¹²².

Questi tre settori di intervento corrispondono ad altrettante priorità politiche su cui ha richiamato l’attenzione anche il Parlamento europeo nella risoluzione del 25 novembre 2021 sulla politica e la legislazione in materia di migrazione legale¹²³, ponendosi in evidente antitesi rispetto al “Nuovo Patto” che, nonostante l’importanza dedicata alla necessità di un rafforzamento di misure che facilitino l’incontro tra domanda e offerta di lavoro, nulla prevede in merito alla agevolazione della mobilità dei lavoratori bassamente o mediamente qualificati, facendo prevalere ancora una volta l’attenzione per i lavoratori *high skilled*¹²⁴.

¹²¹ In materia, si veda C. COLOSIMO, *Stranieri dei Paesi terzi e assegno per il nucleo familiare: parità di trattamento e integrazione nel dialogo tra le Corti*, in *Giustizia insieme*, 29 gennaio 2021, reperibile online: <https://www.giustiziainsieme.it/it/news/123main/diritto-ue/1499-stranieri-dei-paesi-terzi-e-assegno-per-il-nucleo-familiare-parità-di-trattamento-e-integrazione-nel-dialogo-tra-le-corti>.

¹²² COM(2022) 657 final, cit., p. 9.

¹²³ Cfr. nota 44.

¹²⁴ In tal senso, M. BORRACCETTI, *Le vie legali di accesso all’Unione nel nuovo Patto su asilo e migrazione della Commissione europea*, in *I Post di AISDUE, Focus “La Proposta di Patto su immigrazione e asilo”*, dicembre 2020, n. 7, pp. 97-118, in particolare p. 113, reperibile online: <https://www.aisdue.eu/marco-borraccetti-le-vie-legali-di-accesso-allunione-nel-nuovo-patto-su-asilo-e-migrazione-della-commissione-europea>.

Come precedentemente indicato, fondamentale appare l'attrazione di tutti i lavoratori provenienti da Paesi terzi, inclusi quelli scarsamente e mediamente qualificati, per colmare le carenze e rispondere alle esigenze di manodopera di alcuni settori particolari, come l'assistenza a lungo termine. A ciò si aggiunge l'esigenza di creare maggiori opportunità per i giovani provenienti dall'interno e dall'esterno dell'UE e promuovere l'innovazione e l'imprenditorialità, anche attraverso un forte investimento nella sovranità tecnologica dell'Unione europea.

Sotto il primo profilo, muovendo dalla revisione della direttiva “Carta Blu UE”, la Commissione intende realizzare uno studio diretto a stabilire quali siano le modalità più idonee per migliorare la capacità di attirare i lavoratori poco qualificati e promuovere un ampliamento dei *talent partnership* e del bacino di talenti anche a coloro che sono dotati di medie e basse competenze¹²⁵, ricorrendo ad un approccio graduale che muova, in primo luogo, dall'intervento in un settore in cui l'azione europea presenta un chiaro vantaggio, cioè l'assistenza a lungo termine.

A tal proposito, al di là delle notevoli differenze esistenti tra i diversi sistemi nazionali di assistenza a lungo termine all'interno dell'UE, tutti gli Stati membri devono affrontare sfide comuni, tra cui la carenza di personale, costituito per più del 4,5% da lavoratori migranti, in specie donne¹²⁶. Dunque, considerate le difficoltà attuali nell'attrarre e trattenere i lavoratori del settore dell'assistenza a lungo termine, si prevede di accrescere le offerte di lavoro per i lavoratori di questo settore entro il 2030, in particolare l'offerta di servizi di assistenza all'infanzia¹²⁷, coerentemente con gli obiettivi di Barcellona¹²⁸, e di realizzare una valutazione dei risultati che potrebbero seguire allo sviluppo di una normativa univoca dell'Unione europea per l'accesso legale degli operatori dell'assistenza¹²⁹.

Sempre nell'ottica di un'implementazione dell'attrattività dell'Unione europea, con specifico riferimento ai giovani la Commissione considera opportuno valutare la fattibilità di un “programma europeo di mobilità giovanile” da istituire sulla base di accordi o intese di reciprocità con i Paesi terzi e finalizzato ad offrire ai giovani, sia europei che extra-UE, la possibilità di vivere, lavorare ed acquisire nuove competenze all'interno dell'UE, seppur per un periodo di tempo limitato. Un simile programma

¹²⁵ In linea generale, si registra una notevole rigidità del mercato del lavoro dell'UE per questi livelli di competenze. Si tratta di una categoria di lavoratori composita, che include i lavoratori agricoli e i conducenti di mezzi pesanti, fino ai tecnici informatici. Indicazioni più dettagliate sulla composizione di questa categoria di lavoratori e sulle carenze e/o le eccedenze di manodopera rilevate nei diversi settori in cui operano possono rinvenirsi nel *Report on Labour Shortages and Surpluses*, European Labour Authority, Bratislava, November 2021, reperibile online: <https://www.ela.europa.eu/en/media/725>.

¹²⁶ Eurofound, *Long-term Care Workforce: Employment and Working Conditions*, 2020, p. 1, reperibile online: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/customised-report/2020/long-term-care-workforce-employment-and-working-conditions>.

¹²⁷ COM(2022) 657 final, cit., pp. 21-22.

¹²⁸ *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Obiettivi di Barcellona. Lo sviluppo dei servizi di cura della prima infanzia in Europa per una crescita sostenibile e inclusiva*, COM(2013) 322 final, Bruxelles, 29 maggio 2013.

¹²⁹ COM(2022) 657 final, cit., p. 22.

permetterebbe di disciplinare, a livello europeo, condizioni e procedure di ammissione e di definire gli specifici diritti da riconoscere a coloro che vi prendono parte e, eventualmente, di favorirne la mobilità intraeuropea senza la necessità di dover richiedere un visto per ciascun Paese in cui i giovani coinvolti vogliono recarsi¹³⁰.

Infine, coerentemente con il programma prefigurato dalla “Agenda europea per l’innovazione e l’imprenditorialità nell’Unione europea”¹³¹, necessario appare un intervento diretto a facilitare ulteriormente l’accesso degli imprenditori e dei fondatori di *start-up* all’interno del mercato europeo, prevedendo condizioni e procedure di ammissione e creazione delle relative imprese che contribuirebbero a promuovere l’innovazione e l’imprenditorialità, nonché l’attrazione di nuovi talenti. Questo intervento, nelle intenzioni della Commissione, potrebbe assumere la forma di un sostegno ai programmi nazionali, anche attraverso l’agevolazione degli scambi di dati e informazioni, e di un nuovo visto dell’UE per gli imprenditori più promettenti ed innovativi¹³².

5. Conclusioni

Alla luce di quanto precedentemente indicato, non può non notarsi che nonostante le dichiarazioni di intenti contenute nel “Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo” in merito alla necessità di creare nuovi percorsi legali di accesso all’Unione europea, pochi sono i passi concreti realizzati a due anni dalla sua presentazione e molti quelli ancora da compiere. Una circostanza che si contrappone alle esigenze di riforma del sistema di migrazione legale, dettate dalle sue carenze intrinseche, quali la frammentazione

¹³⁰ *Ibid.*, pp. 22-23. Il processo di valutazione e di creazione di questo programma, nelle intenzioni della Commissione europea, dovrebbe avere inizio entro la fine del 2022, in occasione del “Forum europeo sulla migrazione”.

¹³¹ L’iniziativa mira a sostenere il sistema delle *start-up* europee, supportando lo sviluppo e l’immissione sul mercato di nuove tecnologie necessarie a far fronte alle principali sfide sociali. L’Unione europea intende, dunque, rafforzare il suo ruolo nel processo di transizione verde e digitale attraverso il sostegno a soluzioni in grado di rispondere alle sfide attuali, come il cambiamento climatico e le minacce informatiche. Le soluzioni prospettate, se sviluppate, potrebbero avvantaggiare tutti i settori (dalle energie rinnovabili all’agri-tech, dall’edilizia alla mobilità e alla salute), permettendo di gestire diverse problematiche, quali la sicurezza alimentare, la riduzione della dipendenza energetica, il miglioramento della salute delle persone, e rendendo più competitive le economie europee. Nello specifico, l’Agenda prevede la realizzazione di 25 azioni specifiche nell’ambito di cinque iniziative, vale a dire il finanziamento delle scale-up, l’introduzione di spazi di sperimentazione normativa e appalti pubblici, il rafforzamento dell’innovazione, l’attrazione di talenti *deep tech* e, infine, il miglioramento degli strumenti di elaborazione delle politiche. Per un approfondimento in merito alle azioni e alle iniziative delineate nell’Agenda per l’innovazione, si veda la *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Una nuova agenda europea per l’innovazione*, COM(2022) 332 final, Strasburgo, 5 luglio 2022.

¹³² Di queste e di ulteriori soluzioni si discuterà anche nell’ambito del Consiglio europeo per l’innovazione, (*European Innovation Council - EIC*), istituito dalla Commissione europea per il periodo 2021-2027 col compito di promuovere tecnologie ed innovazioni rivoluzionarie, dotate del potenziale per crescere sul piano internazionale. Tutte le informazioni al riguardo sono reperibile al sito: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_21_1185.

normativa, il suo limitato ambito di applicazione e l'incoerenza tra le molteplici direttive e procedure di cui si compone; carenze che andrebbero affrontate mediante misure tese ad una migliore applicazione della normativa in parola o alla creazione di una nuova legislazione.

D'altronde, le limitate azioni fino ad oggi realizzate costituiscono la ragione alla base della menzionata Comunicazione della Commissione europea. A fronte degli scarsi risultati raggiunti, infatti, ha ritenuto opportuno ribadire, a due anni dall'adozione del Patto, la necessità di definire ed attuare un approccio pragmatico e graduale verso una politica ambiziosa e sostenibile dell'Unione europea in materia di migrazione legale, in grado non solo di attrarre competenze e talenti indispensabili per far fronte alle carenze di manodopera e ai cambiamenti demografici in Europa, ma anche di intervenire in quei settori da sempre trascurati dalla legislazione europea.

Vanno sicuramente riconosciuti i positivi risultati raggiunti sul fronte dell'agevolazione dell'ammissione e della mobilità intraeuropea per i lavoratori altamente qualificati provenienti da Paesi terzi, alla luce della recente rifusione della direttiva "Carta Blu UE", a conferma del riguardo da sempre manifestato per questa categoria. In particolare, da un lato, l'effetto che la disciplina così posta dovrebbe determinare in termini di estensione del suo ambito di applicazione, essendovi ora ricondotti i beneficiari di protezione internazionale e, grazie all'abbassamento della soglia di retribuzione, un numero maggiore di lavoratori dotati di elevate qualifiche; dall'altro, la predisposizione del nuovo sistema "datori di lavoro" che dovrebbe contribuire ad accelerare e semplificare le procedure di domanda e a garantire un'adeguata protezione avverso possibili abusi della direttiva. Peraltro, di non poco conto appare l'impegno profuso dall'Unione europea, in specie dalla Commissione, nella realizzazione di un "bacino di talenti" e nella implementazione delle *talent partnership* dirette ad istituire strumenti che potrebbero dimostrarsi utili per affrontare le esigenze del mercato del lavoro legate alle tendenze demografiche attuali e alle carenze di competenza nell'UE e a prepararsi alle sfide future.

Al contempo, non può non constatarsi l'esiguità dell'azione dell'Unione sul piano dello sviluppo di canali legali di ingresso per i lavoratori meno qualificati, a conferma delle tendenze del passato¹³³, rispetto al quale la realizzazione della proposta rifusione della direttiva 2003/109/CE sui soggiornanti di lungo periodo e della modifica della direttiva 2011/98/UE sul permesso unico, ormai da tempo oggetto di dibattito, potrebbero segnare un decisivo cambiamento.

La rifusione della direttiva sui lungo-soggiornanti contribuirebbe ad agevolare la mobilità intraeuropea dei titolari di detto *status* grazie alla riduzione da cinque a tre anni del periodo di soggiorno legale e continuativo necessario ai fini della presentazione della domanda, della prevista possibilità di cumulare i periodi di soggiorno maturati in Stati membri diversi e alle modifiche relative alle condizioni di acquisizione dello stesso, in specie con riferimento al requisito delle "risorse". Di fatti, non può non notarsi che, se

¹³³ In tal senso, G. MORGESE, *Limitati sviluppi del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo in materia di percorsi legali di ingresso*, cit., p. 294.

realizzata, la rifusione produrrebbe un impatto economico e sociale di non poco conto poiché, da un lato, un numero maggiore di cittadini di Paesi terzi avrebbe accesso allo *status* di lungo-soggiornante e ai diritti connessi e godrebbe dei vantaggi derivanti dalla semplificazione della mobilità intraeuropea che, a sua volta, comporterebbe un aumento delle entrate dell'Unione europea, della produttività e dei consumi e una maggiore crescita economica. Dall'altro, sarebbe pienamente in linea con gli obiettivi politici definiti nel “Nuovo Patto” e contribuirebbe alla realizzazione di una parte delle misure di integrazione ed inclusione contemplate dal “Piano d'azione sull'integrazione e l'inclusione 2021-2027”¹³⁴.

A sua volta, la rifusione della direttiva 2011/98/UE, laddove realizzata, avrebbe il positivo effetto di semplificare la procedura di rilascio del permesso unico, rafforzando allo stesso tempo alcuni dei diritti che da tale permesso discendono e la protezione degli interessati attraverso la garanzia di una reale parità di trattamento rispetto a quello riservato ai cittadini dello Stato membro interessato; in particolare, sul piano dell'assistenza abitativa e dell'accesso alla sicurezza sociale, dando seguito ai più recenti sviluppi della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE.

Ad ogni buon conto, per quanto il “Nuovo Patto europeo su migrazione e asilo” rappresenti una riforma ambiziosa, la realtà di tutti gli Stati membri richiede di prestare una maggiore attenzione a quei settori che invece il Patto non ha adeguatamente considerato, col rischio di ostacolare l'azione tesa ad accrescere la competitività e l'attrattività della forza lavoro di cui l'Unione europea ha bisogno, mancando di creare i necessari percorsi legali di accesso per ragioni lavorative che pure contribuirebbero a disincentivare la migrazione irregolare.

ABSTRACT: Il presente contributo intende analizzare, da un lato, le misure legislative e le azioni fino ad oggi realizzate dall'Unione europea rispetto al programma di riforma prefigurato dal “Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo” del 2020 nel contesto del processo di sviluppo delle vie legali di accesso all'UE per ragioni lavorative; dall'altro, illustrare gli interventi che, seppur previsti dal Patto, non sono ancora stati attuati e le ulteriori misure che, alla luce dei più recenti avvenimenti, appaiono quanto mai necessarie per la concreta realizzazione di una nuova *governance* della migrazione.

KEYWORDS: migrazione legale – Nuovo Patto migrazione e asilo – lavoratori altamente qualificati – soggiornanti di lungo periodo – permesso unico.

¹³⁴ *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027, COM(2020) 758 final, Bruxelles, 24 novembre 2020.*

LEGAL MIGRATION FOR WORK REASONS TWO YEARS AFTER THE PRESENTATION OF THE “NEW PACT ON MIGRATION AND ASYLUM”: AN (IN)COMPLETE REFORM?

ABSTRACT: This contribution means to analyze, on the one hand, the legislative measures and actions carried out to date by the European Union with respect to the reform program envisaged by the “New Pact on Migration and Asylum” of 2020 in the context of legal access to the EU for work reasons; on the other hand, it aims to illustrate the interventions that, although provided for by the Pact, have not yet been implemented and the additional measures that, in the light of the most recent events, appear to be extremely necessary for the concrete implementation of a new migration governance.

KEYWORDS: Legal migration – New Pact on migration and asylum – highly skilled workers – long-term residents – single permit.