



Le vie legali di ingresso nell'Unione europea: principali novità e prospettive

Anna Pitrone*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il nuovo regolamento sull'istituzione di un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria. – 3. La disciplina della migrazione economica fra attrazione di talenti e politiche di integrazione. – 4. Osservazioni conclusive.

1. Introduzione

La Commissione europea ha sempre riconosciuto l'importanza della migrazione legale verso l'UE; infatti, nel recente Piano di attuazione del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo¹ viene sottolineato come essa possa avere un ruolo fondamentale e complementare nel sostenere le esigenze del mercato del lavoro dell'UE, nel migliorare la gestione della migrazione, nel promuovere la cooperazione con i Paesi di origine e di transito e, in ultima analisi, nel contribuire alla riduzione della migrazione irregolare.

Tuttavia, nonostante la consapevolezza della necessità di una gestione della migrazione legale e sicura, il Nuovo Patto sulla

* Professore associato di diritto dell'Unione europea presso l'Università degli studi di Messina.

¹ Comunicazione della Commissione, del 12 giugno 2024, Piano di attuazione comune del patto sulla migrazione e l'asilo, COM(2024) 251 def.

migrazione e l’asilo del 2020 non è risultato particolarmente coraggioso neanche in questo ambito specifico².

Il pacchetto di riforma comprendeva anzitutto una raccomandazione sulle vie di accesso legali strettamente collegate alla protezione internazionale³, che si limitava ad elevare a “dovere morale” dell’Unione e degli Stati membri l’assistenza alle persone bisognose di protezione internazionale, con l’obiettivo di rafforzare i canali legali e sicuri di viaggio per coloro che necessitano di protezione internazionale, ai quali affiancare spazi di protezione nei Paesi di transito, di destinazione e di primo asilo. Invero, come è stato osservato⁴, si tratterebbe di creare vere e proprie zone cuscinetto esterne all’Unione, dove migranti e richiedenti protezione internazionale resterebbero ad attendere la conferma dell’ingresso in uno degli Stati membri. In altre parole, la raccomandazione si pone in linea con gli altri strumenti contenuti nel Nuovo Patto che, come è noto, mirano all’esternalizzazione del controllo dei flussi migratori.

La raccomandazione, nello specifico, si propone di rafforzare strumenti di ingresso protettivi già esistenti sia a livello di Unione che di Stati membri, quali il reinsediamento, l’ammissione umanitaria, i percorsi complementari di istruzione e lavoro, che in comune mantengono il carattere volontario. A tal proposito, la Commissione invitava anche a concludere rapidamente i negoziati relativi alla proposta di regolamento sull’istituzione di un quadro dell’Unione sul reinsediamento, di cui si dirà più avanti.

Nessun riferimento nel Nuovo Patto del 2020, né durante i successivi negoziati, invece, alla possibilità di rilasciare visti con finalità umanitarie, sulla base dell’art. 25 Codice visti, nonostante la sollecitazione del Parlamento europeo, che a fine 2018 adottava una

² A. DI PASCALE, *L’immigrazione “legale” nel nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo*, in questa *Rivista*, n. 2, 2021, p. 77 ss.

³ Raccomandazione (UE) 2020/1364 della Commissione, del 23 settembre 2020, relativa ai percorsi legali di protezione nell’UE: promuovere il reinsediamento, l’ammissione umanitaria e altri percorsi complementari.

⁴ M. BORRACETTI, *Le vie legali di accesso all’Unione nel nuovo Patto su asilo e migrazione della Commissione europea*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, Napoli, 2021, p. 357 ss.

risoluzione con la quale chiedeva alla Commissione di presentare una proposta di regolamento istitutiva di visti umanitari europei⁵.

Pochissimi, infine, sono i riferimenti nel Nuovo Patto alla migrazione legale, svincolata dalla protezione internazionale, salvo che con riferimento, come si vedrà, all'attrazione di talenti provenienti da Stati terzi. Eppure, dall'analisi dei negoziati successivi sembra riemergere un timido interesse verso la migrazione legale e in particolare verso politiche di integrazione che, elaborate più di 20 anni fa a Tampere, sono rimaste accantonate per molto tempo.

Il presente lavoro intende ripercorrere brevemente le recenti novità che attengono alla migrazione legale verso l'Unione europea in senso ampio, nonché le proposte ancora in fase negoziale, al fine di valutare i possibili effetti sul fenomeno migratorio nel suo complesso.

2. Il nuovo regolamento sull'istituzione di un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria

La proposta di un regolamento istitutivo di un quadro dell'Unione per il reinsediamento, diretta a prevedere un sistema di natura permanente, risale al 2016⁶ ma, nonostante un accordo fosse inizialmente intervenuto, il Consiglio ne aveva rinviato l'adozione⁷. Nel 2020, dunque, la Commissione ha colto l'occasione per chiedere agli Stati membri ed al Parlamento europeo di riprendere e concludere i relativi negoziati.

⁵ Risoluzione del Parlamento europeo, dell'11 dicembre 2018, recante raccomandazioni alla Commissione concernenti i visti umanitari (2018/2271(INL)). Si veda 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. 283.

⁶ Proposta di regolamento del 13 luglio 2016, COM(2016) 468 def.

⁷ F. L. GATTA, *Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione europea: iniziative e (insufficienti) risultati nella politica europea di asilo*, in *DIC*, n. 2, 2018, p. 1 ss.; S. MARINAI, *L'Unione europea e i canali di accesso legale per i soggetti bisognosi di protezione internazionale*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2020, p. 57 ss.

Il regolamento 2024/1350 è stato adottato il 14 maggio 2024⁸ e, conformemente a quanto disposto dal suo art. 16, si applicherà a partire dal 12 giugno 2026.

Rispetto alla proposta originaria, viene ampliato l’ambito di applicazione che comprende ora, oltre al reinsediamento, anche l’ammissione umanitaria di cittadini di Stati terzi provenienti da un altro Stato terzo verso il quale sono stati sfollati con la forza e che, in base ad una valutazione iniziale, soddisfano le condizioni per l’ammissione ovvero beneficiano di protezione internazionale o di uno *status* umanitario a norma del diritto nazionale, a seguito di una segnalazione dell’Agenzia dell’Unione europea per l’asilo, dell’UNHCR o di altri organismi internazionali competenti (art. 2). Accanto al reinsediamento ed all’ammissione umanitaria, il regolamento disciplina, infine, l’ammissione di emergenza di persone con necessità urgenti di protezione legale o fisica o con esigenze mediche immediate, da applicarsi indipendentemente dalle regioni o dai Paesi terzi da cui deve avvenire il reinsediamento o l’ammissione umanitaria (art. 8, par. 5).

Rispetto all’originaria proposta della Commissione, vanno valutati positivamente anche gli interventi relativi alle condizioni di ammissione. Ai sensi del nuovo regolamento, infatti, la procedura di reinsediamento è destinata esclusivamente alle persone eleggibili per la protezione internazionale ai sensi del “regolamento qualifiche”⁹, mentre la vulnerabilità costituisce un criterio aggiuntivo¹⁰ ed è stato eliminato il riferimento alla vulnerabilità socioeconomica, categoria poco definita ed estranea al regime internazionale di protezione dei

⁸ Regolamento (UE) 2024/1350 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che istituisce un quadro dell’Unione per il reinsediamento e l’ammissione umanitaria.

⁹ Regolamento (UE) 2024/1347 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme sull’attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta.

¹⁰ Ai sensi del par. 1, dell’art. 5 del regolamento, infatti, possono beneficiare dell’ammissione i cittadini di Paesi terzi o apolidi, persone eleggibili per la protezione internazionale a condizione di appartenere ad almeno una delle categorie di cui al par. 3, lett. a), vale a dire persone vulnerabili quali donne a rischio, minori, vittime di violenza o tortura, persone bisognose di protezione legale e/o fisica, persone con esigenze mediche, disabili e persone per le quali non è prevedibile alcuna soluzione alternativa duratura.

rifugiati¹¹. Scompare anche l'esclusione dall'ambito di applicazione soggettivo del regolamento di coloro che, nei tre anni precedenti, abbiano soggiornato irregolarmente o abbiano tentato di entrare senza autorizzazione nel territorio degli Stati membri (art. 5).

Nessun passo avanti, invece, rispetto al carattere volontario degli strumenti disciplinati, che anzi sembra essere ulteriormente sottolineato: sin dal primo articolo, infatti, il regolamento dichiara di non stabilire il diritto per i cittadini di Paesi terzi o per gli apolidi di chiedere l'ammissione o di essere ammessi nel territorio di uno Stato membro, né di imporre agli Stati membri l'obbligo di ammettere un cittadino di Paese terzo o un apolide.

Quindi viene confermato che gli Stati membri contribuiscono al piano di reinsediamento e di ammissione umanitaria dell'Unione su base volontaria. In maniera quasi ridondante, l'art. 1 del regolamento si conclude ribadendo che le indicazioni fornite dagli Stati membri in relazione ai dettagli della loro partecipazione sono volontarie.

La procedura di ammissione (art. 9), in gran parte modificata in sede di negoziati rispetto alla proposta della Commissione, comprende diverse fasi: segnalazione, ove applicabile, identificazione, registrazione, valutazione e una conclusione in merito all'ammissione, nonché, in caso di reinsediamento, una decisione riguardo al riconoscimento della protezione internazionale o, in caso di ammissione umanitaria, una decisione riguardo al riconoscimento della protezione internazionale o dello *status* umanitario a norma del diritto nazionale. Nel caso di un'ammissione di emergenza, non necessariamente legata alle regioni o ai Paesi terzi da cui deve avvenire l'ammissione, la valutazione dei requisiti deve essere accelerata¹².

Conclusa la procedura¹³, gli Stati membri dovrebbero compiere ogni sforzo per garantire che il cittadino di Paese terzo o l'apolide, sulla cui

¹¹ A. DEL GUERCIO, *Canali di accesso protetto al territorio dell'Unione europea: un bilancio alla luce del nuovo Patto su immigrazione e asilo*, in *DUDI*, n. 1, 2021, p. 129 ss.

¹² Il regolamento prevede che gli Stati membri si adoperino per concludere la procedura entro un mese dalla data della registrazione.

¹³ Gli Stati membri giungono a una conclusione in merito all'ammissione non appena possibile e non oltre sette mesi dalla data della registrazione. Detti Stati possono estendere tale termine di tre mesi, qualora il caso comporti questioni complesse in fatto o in diritto.

ammissione si è giunti a una conclusione positiva, entri nel loro territorio entro dodici mesi. Gli Stati sono inoltre invitati ad organizzare le modalità di viaggio, tenendo conto delle esigenze specifiche delle persone interessate con riferimento ad eventuali vulnerabilità.

Il regolamento dispone, poi, i motivi per i quali l’ammissione possa essere rifiutata, non prevedendo però espressamente la possibilità per un cittadino di Stato terzo di impugnare la decisione di diniego. Come è stato osservato¹⁴, tale negazione risulta in evidente contrasto con l’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE (d’ora in poi la “Carta”) e di fatto obbliga gli Stati ad individuare un giudice competente nonché le vie di ricorso avverso tali tipi di provvedimento.

Infine, il regolamento istituisce un Comitato ad alto livello (art. 11), composto da rappresentanti del Parlamento europeo, del Consiglio, della Commissione e degli Stati membri, al fine di fornire consulenza alla Commissione su questioni inerenti all’attuazione del quadro dell’Unione, tra cui il numero raccomandato di persone da ammettere e le regioni o i Paesi terzi da cui effettuare l’ammissione, tenuto conto delle proiezioni delle esigenze globali di reinsediamento dell’UNHCR.

In sede di negoziati, si è previsto di affiancare alla partecipazione dell’Agenzia UE per l’asilo, dell’UNHCR e dell’Organizzazione internazionale per le migrazioni, anche quella di altre organizzazioni pertinenti, comprese le organizzazioni della società civile, che potranno essere invitate a partecipare alle riunioni del Comitato nei settori di rispettiva competenza.

È nell’ambito delle riunioni del Comitato che la Commissione dovrà invitare gli Stati membri a indicare, su base volontaria, i dettagli della loro partecipazione, compresi il tipo di ammissione e i Paesi da cui dovrà avvenire l’ammissione, e dei loro contributi al numero totale di persone da ammettere nell’ambito del piano dell’Unione. Inoltre, nel caso di impreviste crisi umanitarie al di fuori delle regioni o dei Paesi terzi inclusi nel piano dell’Unione, la Commissione, di propria iniziativa o a seguito di una raccomandazione di uno o più Stati membri o del Parlamento europeo, convocherà una riunione del Comitato al fine di ridiscutere il piano.

¹⁴ M. BORRACETTI, *op. cit.*, p. 109.

Ora, se è indubbiamente da accogliere positivamente l'armonizzazione dei criteri e delle procedure ottenuta con l'approvazione definitiva del regolamento, nonché il carattere non più temporaneo del reinsediamento, il testo di compromesso solleva diversi dubbi sull'efficacia del nuovo strumento, che non solo continua a basarsi sulla volontarietà degli Stati membri ma lascia anche ampia libertà agli stessi, che conservano l'ultima parola sull'ammissione dei richiedenti alle procedure contemplate, considerato che l'esperienza negli Stati membri delle misure di reinsediamento degli ultimi decenni registra numeri residuali.

Ulteriori riserve sono state espresse sulla capacità della nuova normativa di determinare effettivamente l'armonizzazione delle normative statali. Infatti, come osservato, pur avendo scelto lo strumento del regolamento, le disposizioni in esso contenute riconoscono un'ampia discrezionalità agli Stati membri¹⁵.

Apprezzabile, infine, la scelta di svincolare il reinsediamento dalla lotta all'immigrazione irregolare: rispetto all'originaria proposta, sono infatti scomparsi specifici riferimenti, quali la collaborazione attiva nei rimpatri e nel controllo delle frontiere fra i fattori da tenere in considerazione nella determinazione delle regioni o dei Paesi terzi da dove operare.

3. La disciplina della migrazione economica: fra attrazione di talenti e politiche di integrazione

Con riferimento alla migrazione legale, nel Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo la Commissione si limitava a sollecitare l'approvazione delle proposte pendenti e la piena applicazione degli atti in vigore, concentrandosi prevalentemente sull'attrazione di lavoratori altamente qualificati¹⁶.

Nel 2016 prendeva avvio, infatti, il processo di riforma della direttiva "Carta blu" del 2009 sui lavoratori altamente qualificati¹⁷, al

¹⁵ A. DEL GUERCIO, *op. cit.*

¹⁶ 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), *op. cit.*, p. 473 ss.

¹⁷ Proposta di direttiva del 7 giugno 2016, COM(2016) 378 def.

fine di superarne i limiti, quali le condizioni di ammissione restrittive e le limitate agevolazioni alla mobilità all’interno dell’Unione. Dopo un *iter* legislativo non semplice, proprio l’approvazione del Nuovo Patto ha sollecitato la ripresa dei negoziati e nel 2021 è stata approvata la nuova direttiva¹⁸.

Fra le novità introdotte rilevano i criteri più flessibili per ottenere il titolo di soggiorno, attraverso la riduzione sia della retribuzione minima che della durata dell’impiego (art. 5), le facilitazioni nella presentazione della domanda (art. 10), la riduzione da 18 a 12 mesi del periodo minimo per i titolari di Carta blu per trasferirsi e lavorare in uno Stato diverso da quello di primo rilascio (art. 21), nonché la possibilità di ottenere il ricongiungimento familiare in maniera più rapida (art. 17). Altra novità attiene alla possibilità che facciano richiesta della Carta blu anche i titolari della protezione internazionale (art. 9).

Nulla da fare, invece, per la proposta di eliminare i regimi nazionali che inevitabilmente entrano in competizione con la Carta Blu: gli Stati potranno continuare a rilasciare permessi nazionali per lavoro altamente qualificato al di fuori del modello e delle regole della nuova direttiva.

L’interesse ad attrarre talenti dell’Unione è stato ulteriormente confermato dalla proposta della Commissione, contenuta nel Nuovo Patto del 2020, di creare un “bacino di talenti dell’UE” (c.d. *talent pool*), una piattaforma per le assunzioni internazionali – simile a quelle già esistenti in Nuova Zelanda, Australia e Canada – che dovrebbe rappresentare il punto di incontro unico in tutta l’UE tra domanda e offerta di lavoro qualificato negli Stati membri.

L’idea si è concretizzata con la presentazione di una proposta di regolamento nel novembre 2023¹⁹. La piattaforma, alla quale gli Stati membri parteciperanno su base volontaria, sostenendone la gestione, dovrà non soltanto essere punto di incontro fra richieste di lavoro qualificato e lavoratori di Stati terzi, ma dovrà fornire anche

¹⁸ Direttiva 2021/1883/UE 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.

¹⁹ Proposta di regolamento del 15 novembre 2023, COM(2023) 176 def. In argomento v. G. MORGESE, *I percorsi legali di ingresso nell’UE tra iniziative in corso e prospettive future*, in L. F. PACE (a cura di), *Quo vadis Europa? Le sfide dell’Unione europea nel tempo delle crisi. Una riflessione multidisciplinare*, Roma, 2023, p. 287 ss., p. 297.

informazioni sulle procedure di assunzione e migrazione negli Stati membri e comprendere rigorose garanzie per assicurare condizioni eque di assunzione e di lavoro.

Il bacino di talenti dell'UE servirà a sostenere un'ulteriore azione proposta nel Nuovo Patto del 2020, i c.d. *partenariati per i talenti*. Formalmente avviati nel giugno 2021, sono aperti a studenti, laureati e lavoratori qualificati e si pongono l'obiettivo di offrire opportunità di istruzione e formazione professionale, di sostegno all'integrazione per i migranti di ritorno, di ridurre la pressione sul mercato del lavoro dell'UE provocata dalla contrazione della popolazione lavorativa e dalla carenza di competenze. Finora la Commissione ha privilegiato il varo di tali partenariati con il Marocco, la Tunisia, l'Egitto, il Pakistan e il Bangladesh, ma sono in programma partenariati per i talenti anche con la Nigeria e il Senegal, nell'ambito della più ampia cooperazione in materia di migrazione²⁰.

Sul fronte della migrazione economica, infine, si registra anche la recente approvazione della nuova direttiva sul permesso unico²¹, che sostituirà a maggio 2026 la direttiva del 2011²². Le nuove disposizioni abbreviano i tempi della procedura di rilascio del permesso unico, riducendo il termine per la decisione sulla domanda di rilascio del permesso a 90 giorni rispetto ai 4 mesi precedentemente previsti (art. 5), e rafforzano in parte i diritti dei beneficiari, consentendo ad esempio il cambiamento di datore di lavoro e la possibilità di restare nello Stato membro ospitante anche durante un periodo limitato di disoccupazione (art.11).

Al fine di rafforzare la parità di trattamento, ai beneficiari del permesso unico sono riconosciute le medesime condizioni di lavoro dei cittadini dello Stato membro ospitante che comprendono ora anche quelle relative agli orari, ai congedi, alle ferie e alla parità di genere,

²⁰ Comunicazione della Commissione, del 27 aprile 2022, Attirare competenze e talenti nell'UE, COM(2022) 657 def.

²¹ Direttiva 2024/1233/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2024, 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 (rifusione).

²² Direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011.

oltre alla retribuzione, al licenziamento e alla salute e alla sicurezza (art. 12). Sul fronte dei diritti collettivi è sancito espressamente anche il diritto di scioperare, di intraprendere azioni sindacali e di negoziare contratti collettivi (art. 12, par. 1, lett. b).

Da ultimo, al fine di rendere effettive le disposizioni della direttiva, gli Stati devono predisporre misure volte ad impedire eventuali abusi e a sanzionare le violazioni degli obblighi ivi previsti, adottando meccanismi efficaci di denuncia da parte dei lavoratori stranieri, inclusa la possibilità di adire l’autorità giudiziaria (art. 14).

La nuova direttiva, tuttavia, continua a non intaccare la competenza degli Stati membri di stabilire i requisiti di rilascio del permesso unico, né la competenza di stabilire le quote di ingresso, limitandosi dunque solo a rendere più incisiva la politica di integrazione dell’Unione.

In questa direzione va anche la proposta di modifica della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo del 2003²³, che rappresenta un vero strumento di integrazione dei cittadini di Stati terzi residenti sul territorio di uno Stato membro dell’Unione²⁴. Nonostante le difficoltà di recepimento e attuazione di tale strumento nei primi anni di vigenza, a seguito delle relazioni pubblicate negli anni dalla Commissione, nonché dei numerosi procedimenti di infrazione ed interventi della

²³ Proposta di direttiva del 27 aprile 2024, COM(2024) 650 def.

²⁴ Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. Vedi, fra gli altri, S. PEERS, *Implementing Equality? The Directive on Long-Term Resident Third-Country Nationals*, in *ELR*, vol. 29, n. 4, 2004, p. 437 ss.; S. CARRERA, “Integration” as a Process of Inclusion for Migrants? The Case of Long-Term Residents in the EU, CEPS Working Document, March 2005, p. 219 ss., reperibile online; A. DI STASI, *Verso uno “statuto” euro-nazionale del cd. immigrato di lungo periodo*, in U. LEANZA (a cura di), *Le migrazioni: una sfida per il diritto internazionale, comunitario e interno*, Napoli, 2005, p. 451 ss.; L. HALLESKOV, *The Long-Term Residents Directive: A Fulfilment of the Tampere Objective of Near-Equality?*, in *European Journal of Migration and Law*, 2005, p. 181 ss.; J. HANDOLL, *The Long-term Resident Directive*, in J. Y. CARLIER, P. DE BRUYCKER (eds.), *Immigration and Asylum Law of the EU: Current Debates*, Bruxelles, 2005, p. 144 ss.; J. HANDOLL, *Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 Concerning the Status of Third Country Nationals who are Long Term Resident*, in K. HAILBRONNER (ed.), *EU Immigration and Asylum Law*, München-Oxford-Baden-Baden, 2010, p. 589 ss.; D. ACOSTA ARCAZARO, *The Long-Term Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship. An Analysis of Directive 2003/109*, Leiden-Boston, 2011; A. DI STASI, R. PALLADINO, *La perdurante frammentarietà dello “statuto” europeo del soggiornante di lungo periodo tra integrazione dei mercati ed integrazione politico-sociale*, in *SIE*, n. 2-3, 2012, p. 375 ss.

Corte di giustizia, lo stato di attuazione della direttiva è migliorato negli anni²⁵, rimanendo particolarmente difficile solo la possibilità per il soggiornante di lungo periodo di trasferirsi in un altro Stato membro, elemento, peraltro, fra i più innovativi previsti dalla disciplina del 2003. Tra le cause di tale insuccesso rientra, probabilmente, la circostanza che l'esercizio di tale diritto è sottoposto a diverse condizioni che gli Stati possono chiedere vengano soddisfatte, condizioni che di fatto hanno trasformato un diritto in una «mera possibilità»²⁶.

In particolare, ai sensi dell'art. 14 della normativa vigente, il soggiornante di lungo periodo può risiedere in un secondo Stato membro per esercitare un'attività lavorativa, per frequentare corsi di studio e/o formazione professionale o per altri scopi. Tuttavia, in caso di attività economica in qualità di lavoratore autonomo o dipendente, gli Stati membri sono autorizzati ad esaminare la situazione del loro mercato del lavoro e ad applicare le procedure nazionali relative rispettivamente alla copertura di un posto vacante o all'esercizio di tali attività. A tal proposito, la prima relazione della Commissione sull'applicazione della direttiva²⁷ aveva rilevato le difficoltà nell'applicazione pratica delle previsioni relative alla mobilità all'interno dell'Unione, sottolineando come la mobilità per i soggiornanti di lungo periodo fosse sensibilmente migliorata negli Stati membri che non la subordinano all'esame della situazione del mercato del lavoro.

La direttiva autorizza, inoltre, gli Stati membri a richiedere al soggiornante di lungo periodo di fornire la prova di disporre di risorse economiche stabili e regolari, di disporre di un'assicurazione malattia, nonché di soddisfare le misure di integrazione in conformità alla

²⁵ Relazione della Commissione, del 29 marzo 2019, sull'applicazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, COM(2019) 161 def.

²⁶ Così 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. 39.

²⁷ Relazione della Commissione del 28 settembre 2011, COM(2011) 585 def.

legislazione nazionale, purché le condizioni di integrazione non siano state già applicate ai richiedenti nel primo Stato membro²⁸.

Il Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo del 2020, ritenendo la direttiva in oggetto “sottoutilizzata”, ne proponeva la revisione con l’obiettivo «di creare un vero e proprio *status* di soggiornante di lungo periodo nell’UE, in particolare rafforzando il diritto di chi vi rientra di spostarsi e lavorare in altri Stati membri»²⁹.

La proposta è stata presentata il 27 aprile 2022³⁰ e poggia sulla 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.

La proposta di rifusione introduce, anzitutto, un importante cambiamento del 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*» (art. 4). La nuova disciplina consentirebbe, in altre parole, di acquisire lo *status* in maniera più semplice ed in un periodo di tempo più breve.

La proposta si pone l’obiettivo anche di ridurre la discrezionalità lasciata agli Stati membri relativamente ad eventuali ulteriori requisiti, recependo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione, con riferimento ad es. al fatto che, nel dimostrare di avere risorse economiche sufficienti, il richiedente possa far riferimento anche alle

²⁸ Vero è che l’espressione utilizzata – «misure di integrazione» – sembra voler sottolineare la distinzione tra tali misure e le condizioni che gli Stati possono imporre per il rilascio del primo permesso di soggiorno di lungo periodo. Infatti nella citata prima relazione sull’applicazione della direttiva, la Commissione ha sottolineato come non siano da ritenere conformi alla direttiva le legislazioni nazionali che dispongono che i titolari dello *status* di soggiornante di lungo periodo in un altro Stato membro debbano – nonostante l’applicazione della condizione d’integrazione nel primo Stato membro – soddisfare misure di integrazione che comportano più della semplice frequentazione di corsi di lingua.

²⁹ Comunicazione della Commissione del 23 settembre 2020, COM(2020) 609 def.

³⁰ Proposta di direttiva del 27 aprile 2022, COM(2022) 650 def.

risorse messe a disposizione da un terzo, a condizione che siano «stabili, regolari e sufficienti» (art. 5)³¹.

Al fine di promuovere la migrazione circolare, la proposta estende la possibilità di assentarsi dal territorio dell'Unione senza perdere lo *status* per un periodo di 24 mesi (art. 9), 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*.

Quanto al trattamento riservato ai beneficiari, già particolarmente vantaggioso ai sensi della direttiva in vigore, la proposta chiarisce che i soggiornanti di lungo periodo devono godere degli stessi diritti dei cittadini nazionali anche relativamente all'acquisizione di alloggi privati, essendo questo aspetto particolarmente rilevante ai fini dell'integrazione nelle comunità ospitanti. A ciò si aggiunge l'ulteriore previsione in materia di previdenza sociale, secondo cui i soggiornanti di lungo periodo 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, nonché 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 (art. 12).

Infine, un'altra importante novità consiste nell'introduzione di norme specifiche relative all'acquisizione dello *status* di soggiornante di lungo periodo da parte dei figli di un cittadino di un Paese terzo lungosoggiornante, nati o adottati nel territorio dello Stato membro che ha rilasciato il permesso di soggiorno (art. 15). Questa disposizione trova la sua *ratio* nella necessità di garantire il rispetto e la protezione del diritto alla vita privata e familiare. La proposta prevede che i figli acquisiscano automaticamente lo *status* di soggiornante di lungo periodo, a seguito della domanda presentata da genitore, già soggiornante di lungo periodo alle autorità competenti dello Stato membro in cui risiede.

³¹ Sulla questione è intervenuta infatti la Corte di giustizia, affermando che la vigente normativa va interpretata nel senso che la nozione di “risorse” non riguarda unicamente le “risorse proprie” del richiedente lo *status* di soggiornante di lungo periodo, ma può anche comprendere le risorse messe a disposizione di tale richiedente da un terzo purché, tenuto conto della situazione individuale del richiedente siano considerate stabili, sufficienti e regolari. Si veda Corte giust. 3 ottobre 2019, C-302/18, *X/Belgische Staat*.

Con riferimento alla mobilità intraeuropea dei soggiornanti di lungo periodo, che il regime vigente ha impedito di affermarsi, la proposta intende rimuovere una serie di attuali limitazioni. Anzitutto, secondo il dettato 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 (art. 17); inoltre, sono ridotti i tempi per ricevere l’autorizzazione e si 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.

Non resta che auspicare un accordo sulla proposta di rifusione della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo al fine di ritrovare “lo spirito di Tampere”, che possa poi riflettersi anche sull’attuazione delle riforme appena approvate.

4. *Osservazioni conclusive*

Le previsioni riguardanti l’invecchiamento della popolazione attiva europea e, di conseguenza, la necessità di manodopera, qualificata e non, in tutti gli Stati membri dell’Unione, hanno acceso i riflettori, sin dalla fine degli anni Novanta, sul contributo che in questo ambito può dare la migrazione regolare, anche al fine di combattere e ridurre la migrazione illegale, lo sfruttamento di immigrati nell’economia sommersa ed il traffico di esseri umani.

Eppure, il Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo, come detto, non vi ha posto particolare attenzione e la riforma appena approvata non ha inciso in maniera sostanziale in questo ambito specifico.

Quanto ai percorsi legali a fini protettivi, nonostante possa essere accolto positivamente il quadro giuridico stabile introdotto dal nuovo regolamento sul reinsediamento, il carattere volontario degli strumenti in esso disciplinati, come osservato, rischia di vanificare lo sforzo negoziale che ha portato all’adozione del regolamento stesso.

Si registrano invece dei passi in avanti sul fronte della migrazione di tipo economico, ma principalmente con riferimento alla migrazione altamente qualificata. Infatti, la nuova direttiva sul permesso unico

interviene perlopiù sul fronte dell'integrazione dei beneficiari, senza intaccare la competenza degli Stati membri a stabilire le quote di ingresso, e mantenendo un ruolo residuale con riferimento alle categorie di stranieri non disciplinate dalle direttive settoriali³².

Tuttavia appare, a parere di chi scrive, di grande rilevanza l'impatto che le novità contenute nella proposta di rifusione della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo possono avere, se approvate. Valorizzando uno *status* già "privilegiato", cui in linea di principio tutti gli stranieri possono accedere, nel rispetto dei limiti temporali previsti, ci si potrebbe, infatti, avvicinare molto al concetto di "cittadinanza civile" elaborato dalla Commissione europea più di vent'anni fa³³, attraverso un sistema più efficace, coerente ed equo, essenziale per promuovere l'integrazione dei cittadini di Stati terzi residenti legalmente nell'UE, consentendone un più veloce stabilizzazione.

³² Come già la direttiva del 2001, si veda B. NASCIBENE, *Considerazioni conclusive. Le incertezze delle politiche europee di immigrazione e asilo*, in S. AMADEO, F. SPITALERI (a cura di), *op. cit.*, p. 403.

³³ Comunicazione della Commissione, del 22 novembre 2000, su una politica comunitaria in materia di immigrazione, COM(2000) 757, def. Fra gli altri, si veda M. BELL, *Civic Citizenship and Migrant Integration*, in *EPL*, n. 2, 2007, p. 311 ss.; S. MAILLARD, *L'émergence de la citoyenneté sociale européenne*, Aix-Marseille, 2008; M. BENLOLO CARABOT, *Vers une citoyenneté européenne de résidence?*, in *RAE*, n. 1, 2011, p. 7 ss.; A. DI STASI, *op. cit.*, p. 451 ss.; P. GARGIULO, *L'idea della cittadinanza civile*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, Torino, 2014, p. 103 ss.; M. JESSE, *The Civic Citizens of Europe: The Legal Potential for Immigrant Integration in the EU, Belgium, Germany and United Kingdom*, Leiden, 2017. Sulla limitata rilevanza concreta del concetto, si veda B. NASCIBENE, F. ROSSI DAL POZZO, *Diritti di cittadinanza e libertà di circolazione nell'Unione europea*, Padova, 2012.

ABSTRACT (ITA)

Le previsioni riguardanti l’invecchiamento della popolazione attiva europea, e di conseguenza la necessità di manodopera in tutti gli Stati membri dell’Unione, hanno acceso i riflettori, sin dalla fine degli anni Novanta, sul contributo che in questo ambito può dare la migrazione regolare, anche al fine di combattere e ridurre la migrazione illegale, lo sfruttamento di immigrati nell’economia sommersa ed il traffico di esseri umani. Eppure, il Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo del 2020 non vi ha posto particolare attenzione e la riforma appena approvata non ha inciso in maniera sostanziale in questo ambito specifico. Il lavoro intende ripercorrere brevemente le recenti novità che attengono alla migrazione legale, sia economica che a fini protettivi, nonché le proposte ancora in fase negoziale, al fine di valutare i possibili effetti sul fenomeno migratorio nel suo complesso.

ABSTRACT (ENG)

Forecasts regarding the ageing of the European working population, and consequently the need for manpower in all the Member States, have turned the spotlight, since the end of the 1990s, on the contribution that regular migration can make in this area, also with a view to combating and reducing illegal migration, the exploitation of immigrants in the underground economy and human trafficking. However, the 2020 New Pact on Migration and Asylum did not pay particular attention to it and the recent reform did not substantially impact this specific area. This paper intends to briefly review the recent developments concerning legal migration, both economic and protective, as well as the proposals still under negotiation, to evaluate the possible effects on the migratory phenomenon.