

Francesco Lucia Gatta

Vie legali economiche e migrazione ai fini lavorativi: il ritardo della politica comune dell'Ue

(doi: 10.1438/96674)

Diritto pubblico (ISSN 1721-8985)

Fascicolo 1, gennaio-aprile 2020

Ente di afferenza:

Università di Firenze (unifi)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.
Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo,

Francesco Luigi Gatta

Vie legali economiche e migrazione a fini lavorativi: il ritardo della «politica comune» dell'Ue

Sommario: 1. Introduzione: il ritardo dell'Ue nella politica di migrazione legale. – 2. Le Conclusioni di Tampere e i primi tentativi di regolazione del settore dell'immigrazione per motivi di lavoro. – 3. Il rilancio della politica comune in materia d'immigrazione legale e il nuovo approccio settoriale. – 4. Il definitivo tramonto dell'approccio orizzontale e la legislazione «*worker-by-worker*». In particolare: la Carta Blu. – 5. Il tentativo di rilancio delle politiche di migrazione legale e i progressi limitati. – 6. Le prospettive per il futuro. – 7. Conclusioni.

1. *Introduzione: il ritardo dell'Ue nella politica di migrazione legale*

Secondo l'Organizzazione internazionale per le migrazioni, nel mondo ci sono circa 272 milioni di migranti internazionali, di cui i 2/3 sono lavoratori migranti¹. Per l'Organizzazione internazionale del lavoro quasi la metà di questi (48,5%) sono concentrati in due regioni: il Nord America e l'Europa².

I lavoratori migranti contribuiscono allo sviluppo economico e sociale sia dei paesi di destinazione che di origine. Il loro accesso al mercato del lavoro è un requisito essenziale affinché tali contributi possano essere realizzati. In questo contesto, nella sfida globale della mobilità lavorativa e dell'attrazione di forza lavoro straniera, l'Unione europea presenta un significativo ritardo rispetto ad altri *competitor* internazionali. In particola-

Il presente lavoro è una versione rivista e ampliata della relazione presentata nel secondo convegno annuale dell'Accademia di diritto e migrazioni (ADiM), dedicato a «L'Europa allo specchio: la politica UE di immigrazione e asilo a venti anni da Tampere», tenutosi il 14-15 novembre 2019 all'Università della Tuscia.

¹ International Organization for Migration (IOM), *World migration report 2020*, IOM, Geneva, 2019, p. 2.

² International Labour Organization, *ILO global estimates on migrant workers. Results and methodology*, ILO, Geneva, 2015, p. 12.

re, difficoltà si riscontrano soprattutto nella capacità di mettere in atto un sistema strutturato, efficiente e credibile di vie di accesso legale in favore di cittadini di paesi terzi che intendano recarsi in Europa per svolgere un'attività economica.

Se, in effetti, in altri ambiti quali il mercato delle merci o dei servizi, nel corso del tempo si è potuto assistere a un'evoluzione significativa delle politiche dell'Ue, lo stesso non può dirsi per il mercato europeo del lavoro. Ciò è dovuto a una serie di fattori – non solo di natura giuridica, bensì anche politica ed economica – che hanno operato e continuano a operare quali «elementi frenanti» nei confronti dell'azione dell'Ue nel campo della migrazione legale a fini lavorativi.

Sono innanzitutto da considerare aspetti di natura economica, aventi carattere «strutturale» e, dunque, sostanzialmente ineliminabile. Si tratta, in particolare, delle consistenti e a volte radicali differenze nei sistemi economici degli Stati membri, che incidono direttamente sulle politiche europee del mercato del lavoro. A titolo esemplificativo possono citarsi le emblematiche statistiche Eurostat relative al tasso di disoccupazione nell'Ue. Secondo i dati aggiornati al 2019, il tasso medio di disoccupazione negli allora 28 Stati membri è pari al 6,3%³. Volgendo lo sguardo ai singoli Stati membri, si riscontrano però profonde differenze, oscillando, anche di diversi punti percentuali, dai paesi a tasso di disoccupazione più alto, come Grecia (16,8%) e Spagna (14,1%), a quelli con il più basso, come Repubblica Ceca (2,2%), Germania (3,1%) e Polonia (3,2%)⁴.

La disoccupazione presenta differenze non solo in termini quantitativi ma anche qualitativi. Diverso, ad esempio, è il tasso di disoccupazione giovanile: relativamente contenuto in paesi come Germania (5,9%) e Repubblica Ceca (5,2%), consistente e fortemente problematico in altri, come Italia (28,6%), Spagna (32,1%) e Grecia (32,5%)⁵. Ancora, differenze considerevoli si registrano nella durata della permanenza nello stato di disoccupazione, nel livello di educazione dei lavoratori, nei settori di attività coinvolti e via dicendo. Una tale eterogeneità nei sistemi economici degli Stati membri ostacola un'azione completamente uniformante e armonizzante da parte dell'Ue.

³ Eurostat, *Euro area unemployment at 7.5%*, newsrelease euroindicators, Eurostat, 4/2020, 9 January 2020.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Le statistiche Eurostat si riferiscono alla fascia di popolazione compresa tra i 15 e i 24 anni di età.

Questi fattori economici hanno per così dire un riflesso a livello giuridico, in termini di suddivisione di competenze tra Stati membri e Unione europea. A tal proposito, quest'ultima non di rado è stata oggetto di critiche circa lo scarso apporto fornito nell'ambito del mercato europeo del lavoro, nonostante il trattato le assegni l'ambizioso obiettivo di conseguire la «piena occupazione» in Europa⁶. Tuttavia, il modesto impatto dell'azione dell'Ue nelle politiche occupazionali deve essere considerato alla luce del regime di competenze disegnato nei trattati, evidentemente tenendo conto dei descritti fattori economici: è proprio in ragione delle forti disuguaglianze e particolarità nazionali che la responsabilità delle politiche occupazionali viene principalmente affidata agli Stati membri, questi essendo meglio posizionati per il governo e la gestione delle relative misure in funzione delle proprie esigenze e specificità. All'Ue, pertanto, compete solo un'azione di coordinamento, peraltro non particolarmente incisiva.

Ai sensi dell'art. 5, par. 2, TFUE, infatti, l'Unione «prende misure per assicurare il coordinamento delle politiche occupazionali degli Stati membri», definendone a tal fine gli orientamenti. Specularmente l'art. 2, par. 3 stabilisce che gli Stati membri coordinano le loro politiche economiche e occupazionali secondo le modalità definite dall'Unione. Ancora, il TFUE, nel titolo IX rubricato «Occupazione», si riferisce a una «strategia coordinata» che l'Unione e gli Stati membri si adoperano a sviluppare (art. 145); questi ultimi, inoltre, attraverso le proprie politiche occupazionali contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi definiti dal trattato e «considerano la promozione dell'occupazione una questione di interesse comune» (art. 146). Infine, l'Unione europea fornisce il proprio contributo «promuovendo la cooperazione tra gli Stati membri nonché sostenendone e, se necessario, integrandone l'azione», ma pur sempre nel rispetto delle loro competenze (art. 147).

Al di là della questione del problematico inquadramento delle politiche occupazionali nel sistema di competenze dell'Ue – dibattuta in dottrina con orientamenti che le riconducono nelle competenze concorrenti, ovvero in quelle c.d. complementari, ovvero ancora in un'autonoma categoria o, addirittura, in una sorta di “non competenza”⁷ – quel che emerge dalla pur incerta e contraddittoria disciplina dei trattati è una competenza dell'Unione debole e poco incisiva. Le attribuzioni in materia di politiche occupa-

⁶ Art. 3, par. 3, TUE.

⁷ Per una ricostruzione dei vari orientamenti dottrinali, v. M. Orlandi, *Le competenze europee in materia di coordinamento delle politiche occupazionali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1/2019, pp. 141-174.

zionali effettivamente presentano caratteri peculiari, in termini di funzione, tipologia di atti adottabili dalle istituzioni europee, origine e modalità di produzione degli stessi, nonché loro capacità e grado di vincolatività⁸.

Ciò detto in riferimento alle limitate e incerte competenze dell'Unione in materia di occupazione, deve poi considerarsi che, in tema di immigrazione per motivi di lavoro, si è in presenza di una competenza di tipo concorrente. In particolare, ai sensi dell'art. 79 TFUE l'Unione sviluppa «una politica comune dell'immigrazione» volta al raggiungimento di obiettivi quali la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani⁹.

Se tale disposizione presenta una certa vaghezza, essendo formulata in termini piuttosto astratti e generici, si può nondimeno notare il significativo uso dell'espressione «politica comune». In effetti, la nozione di «politica comune» non è invocata nel trattato per tutti gli ambiti legati alla migrazione: per le frontiere, ad esempio, si parla solo di «politica» e di «sistema integrato»¹⁰, mentre si ha parimenti una «politica comune» nel settore dell'asilo¹¹. Tale espressione indica l'ambizione di sviluppare un insieme armonico e coerente di strumenti, basato su una comune programmazione, una comune legislazione e una comune implementazione della stessa.

⁸ Trattasi di atti come relazioni annuali, raccomandazioni, orientamenti, indirizzi di massima, caratterizzati da una valenza più eminentemente politica che giuridica. In particolare, l'art. 148 TFUE delinea la procedura di coordinamento delle politiche occupazionali. Questa è attivata da una relazione annuale comune del Consiglio e della Commissione, sulla cui base il Consiglio europeo può adottare le proprie conclusioni. Queste a loro volta fungono da base per l'adozione da parte del Consiglio degli orientamenti in materia di occupazione, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e di una serie di ulteriori organi consultivi tra cui il Comitato economico e sociale. Degli orientamenti gli Stati membri «devono tener conto» nelle rispettive politiche in materia di occupazione (art. 148, par. 2, TFUE). Su tale procedura, più nel dettaglio v. M. Orlandi, *Le competenze europee*, cit.

⁹ Art. 79, par. 1, TFUE. Per un commento della disposizione, v. A. Adinolfi, *Commento all'art. 79 TFUE*, in *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, pp. 488 ss.

¹⁰ Art. 77, par. 1 e par. 2, lett. d, TFUE. Una politica comune è invece evocata al par. 2, lett. a dello stesso articolo con riferimento ai visti e agli altri titoli di soggiorno di breve durata.

¹¹ Art. 78, par. 1, TFUE.

L'accento, dunque, è posto sul ruolo dell'Ue e sul valore aggiunto che può derivare dalla sua azione¹².

Una tale impostazione è tuttavia «rallentata» dagli Stati membri e dalla volontà di difendere i propri interessi e prerogative. Se, infatti, spetta all'Unione sviluppare una politica comune di immigrazione, gli Stati membri conservano la facoltà di stabilire i volumi di ammissione di soggetti provenienti da paesi terzi in cerca di lavoro. Tale ultimo aspetto – di cui gli stessi Stati membri hanno avvertito il bisogno di esplicitazione, inserendo nel trattato il divieto per l'Ue di porre «quote»¹³ – può essere considerato quale espressione della volontà di preservare la sovranità statale e le connesse prerogative in termini di controllo sull'ingresso e soggiorno di soggetti stranieri.

Ciò conduce alla considerazione di ulteriori fattori, di natura politica, che si dimostrano idonei ad incidere sulla capacità d'azione dell'Unione in questo ambito. In effetti, quando si tratta dell'ingresso di cittadini di paesi terzi nel territorio nazionale, l'elemento della sovranità viene subito in rilievo quale fattore di resistenza a limitazioni e condizionamenti al diritto dello Stato di controllare i propri confini. Questo è stato particolarmente evidente nel contesto della «crisi dei rifugiati», circostanza che ha contribuito a distogliere l'attenzione dal tema dell'apertura di canali legali di mobilità in entrata, dirottandola invece in modo decisivo sul contrasto della migrazione irregolare e sul contenimento dei flussi, settori in cui l'Ue ha infatti concentrato la maggior parte delle proprie energie politiche ed economiche.

Alla luce di questi fattori, l'articolo si propone di valutare l'operato dell'Ue nel settore della migrazione legale a fini lavorativi, ripercorrendone le principali tappe a partire dal Consiglio europeo di Tampere del 1999 fino al momento attuale. L'analisi si concentra sui principali strumenti normativi adottati dal legislatore europeo, considerandone impatto ed efficacia, per poi concludere con una valutazione complessiva sulla politica d'immigrazione dell'Unione con particolare riguardo al quesito se la stessa possa effettivamente dirsi «comune».

¹² Sulla nozione di politica comune, v. P. De Bruycker, *Pour un agenda européen de recherche en matière d'immigration et d'asile*, in *Revue critique trimestrielle de jurisprudence et de législation*, 2016, p. 104.

¹³ Art. 79, par. 5, TFUE. Si può notare come la disposizione non si riferisce a tutti i cittadini di paesi terzi, bensì solo ai lavoratori migranti provenienti da paesi terzi. Diversamente, un sistema di quote obbligatorie è stato istituito con la Decisione del Consiglio (UE) 2015/1601 nel 2015 con riferimento ai richiedenti asilo da ripartire tra gli Stati membri in forza del meccanismo di ricollocazione attivato in favore di Italia e Grecia.

2. Le Conclusioni di Tampere e i primi tentativi di regolazione del settore dell'immigrazione per motivi di lavoro

L'Ue diventa competente in materia d'immigrazione e asilo con il Trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1° maggio 1999. Il Consiglio europeo tenutosi a Tampere nell'ottobre dello stesso anno rappresenta il primo tentativo di porre i fondamenti programmatici per l'esercizio delle nuove competenze. Nelle proprie Conclusioni – considerate il primo passo verso la creazione di uno Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – il Consiglio europeo affermava «la necessità di un ravvicinamento delle legislazioni nazionali relative alle condizioni di ammissione e soggiorno dei cittadini dei paesi terzi, in base a una valutazione comune sia degli sviluppi economici e demografici all'interno dell'Unione sia della situazione nei paesi di origine», a tal fine chiedendo al Consiglio «decisione rapide, sulla base di proposte della Commissione. Tali decisioni dovrebbero tenere conto non solo della capacità di accoglienza dei singoli Stati membri ma anche dei loro legami storici e culturali con i Paesi di origine»¹⁴.

Nelle parole dei leader europei si possono cogliere i principi su cui si sarebbe dovuta sviluppare la futura politica comune d'immigrazione. Innanzitutto, si nota il sostegno in favore dell'azione dell'Ue, in particolare tramite l'idea del ravvicinamento delle legislazioni nazionali. L'esplicita richiesta di «decisioni rapide» rivolta al Consiglio si pone nella stessa direzione, pur in mancanza di una tabella di marcia e di una programmazione specifica al riguardo. Ciò è in antitesi con quanto delineato dalle stesse Conclusioni di Tampere circa la creazione di un «regime europeo comune in materia di asilo», per il quale si prevedevano invece diverse tappe: nel breve termine, la predisposizione di norme comuni e condizioni comuni minime e, nel lungo periodo, norme volte a definire una procedura comune e uno status uniforme valido in tutta l'Unione¹⁵.

Le Conclusioni identificano anche i criteri su cui impostare la politica d'immigrazione europea, individuandoli negli «sviluppi economici e demografici» sia dell'Unione sia dei paesi di origine dei cittadini di paesi terzi, così configurando un percorso di prospettiva a lungo termine, basato sulla considerazione di aspetti evolutivi come l'invecchiamento della popolazione, gli andamenti delle economie e dei mercati del lavoro. Il riferimento ai «legami storici e culturali» degli Stati membri con i paesi terzi

¹⁴ Consiglio europeo di Tampere, Conclusioni della Presidenza, 15 e 16 ottobre 1999, par. 20.

¹⁵ *Ibidem*, par. 13 ss.

(in particolare le ex-colonie) suggerisce un'idea di dialogo e cooperazione internazionale al fine di definire le politiche migratorio-lavorative.

Sull'onda dello spirito europeo di Tampere e in osservanza alla richiesta di «decisioni rapide», nel novembre 2000 la Commissione europea presenta la Comunicazione su una politica comunitaria in materia di immigrazione¹⁶. Nel documento la Commissione guidata da Romano Prodi insiste sulla necessità di un approccio comune in materia d'immigrazione e, in assenza di indicazioni dettagliate su come sviluppare e attuare detta politica, ne propone uno omnicomprensivo ed orizzontale. Stanti le significative differenze tra Stati membri in termini di rapporti con i paesi terzi, di capacità di accoglienza, sviluppo delle politiche di integrazione e di esigenze del mercato di lavoro, la Commissione individua «come modo migliore per pervenire a una politica regolamentata dell'immigrazione la costituzione di un quadro generale a livello dell'Ue, con standard e procedure comuni e un meccanismo per fissare obiettivi e traguardi indicativi, entro il quale gli Stati membri definiscano e attuino le politiche nazionali»¹⁷.

Tale approccio complessivo volto alla definizione di un quadro generale europeo («*overall framework at EU level*») viene ribadito e ulteriormente sviluppato dalla Commissione con la presentazione nel luglio 2001 di una proposta di direttiva sull'immigrazione economica¹⁸. L'obiettivo è definire norme sostanziali e procedurali comuni sull'ingresso e il soggiorno a fini lavorativi di tutti i cittadini di paesi terzi. Si sottolinea che «nell'interesse della chiarezza e della certezza giuridica, la proposta segue un approccio orizzontale e contempla le condizioni di ingresso e di soggiorno di qualsiasi cittadino di un paese terzo che svolga un'attività economica subordinata o autonoma nel territorio di uno Stato membro»¹⁹.

Un approccio normativo, dunque, orizzontale e omnicomprensivo, tale da regolare e armonizzare la materia tramite un unico atto normativo relativo a tutti i lavoratori provenienti da un paese terzo, indipendentemente da caratteristiche quali lo svolgimento di attività subordinata o autonoma, la qualifica e il livello di formazione posseduto, il settore di impiego.

¹⁶ Commissione europea, Comunicazione su una politica comunitaria in materia di immigrazione, COM(2000)757, 22 novembre 2000.

¹⁷ *Ibidem*, p. 14.

¹⁸ Commissione europea, Proposta di direttiva del Consiglio relativa alle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendono svolgere attività di lavoro subordinato o autonomo, COM(2001)386, 11 luglio 2001.

¹⁹ *Ibidem*, p. 7.

L'ambiziosa iniziativa della Commissione Prodi, tuttavia, viene presto a scontrarsi con il muro delle posizioni degli Stati membri. Al successivo Consiglio europeo di Laeken del dicembre 2001 la proposta non viene considerata, venendo accantonata a fronte di altre più pressanti esigenze. Il summit, infatti, si svolge a pochi mesi di distanza dall'attentato alle Torri gemelle dell'11 settembre, in un clima di allarmismo, sorveglianza rafforzata e mobilitazione di *intelligence* a fini antiterroristici. Le Conclusioni del Consiglio europeo non fanno menzione della proposta della Commissione, limitandosi a un del tutto generico richiamo all'esigenza di «adottare, sulla base delle conclusioni di Tampere e senza indugio, una politica comune in materia di asilo e di immigrazione»²⁰.

Nonostante tale dichiarazione, appariva chiaro che i governi degli Stati membri non fossero pronti né disposti a avviare un processo di elaborazione di un sistema comune per un mercato europeo del lavoro, tanto più secondo l'impostazione proposta dalla Commissione nel senso di un'apertura verso tutte le categorie di cittadini di paesi terzi. Come conseguenza, non solo i negoziati sulla proposta di direttiva del 2001 non vengono avviati – così sostanzialmente insabbiando l'iniziativa e costringendo infine la Commissione al definitivo ritiro della proposta nel 2006 –, ma anche, più in generale, il tema dell'immigrazione legale per motivi di lavoro scompare dal dibattito politico e dall'agenda europea degli anni successivi.

3. Il rilancio della politica comune in materia d'immigrazione legale e il nuovo approccio settoriale

Alle prese con rilevanti e pressanti questioni – la lotta al terrorismo, la sicurezza interna, il grande allargamento a Est del 2004 – l'Ue nel corso dei primi anni 2000 «dimentica» la costruzione della politica d'immigrazione legale. La proposta del 2001 della Commissione per una direttiva «orizzontale» che copre tutte le categorie di lavoratori non raccoglie consenso e è messa da parte. La pianificazione di una politica comune riprende solo verso la fine del 2004, con il Programma dell'Aia²¹. Tale atto, con cui si fissavano le linee programmatiche per lo sviluppo dello spazio di libertà,

²⁰ Consiglio europeo di Laeken, Conclusioni della Presidenza, 14-15 dicembre 2001, par. 39.

²¹ Consiglio, Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea, (2005/C 53/01).

sicurezza e giustizia per il quinquennio successivo, offre infatti l'occasione per tornare sulla questione della migrazione legale economica.

Se, da un lato, il Programma dell'Aia sottolinea l'importanza del tema, dall'altro ne circoscrive al contempo la portata: «la migrazione legale svolgerà un ruolo importante nel rafforzamento dell'economia basata sulla conoscenza e dello sviluppo economico in Europa»²². È proprio nella specificazione del tipo di sviluppo economico che s'intende perseguire e sostenere a livello di Ue che si possono cogliere le premesse della futura evoluzione normativa del settore. Ciò che viene in rilievo, infatti, è l'economia basata sulla conoscenza («*knowledge-based economy*») ed è su questa che s'intende puntare. Vale a dire, non una forma di promozione «globale» del lavoro, relativo a tutti i cittadini di paesi terzi, bensì solo a coloro i quali siano dotati di requisiti di conoscenza e, dunque, siano formati, specializzati, abbiano ricevuto un determinato livello di educazione²³.

Un primo riflesso di questo approccio, più selettivo e centrato sull'«economia basata sulla conoscenza», si può riscontrare nella direttiva 2005/71/CE relativa all'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica²⁴. Si tratta di una direttiva adottata agevolmente, dopo circa 18 mesi dalla proposta e senza grosse difficoltà²⁵. Ciò può essere spiegato essenzialmente con due considerazioni. Da un lato, la direttiva interessa una categoria di cittadini di paesi terzi numericamente limitata (i ricercatori), dall'altro, tale categoria di soggetti è necessaria all'Ue per il raggiungimento di obiettivi di crescita economica e di investimento nel settore della ricerca scientifica. Nella direttiva si coglie infatti l'intenzione di perseguire ambiziosi obiettivi di sviluppo e crescita dell'economia: appunto quell'economia della conoscenza che l'Ue aspira a rendere la «più competitiva e più dinamica del mondo»²⁶. La direttiva 2005/71/CE inaugura, di fatto, un nuovo, diverso approccio alle politiche europee in materia d'immigrazione legale per motivi di lavoro: non orizzontale e omnicomprensivo, come

²² *Ibidem*, par. 1.4.

²³ Per una critica a tale approccio selettivo in favore dei soli lavoratori migranti altamente qualificati, v. IOM, *Labour Market Inclusion of the Less Skilled Migrants in the European Union*, Brussels, 2012.

²⁴ 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.

²⁵ La proposta della Commissione è del 16 marzo 2004, v. COM(2004)178.

²⁶ Direttiva 2005/71/CE, Considerando n. 2.

proposto dalla Commissione nel 2001, bensì settoriale e selettivo in base a determinate categorie di lavoratori.

Nonostante l'adozione di questa prima specifica direttiva, però, la Commissione pone in essere un ulteriore tentativo per un'impostazione diversa delle politiche europee d'immigrazione economica. Facendo seguito al Programma dell'Aia, nel gennaio del 2005 essa presenta il Libro verde sull'approccio dell'Ue alla gestione della migrazione economica, al fine di intavolare il dibattito proprio sul metodo da utilizzare per la regolamentazione del settore²⁷. Qui la Commissione guidata da José Barroso torna a riproporre l'approccio della precedente Commissione Prodi, pur con maggior cautela e tenendo conto «delle riserve e delle preoccupazioni manifestate dagli Stati membri durante le discussioni che si sono svolte sulla proposta di direttiva del 2001»²⁸.

In effetti, nonostante le resistenze manifestate verso un approccio ampio e inclusivo, nel Libro verde si rappresenta l'esigenza di un'armonizzazione delle norme sull'accesso dei cittadini dei paesi terzi al mercato del lavoro; si ribadisce la competenza degli Stati membri a determinare il *quantum* nell'ammissione di soggetti sul proprio territorio, ma si evidenzia la necessità di avanzare verso una politica realmente europea, basata su una legislazione comune e su procedure uniformi. A tal fine la Commissione mette in luce come «una prima possibilità sarebbe quella di adottare un approccio orizzontale sulla falsariga della proposta iniziale, disciplinando le condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che esercitano attività di lavoro subordinato, autonomo o di altra natura economica (...). Il vantaggio consisterebbe nella creazione di una disciplina comune globale, ampiamente flessibile, in materia di migrazione economica»²⁹.

Tale impostazione incontra il consenso del Parlamento europeo che esprime il proprio favore verso una soluzione normativa ampia e inclusiva di tutte le varie categorie di lavoratori. Nella risoluzione sull'approccio dell'Unione europea alla gestione della migrazione economica del 26 ottobre 2005, infatti, il Parlamento invita la Commissione a «predisporre una proposta di direttiva che definisca le condizioni minime e sufficienti per l'ammissione di cittadini di paesi terzi per motivi di lavoro sul territorio dell'Unione europea, con l'obiettivo principale di aprire canali legali d'im-

²⁷ Commissione europea, Libro verde sull'approccio dell'Ue alla gestione della migrazione economica, COM(2004)811, 11 gennaio 2005.

²⁸ *Ibidem*, p. 4.

²⁹ *Ibidem*, p. 5.

migrazione» a tal fine sottolineando che «tale legislazione dovrebbe definire un quadro complessivo – e non settoriale – di riferimento normativo»³⁰.

Anche il Comitato economico e sociale europeo condivide questa posizione, schierandosi a favore di una soluzione normativa orizzontale e omnicomprensiva. Nel parere elaborato sulla questione, esso pone l'accento in particolare sui rischi di disuguaglianze e discriminazione derivanti dall'adozione di un approccio settoriale³¹. Si evidenzia, infatti, come una differenziazione della normativa in base ai soggetti comporti inevitabilmente anche una frammentazione sul piano dei diritti e delle garanzie. Così compromettendo, in definitiva, l'obiettivo di assicurare l'equo trattamento dei cittadini di paesi terzi stabilito dal trattato.

4. *Il definitivo tramonto dell'approccio orizzontale e la legislazione «worker-by-worker». In particolare: la Carta blu*

Nonostante i tentativi di rilanciare un approccio orizzontale alla regolamentazione dell'immigrazione economica per motivi di lavoro, a prevalere è un opposto *modus procedendi* selettivo e settoriale, preferito dagli Stati membri. Ne dà atto la stessa Commissione nel Piano d'azione sull'immigrazione legale presentato alla fine del 2005³². Il documento segue il precedente Libro verde e dà conto delle diverse posizioni espresse in merito allo sviluppo di un quadro normativo europeo in materia di migrazione legale economica. Spiega la Commissione: «la consultazione pubblica ha attirato l'attenzione sui vantaggi possibili di un quadro orizzontale che preveda condizioni di ammissione per tutti i cittadini di paesi terzi che cercano di entrare nei mercati del lavoro degli Stati membri. Tuttavia, gli Stati membri non hanno dimostrato un sostegno unanime per un tale approccio. Per questi motivi si ritiene che una serie mirata di [...] strumenti specifici sia più appropriata per raggiungere gli obiettivi di trasparenza, efficacia della legislazione europea e non discriminazione»³³.

³⁰ Parlamento europeo, Risoluzione del 26 ottobre 2005 sull'approccio dell'Unione europea alla gestione della migrazione economica (COM(2004)0811 – 2005/2059(INI)), par. 25 e 26.

³¹ Comitato Economico e Sociale Europeo, SOC/199 (CESE 694/05).

³² Commissione europea, Piano d'azione sull'immigrazione legale, COM(2005)669, 21 dicembre 2005.

³³ *Ibidem*, par. 2.

Si può notare come proprio i principi da ultimo menzionati erano stati a suo tempo invocati come principali argomenti a sostegno di un approccio orizzontale, sia dalla stessa Commissione, sia dal Parlamento europeo e dal Comitato economico e sociale europeo. Di fronte all'opposizione del Consiglio e degli Stati membri, la Commissione si vede costretta ad accogliere un approccio diverso da quello inizialmente avanzato, presentandolo come idoneo a garantire il rispetto di quegli stessi obiettivi e principi su cui risultava basata la proposta originaria.

Nel Piano d'azione sull'immigrazione legale si annuncia l'adozione di una disciplina volta alla regolamentazione «esclusivamente delle condizioni e delle procedure di ammissione di determinate categorie precise di immigrati economici»³⁴. Si apre così la fase di produzione normativa che è stata definita «*partitioning strategy*» o «*systematic fragmentation*», o ancora «*worker-by-worker normative approach*»³⁵. Si assiste pertanto alla progressiva adozione di un «pacchetto» di direttive atte a definire le regole sugli ingressi per motivi lavorativi di specifiche categorie di soggetti, tra cui si possono menzionare la direttiva 2009/50/CE, sull'ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi altamente qualificati, istitutiva della Carta blu³⁶; la direttiva 2011/98/UE sul permesso unico³⁷; la direttiva 2014/36/UE sui lavoratori stagionali³⁸; la direttiva 2014/66/UE sui trasferimenti intra-societari³⁹.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ S. Carrera, A. Geddes, E. Guild, *Conclusions and recommendations: towards a fair EU agenda facilitating legal channels for labour mobility*, in S. Carrera, A. Geddes, E. Guild, M. Stefan (Eds.), *Pathways towards legal migration into the EU. Reappraising concepts, trajectories and policies*, Brussels, CEPS, 2017, pp. 185-186.

³⁶ 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.

³⁷ 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.

³⁸ Direttiva 2014/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali.

³⁹ 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 intra-societari.

Tralasciando in questa sede un'analisi dettagliata delle singole direttive⁴⁰, in generale si può osservare come per l'adozione delle stesse si sia reso necessario un periodo di circa 7 anni (dalla proposta per la direttiva Carta blu del 2007⁴¹ fino all'adozione della direttiva sui trasferimenti intra-societari del 2014). Un arco temporale abbastanza lungo, se si considera che la scelta dell'approccio selettivo o «*worker-by-worker*» avrebbe dovuto consentire il superamento dell'*impasse* politica, permettendo un migliore margine di manovra, rapidità e efficacia nella produzione normativa. Al contrario, il processo legislativo sulla migrazione legale economica si è dimostrato tutt'altro che agevole, coeso e veloce, soprattutto se confrontato con altri settori quali i visti, le frontiere o l'asilo.

Tra le varie direttive, quella sulla Carta blu appare specialmente rappresentativa del faticoso percorso legislativo europeo, in quanto evidenzia emblematicamente la riluttanza degli Stati membri nei confronti di una politica comune in materia di migrazione economica. In effetti, sebbene tale direttiva sia specificamente dedicata ai lavoratori altamente qualificati – vale a dire a una categoria di soggetti sulla cui desiderabilità e necessità per le economie europee vi è tendenziale accordo – il suo scarso utilizzo e lo scetticismo dimostrato dagli Stati ne hanno decretato il fallimento.

La direttiva Carta blu disciplina l'ingresso nell'Ue di lavoratori altamente qualificati, prevedendo a tal fine una serie di requisiti, tra cui il possesso di un contratto di lavoro o un'offerta di lavoro di durata almeno annuale, nonché il rispetto di una soglia salariale minima⁴². La *ratio* della direttiva risiede nella volontà di incrementare l'attrattività dell'Ue, facendone il polo dell'economia basata sulla conoscenza più competitivo e dinamico al mondo⁴³. L'ambizione è quindi che la Carta blu rappresenti uno strumento chiave nella c.d. «battaglia per i talenti» a livello globale, così da consentire

⁴⁰ Per un'analisi delle direttive, v. A. Pitrone, *Regimi speciali in materia di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018; S. Carrera, A. Geddes, E. Guild, M. Stefan (Eds.), *op. cit.*

⁴¹ Commissione europea, proposta di direttiva del Consiglio sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, COM(2007)637, 23 ottobre 2007.

⁴² Per una più dettagliata analisi della direttiva sulla Carta blu, tra gli altri, v. M. Barlund, M. Busse, *Labour migration to Europe: what role for EU regulation?*, in *Pathways*, cit., pp. 74 ss; K. Eisele, *Why come here if I can go there? Assessing the 'attractiveness' of the EU's Blue Card Directive for 'highly qualified' immigrants*, CEPS, Paper in Liberty and Security in Europe, no. 60, Brussels, 2013.

⁴³ Direttiva 2009/50/CE, Considerando n. 3.

l'ingresso in Europa di capitale umano altamente qualificato e vincere la concorrenza di rivali quali Stati Uniti, Cina o Canada.

Nonostante questi obiettivi, si è osservato che la direttiva Carta blu è stata concepita come un testo normativo «debole», frutto delle posizioni frenanti dei governi nazionali⁴⁴. In effetti, essendo stata adottata il 25 maggio 2009, vale a dire solo pochi mesi prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1 dicembre 2009), essa è il prodotto della vecchia procedura legislativa, caratterizzata dal necessario raggiungimento dell'unanimità nel Consiglio e dal ruolo marginale del Parlamento europeo. In assenza della spinta di quest'ultimo e stante il compromesso tra i governi, il testo finale risulta depotenziato, lasciando ampio margine di manovra agli Stati e offrendo scarso valore aggiunto da parte dell'Ue. Ciò si riflette in una serie di criticità.

Innanzitutto, la direttiva facoltizza il mantenimento o l'introduzione da parte degli Stati membri di disposizioni nazionali più favorevoli relative all'ingresso e all'accesso al mercato del lavoro⁴⁵. Ciò ha condotto alla compresenza del sistema di ammissione basato sulla Carta blu europea con i paralleli schemi dei singoli Stati, di modo che le due modalità di attrazione di talenti stranieri finiscono inevitabilmente per sovrapporsi e entrare in competizione tra loro, ma con una netta prevalenza degli strumenti nazionali.

Un secondo profilo critico riguarda la possibilità di circolazione tra Stati membri dei titolari di Carta blu, aspetto che determina un forte impatto sull'attrattività e sulla fruibilità di tale strumento in termini pratici. La direttiva prevede che un soggetto che abbia ottenuto una Carta blu in un primo Stato membro non possa muoversi liberamente prima di diciotto mesi e, in ogni caso, per ottenere una nuova Carta in un secondo Stato debba esperire nuovamente il relativo procedimento amministrativo. Stanti tali complicazioni e ostacoli normativo-procedurali, i soggetti beneficiari coperti dalla direttiva, nonostante le qualifiche possedute e il potenziale valore sul mercato del lavoro, risultano titolari di uno strumento pensato come comune ma che, nella realtà dei fatti, non lo è. Al riguardo, si è efficacemente osservato che, nonostante il nome dato alla Carta, questa non è così «blu» come la bandiera europea⁴⁶.

⁴⁴ P. De Bruycker, *The EU policy on labour migration: how common it is and should it be?*, in C.U. De Sousa (Ed.) *The relevance of migration for the 2030 Agenda for sustainable development. The Global Compact for safe, orderly and regular migration*, Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa, 2019, p. 160.

⁴⁵ Direttiva 2009/50/CE, art. 4, par. 2.

⁴⁶ P. De Bruycker, *The EU policy*, cit., p. 160.

Ulteriore criticità risiede nel fatto che le evidenziate problematiche a livello di disciplina si sono poi tradotte in un eterogeno recepimento della direttiva a livello nazionale e in un diverso e non equilibrato grado di implementazione della stessa nella prassi. In questo senso, il sostanziale fallimento della Carta blu è certificato in modo netto dalle statistiche relative al suo utilizzo da parte degli Stati membri. Secondo i dati Eurostat relativi al 2017, nell'Ue sono state rilasciate 24.310 Carte blu, di cui la quasi totalità da parte della Germania (20.541, pari al 85%), seguita, con un ampio distacco, da Francia (1.037) e Lussemburgo (671)⁴⁷.

Tale strumento comune europeo, in definitiva, è stato utilizzato essenzialmente solo dalla Germania, gli altri Stati membri avendo preferito favorire l'ingresso di talenti stranieri mediante propri canali d'ingresso nazionali⁴⁸. Di fronte a questi dati inequivocabili, è la stessa Commissione europea, nella propria relazione sull'attuazione della direttiva Carta blu del 2014, ad ammetterne il malfunzionamento, dicendosi in particolare «preoccupata per gli errori di recepimento, il basso livello di coerenza, i pochi diritti riconosciuti e le barriere alla mobilità intra-UE»⁴⁹.

5. Il tentativo di rilancio delle politiche di migrazione legale e i progressi limitati

La riforma della direttiva Carta blu viene annunciata come priorità dalla successiva Commissione a guida Juncker. Già negli orientamenti politici espressi prima della nomina, il futuro Presidente affermava: «È mia intenzione promuovere una nuova politica europea sulla migrazione legale(...) voglio che il potere di attrazione dell'Europa diventi perlomeno equivalente a quello delle destinazioni più ambite, come l'Australia, il Canada e gli

⁴⁷ Per le statistiche dettagliate, v. Eurostat, *Residence permits – statistics on authorisations to reside and work*, statistics explained, 23 December 2019, pp. 4 ss.

⁴⁸ Per una panoramica della legislazione della Germania nel settore della migrazione legale economica e per l'approccio tedesco verso le politiche dell'Ue, v. D. Thym, *The German migration package: a new deal on labour migration?*, in *EU Immigration and asylum law and policy*, eumigrationlawblog.eu, 1 October 2019.

⁴⁹ Commissione europea, Comunicazione 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, COM(2014)287, 22 maggio 2014, p. 11.

Stati Uniti. Per prima cosa intendo riesaminare la normativa sulla “Carta blu” e avviare al suo livello insufficiente di attuazione»⁵⁰.

In seguito, nell’Agenda europea sulla migrazione del 2015, presentata nel pieno della crisi dei rifugiati, la Commissione identificava misure di breve e lungo termine per affrontare l’intensa pressione migratoria⁵¹. La strategia di lunga durata, in particolare, era impostata su quattro «pilastri», l’ultimo dei quali era rappresentato da «una nuova politica di migrazione legale». Nonostante il titolo piuttosto altisonante, tale strategia risultava basata, di fatto, su poche, concrete misure, tra cui spiccava la riforma della Carta blu, prospettata come uno degli strumenti principali per potenziare i canali di ingresso e soggiorno legale nell’Ue.

Su tali premesse, nel giugno 2016 la Commissione presentava una proposta volta all’abrogazione e alla contestuale sostituzione della direttiva Carta blu del 2009⁵². La scelta di abrogare la vecchia direttiva e rimpiazzarla integralmente con un nuovo testo è emblematica, in quanto sostanzialmente attesta il fallimento del precedente regime normativo, caratterizzato da troppe debolezze, come l’insoddisfacente e incoerente tasso di applicazione a livello nazionale, la problematica frammentazione normativa derivante dalla scarsa armonizzazione, la pluralità di regole e procedure parallele applicabili alla stessa categoria di soggetti.

La proposta cerca di affrontare tali carenze strutturali⁵³. Oltre ad estendere il campo di applicazione anche ai beneficiari di protezione internazionale e ai familiari di paesi terzi dei cittadini dell’Ue, essa si pone l’obiettivo di superare i programmi nazionali paralleli e di agevolare il funzionamento della Carta blu mediante la previsione di condizioni di ammissione maggiormente accessibili (tra cui una soglia salariale più bassa, una durata minima di 6 mesi per il contratto iniziale, l’equivalenza tra esperienza professionale e qualifiche formali); procedure più semplici, rapide e flessibili;

⁵⁰ J.-C. Juncker, *Un nuovo inizio per l’Europa. Il mio programma per l’occupazione, la crescita, l’equità e il cambiamento democratico*, Orientamenti politici per la prossima commissione europea, Strasburgo, 15 luglio 2014, p. 10.

⁵¹ Commissione europea, Agenda europea sulla migrazione, COM(2015)240, 13 maggio 2015. Per un’analisi dei contenuti, v. A. Di Pascale, *La futura agenda europea per l’immigrazione: alla ricerca di soluzioni per la gestione dei flussi migratori nel Mediterraneo*, Eurojus.it, 9 aprile 2015.

⁵² Commissione europea, 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, 7 giugno 2016.

⁵³ Per un’analisi dei contenuti della proposta della Commissione, v. P. De Bruycker, *The EU policy*, cit., p. 164 ss; M. Barslund, M. Busse, *Labour migration*, cit., p. 83.

diritti più ampi per i beneficiari (con particolare riguardo ai profili dell'accesso al mercato del lavoro e al ricongiungimento familiare); mobilità più facile all'interno dell'Ue.

Nonostante l'iniziale slancio nella riforma della Carta blu, presentata come punto di forza nella strategia europea sulla migrazione legale, anni di negoziati hanno condotto a un binario morto, di modo che, nel momento in cui si scrive, la proposta della Commissione del 2016 non risulta adottata. Il punto di disaccordo – apparentemente insanabile – tra il Parlamento europeo e il Consiglio riguarda proprio una delle carenze strutturali della direttiva del 2009, vale a dire la sovrapposizione degli schemi nazionali paralleli con il canale d'ingresso offerto dalla Carta blu europea. Una tale «guerra di religione inter-istituzionale», come è stata definita⁵⁴, ha sostanzialmente condotto alla paralisi della riforma, tanto auspicata eppure non finalizzata.

Si deve registrare invece l'adozione della direttiva 2016/801/UE sull'ingresso al mercato del lavoro di studenti e ricercatori, concepita come misura per «promuovere l'Europa nel suo insieme come centro di eccellenza a livello mondiale per gli studi e la formazione»⁵⁵. Tra le novità di maggior rilievo, la direttiva introduce un «permesso di soggiorno per motivi di ricerca di lavoro o imprenditorialità», che consente a studenti e ricercatori, una volta completato il percorso di formazione e in presenza di determinate condizioni – tra cui la disponibilità di risorse sufficienti e un'assicurazione medica – di rimanere presso un dato Stato membro per un periodo di 9 mesi al fine di cercare un'occupazione o avviare un'impresa⁵⁶. Il permesso di soggiorno può essere rinnovato ma, trascorsi 3 mesi, lo Stato membro interessato può richiedere al soggetto di dimostrare la sussistenza di «una reale opportunità» di essere assunto o di avviare un'impresa.

Se, da un lato, tale istituto può essere positivamente considerato in quanto fornisce allo Stato uno strumento utile per cercare di trattenere i soggetti qualificati che abbiano condotto studi o ricerche sul proprio territorio; dall'altro esso sconta proprio il limite di essere vincolato al solo territorio dello Stato in cui gli studi o la ricerca sono stati condotti, non consentendo, quindi, l'avvio di un'attività imprenditoriale o di un'occupazio-

⁵⁴ P. De Bruycker, *The EU policy*, cit., p. 166.

⁵⁵ 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), Considerando n. 14.

⁵⁶ *Ibidem*, art. 25.

zione presso un altro Stato membro. In questo modo, ancora una volta, la mobilità intra-Ue di soggetti qualificati ne rimane penalizzata, così come accade per i titolari di Carta blu secondo la direttiva del 2009.

Con la fallita revisione della Carta blu e l'adozione della direttiva su studenti e ricercatori, il bilancio del proclamato rilancio delle politiche di migrazione legale per motivi di lavoro rimane complessivamente deludente. Ciò è in parte spiegabile considerando che, nel quinquennio della Commissione Jucker, il focus è stato posto sulla gestione della crisi dei rifugiati, la stragrande maggioranza degli sforzi essendo stata diretta al controllo delle frontiere e al contrasto dei flussi irregolari, anziché verso una facilitazione degli ingressi attraverso canali legali.

Un tale sbilanciamento di energie è stato riconosciuto dalla stessa Commissione che ha ammesso l'insufficienza dei risultati conseguiti nel campo della migrazione legale. Nella comunicazione del 2018 intitolata «Ampliare l'offerta di percorsi legali verso l'Europa, componente indispensabile di una politica migratoria equilibrata e globale»⁵⁷, essa, dopo aver sottolineato i molteplici interventi posti in essere per il contrasto ai flussi irregolari, sottolinea come «la stessa determinazione politica va dimostrata anche nello sviluppo di percorsi legali verso l'Europa, per il quale occorre impegnarsi di più»⁵⁸; per poi affermare senza mezzi termini che, allo stato attuale, «l'Ue non è nella posizione ideale e non ha gli strumenti idonei ad attrarre i lavoratori migranti di cui ha bisogno»⁵⁹.

6. Le prospettive per il futuro

Venendo ai più recenti sviluppi, nel 2019 si registrano due misure aventi rilievo per la migrazione legale per motivi di lavoro: più in generale, l'istituzione dell'Autorità europea del lavoro e, più nello specifico, la realizzazione di un c.d. *fitness check* volto alla valutazione complessiva della legislazione europea di settore in vista di una sua possibile revisione.

⁵⁷ Commissione europea, Comunicazione Ampliare l'offerta di percorsi legali verso l'Europa, componente indispensabile di una politica migratoria equilibrata e globale, COM(2018)635, 12 settembre 2018.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 1.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 4.

L'Autorità europea del lavoro («*European Labour Authority*») è stata istituita nel giugno 2019 con il regolamento 2019/1149⁶⁰, adottato rapidamente, circa un anno dopo la proposta della Commissione⁶¹. Da un punto di vista organizzativo, nel momento in cui si scrive l'organismo risulta ancora in fase di implementazione, avendo sede provvisoria a Bruxelles ma dovendo poi essere localizzato in via permanente a Bratislava. Secondo la Commissione, esso sarà pienamente operativo nel 2024, potendo contare su un budget stimato intorno ai 50 milioni di euro e su un personale di circa 140 unità⁶².

Quanto alle competenze, funzione fondamentale dell'Autorità è fornire assistenza agli Stati membri e alla Commissione nell'effettiva applicazione ed esecuzione del diritto dell'Ue in materia di mobilità di lavoratori e coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale all'interno dell'Unione⁶³. A tal fine, essa gestisce la raccolta di informazioni in materia di regimi lavorativi e ne agevola lo scambio; sviluppa analisi e rapporti statistici; favorisce la cooperazione tra le competenti autorità nazionali; vigila sulla corretta applicazione della pertinente normativa dell'Ue, anche tramite indagini e ispezioni; svolge una funzione di mediazione nelle controversie transfrontaliere.

Per quanto riguarda il campo di azione soggettivo, le attività dell'Autorità riguardano sia lavoratori autonomi sia dipendenti, nonché persone in cerca di occupazione, tra questi soggetti rientrando tanto i cittadini europei quanto quelli di paesi terzi legalmente risidenti nell'Ue e i loro familiari. Curiosamente, mentre la proposta di regolamento del 2018 faceva esplicita menzione dei titolari di Carta blu tra i possibili beneficiari della normativa, non ve n'è traccia nella versione definitiva del testo, di modo che nel regolamento ora in vigore è assente qualsiasi riferimento alla Carta blu⁶⁴.

Il regolamento consente all'Autorità europea del lavoro di cooperare con organizzazioni internazionali e con le competenti autorità di paesi ter-

⁶⁰ Regolamento (UE) 2019/1149 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 che istituisce l'Autorità europea del lavoro, che modifica i regolamenti (CE) n. 883/2004, (UE) n. 492/2011, e (UE) 2016/589 e che abroga la decisione (UE) 2016/344.

⁶¹ Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Autorità europea del lavoro, COM(2018)131, 13 marzo 2018.

⁶² European Commission, *European Labour Authority starts its activities: questions and answers*, QANDA/19/6056, 16 October 2019.

⁶³ Regolamento (UE) 2019/1149, art. 1, par. 2.

⁶⁴ Cfr. in particolare il Considerando n. 16 della proposta di regolamento e il Considerando n. 13 del regolamento.

zi. A tal fine, essa può concludere specifici accordi relativi a aspetti pratici di cooperazione quali la partecipazione di rappresentanti dei paesi terzi alle proprie attività, l'erogazione di contributi finanziari, l'avvio di iniziative comuni e lo scambio di personale⁶⁵. Al riguardo è auspicabile che l'Autorità possa fornire un contributo positivo nell'interazione con i paesi terzi di provenienza dei soggetti che intendono intraprendere un'attività lavorativa o imprenditoriale in Europa, al fine di agevolarne l'ingresso in modo organizzato e legale.

Nel 2019 è stato realizzato anche il *fitness check* della legislazione dell'Ue in materia di migrazione legale volto a una sua complessiva revisione al fine di identificarne i principali punti deboli, le carenze e le questioni da risolvere⁶⁶. Esso è infatti presentato come strumento di base per la futura predisposizione di misure – normative o meno – da adottare per migliorare la coerenza e l'efficienza della politica comune sulla migrazione legale economica.

Il *fitness check* evidenzia un netto sbilanciamento nell'azione dell'Ue in favore del contrasto alla migrazione irregolare, con modesti risultati nello sviluppo di un sistema europeo di ingressi legali per motivi di lavoro. Si sottolinea come il quadro normativo costruito negli anni sia il frutto di un approccio settoriale che ha condotto a un insufficiente livello di armonizzazione, a una normativa dal limitato campo di applicazione soggettivo e, in definitiva, a un insoddisfacente funzionamento degli strumenti comuni adottati a livello europeo. Ciononostante, si conclude nel senso della persistente desiderabilità di un quadro normativo comune a livello dell'Ue, il cui valore aggiunto risiede nella predisposizione di condizioni e status giuridici uniformi; nello sviluppo di procedure amministrative semplificate e omogenee; nella maggiore certezza giuridica; nel riconoscimento di diritti ai lavoratori di paesi terzi e nell'agevolazione della loro mobilità intra-Ue.

Per centrare questi obiettivi e sfruttare a pieno il potenziale della normativa europea, si indicano una serie di misure. Da un lato, si raccomanda una migliore raccolta e gestione di informazioni e dati statistici sull'applicazione delle direttive da parte degli Stati, nonché la diffusione di linee guida interpretative e chiarificatrici delle norme comuni; dall'altro si auspica

⁶⁵ Regolamento (UE) 2019/1149, art. 42.

⁶⁶ European Commission, *Fitness check on EU Legislation on legal migration*, SWD(2019)1055, 29 March 2019. Per un riassunto delle valutazioni e delle misure proposte si veda il documento di sintesi predisposto dalla stessa Commissione: European Commission, *Executive summary of the fitness check on EU Legislation on legal migration*, SWD(2019)1056, 29 March 2019.

una migliore implementazione della normativa esistente e l'introduzione di nuove misure legislative atte a completare il quadro giuridico.

È ancora presto per capire se tali indicazioni verranno seguite dalla Commissione guidata da Ursula von der Leyen. A breve distanza dall'entrata in carica il 1° dicembre 2019, la nuova Commissione ha però lasciato intendere che la gestione delle politiche migratorie comuni sarà una delle priorità del proprio mandato. Segnali in questo senso si rinvencono negli orientamenti politici della Presidente in cui, tuttavia, si coglie – ancora una volta – un focus nettamente predominante sulle azioni volte al contenimento dei flussi e al contrasto della migrazione irregolare, anziché sulla promozione di un sistema strutturato di canali di ingresso legale⁶⁷.

Se, da un lato, si annunciano misure come il rafforzamento delle risorse a disposizione dell'agenzia europea della guardia di frontiera e costiera e il rilancio del processo di riforma del sistema Dublino; dall'altro si esprime, del tutto genericamente, l'intenzione di sostenere le politiche di ingresso legale di lavoratori migranti, limitandosi a affermare il bisogno dell'Ue di «creare percorsi di migrazione legale per far venire le persone con le competenze e i talenti di cui abbiamo bisogno»⁶⁸. Oltre a questa affermazione, astratta e ricorrente, non si trova altro nel programma politico della Commissione.

7. Conclusioni

Il percorso che ha condotto allo sviluppo di una politica europea in materia di migrazione legale ed economica è stato lungo, complesso e non lineare. Esso è il risultato di difficoltà, ostacoli e compromessi che hanno portato a un regime normativo frammentato e complicato, faticosamente elaborato in momenti diversi, con diverse priorità e addirittura con diverse procedure legislative, *ante* e *post* riforma di Lisbona.

In ciò la politica europea d'immigrazione non può dirsi, nonostante la previsione del trattato, realmente «comune». Non è, infatti, un sistema normativo armonizzato e coerente, bensì un insieme di normative settoriali e frammentate, in cui la disciplina europea coesiste e compete con regole e schemi nazionali paralleli. Ciò rappresenta un ostacolo determinante per la coerenza e il valore aggiunto dell'azione dell'Unione, che configura altresì

⁶⁷ U. von der Leyen, Orientamenti politici per la Prossima Commissione Europea 2019-2024.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 18.

possibili profili di contrasto con principi e obiettivi sanciti a livello di diritto primario dell'Ue.

Effettivamente, una normativa così complessa, slegata e disorganica si traduce poi negativamente in termini di certezza giuridica, trasparenza e accessibilità delle regole, rendendola scarsamente fruibile e desiderabile da parte degli Stati membri: i dati sull'uso della Carta blu sono eloquenti in questo senso.

La politica dell'Ue non è nemmeno «comune» da un punto di vista del campo di applicazione soggettivo della normativa, che considera solo determinate categorie di lavoratori migranti, tralasciandone del tutto altre. L'adozione di un pacchetto di direttive specifiche e settoriali di fatto sottende un intento discriminatorio, dimostrando proprio la volontà degli Stati di differenziare la disciplina della migrazione legale in base alla diversa «utilità» del soggetto lavoratore. Da ciò consegue che la politica dell'Ue non garantisce – ancora una volta in spregio a quanto prevede il trattato – l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi, in quanto a una diversità di categorie normative di soggetti corrisponde una diseguaglianza in termini di diritti e garanzie. Da questo punto di vista, inoltre, è stato evidenziato come la disciplina dell'Ue entrerebbe in contrasto, oltre che con gli stessi principi sanciti nei trattati e nella Carta dei diritti fondamentali, anche con gli standard e i diritti socio-economici sanciti da rilevanti strumenti internazionali in materia⁶⁹.

La difficoltà nel creare una politica autenticamente comune, strutturata e efficiente può in parte essere spiegata e giustificata con i fattori evidenziati all'inizio, come, in particolare, le differenti caratteristiche economiche tra gli Stati e le diverse esigenze in termini di mercato del lavoro. Elemento altrettanto determinante per l'insuccesso dell'azione dell'Ue però è da ricercarsi anche nella mancanza di volontà politica di creare un sistema organico e credibile di canali di migrazione per un ingresso regolare in Europa. In particolare, la crescente spinta migratoria del recente periodo ha contribuito a delineare la necessità di proteggere l'Unione e renderla «fortezza», anziché predisporre soluzioni per l'accesso di cittadini di paesi terzi.

In questo modo il predominante peso dei governi – e, in particolare, dei Ministeri dell'Interno – nella predisposizione delle politiche migratorie rappresenta un fattore frenante decisivo per l'azione dell'Ue. Richiamando allora lo spirito comunitario e di coesione, e la richiesta di «decisioni ra-

⁶⁹ S. Carrera, A. Geddes, E. Guild, *Conclusions and recommendations*, cit., p. 199; B. Fridriksdottir, *Equal treatment rights in EU law on labour migration: a human rights principle applied as a policy tool*, in *Pathways*, cit., pp. 55 ss.

pide» che le Conclusioni di Tampere invocavano, è stato osservato come, non solo un tale appello non è stato rapidamente attuato ma, al contrario, certamente è stato rapidamente dimenticato, così dimostrando lo scarso livello di ambizione e incisività dell'Ue in questo settore⁷⁰.

Francesco Luigi Gatta, *Economic legal avenues and labour migration: the delay of the EU «common policy»*

The article intends to assess the EU's action in the field of labour migration, retracing its main stages, from the 1999 Tampere European Council to nowadays. The analysis focuses on the main legal tools adopted by the EU Legislator, evaluating their impact and efficacy, and then concludes with an overall assessment of the EU policy on labour migration with particular regard to the question as whether it may actually be considered as «common» as provided for in the Treaty on the Functioning of the European Union under Article 79.

Keywords: Labour Migration, Legal Avenues, EU Immigration Policy, EU Labour Market, Blue Card Directive.

Francesco Luigi Gatta, Research Fellow presso Université Catholique de Louvain, UCLouvain, Louvain-la-Neuve, Belgio, francesco.gatta@uclouvain.be

⁷⁰ P. De Bruycker, *The EU policy*, cit., p. 167.

