

La strategia UE per l'immigrazione legale

La necessità di un approccio operativo integrato

Andrea De Petris



La migrazione legale offre potenzialmente vantaggi significativi non solo ai migranti, ma anche ai Paesi da cui essi provengono e a quelli in cui si recano, in quanto consente loro di migliorare le loro condizioni di vita e di lavoro nei Paesi di arrivo, rispondendo al contempo meglio alle esigenze del mercato del lavoro dei Paesi di accoglienza. La Commissione europea ha pubblicato una Comunicazione che delinea una strategia per migliorare le condizioni della migrazione legale nell'UE, al fine di consentire agli Stati membri di attrarre talenti e diversi tipi di competenze che possano contribuire al futuro sviluppo dell'economia dell'UE. La strategia si compone di:

1) un pilastro legislativo per rivedere la direttiva sui soggiornanti di lungo periodo e la direttiva sui permessi combinati; 2) un pilastro operativo per la creazione di partenariati tra l'UE e i Paesi terzi e di pool di talenti dell'UE; 3) un pilastro lungimirante per affrontare le carenze di manodopera nell'UE e promuovere l'accesso all'UE per studenti, ricercatori e imprenditori innovativi.

Sebbene sarebbero opportuni alcuni aggiustamenti specifici, la proposta della Commissione merita una valutazione complessivamente positiva per diverse ragioni:

- ▶ Un approccio integrato è importante per ottimizzare gli effetti positivi sul mercato del lavoro;
- ▶ In prospettiva si creano le condizioni per un'immigrazione nell'UE gestita in modo centralizzato;
- ▶ Viene incentivata la capacità di attrazione di start-up di imprese provenienti da Paesi non appartenenti all'UE;
- ▶ Tuttavia, una stretta collaborazione tra gli Stati membri rimane fondamentale per la piena attuazione della proposta.

Indice

1	Introduzione	3
2	Le ragioni della necessità della forza lavoro migrante nella UE	4
2.1	Il contributo dei lavoratori migranti nei settori lavorativi della UE.....	4
2.2	I partenariati con i paesi di provenienza dei migranti	5
2.3	Le caratteristiche del contesto demografico ed occupazionale della UE	6
3	La strategia per una migrazione legale verso l'UE	7
3.1.	Il quadro giuridico vigente	7
3.2.	I tre pilastri della Commissione della strategia per il sostegno alla migrazione legale	8
4	Il pilastro legislativo	8
4.1.	Revisione della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo.....	8
4.2.	Revisione della direttiva sul permesso unico.....	12
5	Il pilastro operativo	15
6	Il pilastro orientato al futuro	19
7	Conclusioni	20

1 Introduzione

Gli spostamenti migratori sono attualmente e continueranno ad essere per il futuro fenomeni intrinseci all'umanità, sia a livello mondiale che rispetto all'UE. Al 1° gennaio 2021 soggiornavano nell'UE 23,7 milioni di cittadini di paesi terzi, pari al 5,3 % della popolazione totale, ma di questi solo una parte limitata (che varia tra le 125.000 e le 200.000 unità) è rappresentata da migranti irregolari¹, mentre sono circa 2,25-3 milioni i cittadini di paesi terzi che hanno fatto ingresso nell'UE attraverso canali legali².

Appare quindi necessario agire per rendere il più possibile legali gli spostamenti dei migranti, in quanto la migrazione legale offre vantaggi considerevoli non solo ai migranti, ma anche ai paesi di loro provenienza ed a quelli verso i quali si dirigono. Empiricamente, la disponibilità a integrarsi aumenta quando ai migranti viene offerta una prospettiva di inserimento in un tessuto socio-politico-economico di lungo periodo. Una migrazione legale, infatti, consente ai migranti di migliorare le proprie condizioni di vita e di lavoro nei paesi di arrivo, ma al tempo stesso risponde meglio alle esigenze del mercato del lavoro dei paesi ospitanti. In questo modo si possono costituire le condizioni per un miglioramento dell'economia, della struttura lavorativa e degli assetti sociali dei paesi interessati dai fenomeni migratori, favorendo tra l'altro lo sviluppo della transizione verde e digitale dell'UE, rendendo le società europee più coese e resilienti, e tutelando meglio i diritti civili, sociali ed economici dei migranti. Per questo, la Commissione Europea ritiene che la politica comune dell'UE in materia di migrazione debba favorire l'integrazione dell'economia dell'UE e l'interdipendenza dei mercati del lavoro nazionali. Inoltre, la tendenza all'invecchiamento nell'UE sta portando anche a un calo della sua capacità interna di innovazione. Una maggiore abilità dell'Unione di attrarre start-up e progetti innovativi che attualmente migrano in altre parti del mondo³ porterebbe anche a un ripristino della competitività del sistema economico dell'UE, di cui beneficerebbero anche gli Stati membri nel loro contesto nazionale.

È stato sottolineato che il principio fondamentale dell'UE di non discriminazione nei mercati del lavoro è in contrasto con la realtà dei migranti, dei rifugiati e dei richiedenti asilo, sia a causa dei loro diversi status giuridici (poiché non tutti gli status giuridici garantiscono l'accesso agli stessi diritti) sia a causa dei diversi approcci che i Paesi adottano nei confronti di ciascuno status riconosciuto ai migranti nei rispettivi ordinamenti interni. Questo vale in parte anche per i cittadini extracomunitari

¹ Eurostat, [Migration and migrant population statistics 2020](#).

² Eurostat, First permits by reason, length of validity and citizenship, dati aggiornati al 2020. Le differenze numeriche tra migranti regolari e irregolari nell'UE si spiegano principalmente con il fatto che i migranti sono fragili sotto molti punti di vista. Quando esistono canali di migrazione legale, che sono anche i più sicuri, affidabili ed economici, li utilizzano regolarmente. Al contrario, quando non esistono canali migratori legali, essi cercano opzioni alternative, ma queste sono più insicure, pericolose e costose. Inoltre, è strutturalmente più difficile monitorare con precisione la migrazione irregolare, in quanto non è sempre possibile registrare tutti gli ingressi irregolari in un Paese, S. C. Mortera-Martinez/B. Oppenheim (2018), [Why Europe needs legal migration and how to sell it](#), Centre for European Reform, Centre for European Reform. Occorre inoltre menzionare l'impatto delle restrizioni imposte dal COVID-19 sulla migrazione irregolare. Tuttavia, le restrizioni da COVID 19 non fermeranno definitivamente la migrazione irregolare ed i trafficanti di migranti. I dati sugli individui che hanno viaggiato in modo irregolare durante lo stato di emergenza mostrano che gli effetti delle misure anti COVID-19 sulle disposizioni per la lotta alla migrazione clandestina ha portato a una sospensione o riduzione temporanea o stagionale delle attività di contrabbando, ma non ha eliminato la domanda di questi servizi. È quindi prevedibile che il numero di migranti irregolari che si dirigono verso l'UE aumenterà di nuovo una volta che le restrizioni anti COVID-19 saranno rimosse o ridotte, G. Sanchez/L. Achilli (2020), [Stranded: The Impacts of COVID-19 on Irregular Migration and Migrant Smuggling](#), European University Institute, Istituto Universitario Europeo, 5 ss.

³ R. Florida/I. Hathaway (2018), [Rise of the Global Startup City. The New Map of Entrepreneurship and Venture Capital](#), NYU.

che lavorano legalmente nel territorio dell'UE. D'altra parte, questa mancanza di omogeneità tra i Paesi rende difficile sia per i lavoratori stranieri che per i datori di lavoro capire chi ha il diritto di fare cosa, quando, come e dove in Europa. Inoltre, l'incertezza giuridica favorisce i movimenti secondari, ossia i rifugiati e le persone con protezione umanitaria o sussidiaria che si spostano da un Paese ospitante all'altro in cerca di migliori condizioni di vita e di lavoro, uno dei fenomeni che la Convenzione di Dublino del 1990 e i Regolamenti Dublino II e III erano stati concepiti per evitare. Questo, a sua volta, rende la gestione della migrazione complessivamente più complessa e difficile e può fornire argomenti agli attori politici e sociali che vogliono sfruttare i sentimenti anti-immigrazione per ottenere consenso presso l'opinione pubblica. In sintesi, la mancanza di omogeneità tra gli Stati membri dell'UE in termini di diritti di alcune categorie di migranti è un ostacolo all'integrazione dei migranti nei rispettivi mercati del lavoro e nelle società nazionali all'interno dell'Unione.⁴

Per questa ragione la Commissione europea ha emanato una Comunicazione⁵ con la quale si illustra una strategia per creare nell'UE le condizioni per permettere agli Stati membri di attirare talenti e vari tipi di competenze capaci di contribuire al futuro sviluppo delle economie dell'UE. La migrazione rappresenta infatti un elemento essenziale dell'approccio globale al fenomeno migratorio definito nel nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo dell'UE⁶, con cui si garantisce anche una maggiore coerenza tra la dimensione interna ed esterna delle politiche in materia di migrazione nell'Unione. Allo scopo di realizzare un assetto più efficiente e garantito per la migrazione legale verso l'UE, la Comunicazione descrive i tre pilastri, contenenti misure politiche di carattere legislativo, operativo e di orientamento, su cui la politica UE di migrazione legale dovrebbe basarsi per il futuro. La Comunicazione evidenzia anche la necessità di integrare rapidamente nel mercato del lavoro dell'UE le persone in età lavorativa pervenute in UE in conseguenza dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, che ad es. ammontavano a oltre 2,5 milioni già ad aprile 2022.⁷

Questo ceplnput analizza i pilastri della strategia della Commissione di incentivazione della migrazione legale verso l'UE, evidenzia la scelta innovativa di un approccio integrato tra riforme normative ed iniziative operative per il futuro, e sottolinea come il successo della strategia dipenderà dalla disponibilità degli Stati membri a cooperare per assicurare un'attuazione integrata delle varie misure che la compongono.

2 Le ragioni della necessità della forza lavoro migrante nella UE

2.1 Il contributo dei lavoratori migranti nei settori lavorativi della UE

Le analisi statistiche indicano che negli anni più recenti i lavoratori migranti hanno rappresentato una quota considerevole della forza lavoro in UE, specialmente in alcuni settori lavorativi⁸ ad elevata

⁴ V. Federico/S. Baglioni, [Europe's Legal Peripheries: Migration, Asylum and the European Labour Market](#), in: V. Federico/S. Baglioni (2021), *Migrants, Refugees and Asylum Seekers' Integration in European Labour Markets. A Comparative Approach on Legal Barriers and Enablers*, Springer, 16.

⁵ [COM\(2022\) 657 final](#), Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni - Attirare competenze e talenti nell'UE.

⁶ [COM\(2020\) 609 final](#).

⁷ Dati UNHCR, cfr. <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

⁸ Al 1 gennaio 2021 i cittadini di paesi terzi soggiornanti negli Stati membri dell'UE-27 costituivano il 5,3 % della popolazione totale, mentre secondo dati Eurostat, nel 2020 essi rappresentavano l'8,7 % degli addetti alle pulizie e dei collaboratori, il 7,2 % del personale non qualificato addetto alla ristorazione, il 6,9 % del personale non qualificato addetto all'agricoltura, alle foreste e alla pesca, il 6,1 % degli addetti all'edilizia e il 6,0 % del personale non qualificato

ricerca di manodopera. Nel corso della pandemia da COVID-19, inoltre, è emerso che il 13 % dei lavoratori che svolgevano funzioni essenziali, in particolare nel settore sanitario (medici ed infermieri) e dei trasporti (autisti), erano migranti⁹. Dopo la crisi occupazionale causata dalla pandemia, il mercato del lavoro dell'UE sta gradualmente riprendendosi nonostante la crisi bellica in Ucraina, e necessita di nuovi lavoratori, in particolare in settori con carenze strutturali come il turismo, il settore alberghiero, l'informatica, la sanità e la logistica.¹⁰ Tuttavia, le carenze di manodopera in alcuni settori sono maggiori rispetto al periodo precedente il COVID-19, e già nel marzo 2022 si registrava un forte aumento dei posti di lavoro vacanti.¹¹ Lo sviluppo dell'economia UE verso una transizione verde e digitale richiede inoltre una serie di competenze specifiche, soprattutto in settori come l'edilizia, l'energia, l'industria manifatturiera e i trasporti: per questo, sarà necessaria una forza lavoro supplementare dall'esterno dell'UE in grado di fornire le competenze che la sola forza lavoro interna alla UE non è in grado di assicurare.¹²

2.2 I partenariati con i paesi di provenienza dei migranti

La migrazione legale di lavoratori dall'esterno dell'UE offre non solo vantaggi economici e tecnici per il mercato del lavoro europeo, ma permette anche di migliorare la cooperazione dell'UE con i paesi di origine e di transito dei migranti, contribuendo ad attenuare le migrazioni irregolari. I partenariati per l'accesso legale dei migranti all'UE, ad esempio con i Paesi subsahariani, potrebbero infatti consentire una gestione più efficiente dei flussi migratori. Questi Paesi beneficiano già di accordi di partenariato economico con l'UE: un'ulteriore apertura delle rotte migratorie legali consentirebbe di combattere più efficacemente la migrazione irregolare insieme a questi Paesi. Tali partenariati, peraltro, non mirerebbero ad aumentare in modo permanente il numero di migranti verso l'UE, poiché i Paesi terzi hanno interesse a facilitare il ritorno di persone qualificate e a contribuire alle loro economie nazionali.¹³ Per questo motivi, uno degli strumenti centrali del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo UE consiste nella realizzazione di partenariati adeguati e reciprocamente vantaggiosi con i paesi terzi in materia di migrazione.¹⁴ Tuttavia, se da un lato appaiono necessari strumenti per favorire l'ingresso legale di migranti in UE, dall'altro va riconosciuto che esistono divergenze nei contesti politici e socioeconomici degli Stati membri dell'UE, i quali sono competenti in via esclusiva a decidere il numero di cittadini di paesi terzi autorizzati ad entrare nel loro territorio in cerca di un'occupazione.¹⁵

nei settori minerario, edile, manifatturiero e dei trasporti, cfr. [COM/2022/657 final](#), Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni - Attirare competenze e talenti nell'UE.

⁹ Cfr. Francesco Fasani/Jacopo Mazza, [Immigrant Key Workers: Their Contribution to Europe's COVID-19 Response](#), 23.4.2020.

¹⁰ PES Network, [European Labour Market Barometer March 2022 – upswing in European labour market expected to continue despite the Ukraine war](#), 4.4.2022.

¹¹ IMF, [Labor Market Tightness in Advanced Economies](#), 31.3.2022.

¹² Eurofound, [Tackling labour shortages in EU Member States](#), 20.7.2021.

¹³ L. Scazzieri (2018), [To manage migration, the EU needs to rethink its neighbourhood policy](#), Centre for European Reform.

¹⁴ [COM\(2021\) 590 final](#), 15 ss.

¹⁵ La competenza della UE in materia migratoria è regolata in particolare dall'art. 79 TFUE, il quale da un lato autorizza l'Unione a sviluppare "una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, 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 rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani" (Ar. 79.1.), ma dall'altro precisa che "Il presente articolo non incide sul diritto degli Stati membri di determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di paesi terzi, provenienti da paesi terzi, allo scopo di cercarvi un lavoro dipendente o autonomo." (Art. 79.5.). Cfr. anche European Parliament, [Division of competences between European Union and its Member States concerning immigration](#), 2011.

2.3 Le caratteristiche del contesto demografico ed occupazionale della UE

In UE si registra da tempo un costante invecchiamento della popolazione, insieme ad una contestuale diminuzione della popolazione attiva: i dati indicano che entro il 2070 la popolazione in età lavorativa diminuirà da circa il 65 % nel 2019 a una percentuale compresa tra il 56 % e il 54 % della popolazione totale dell'UE-27,¹⁶ soprattutto nelle regioni rurali di alcuni Stati membri.¹⁷ Queste tendenze si riflettono inevitabilmente anche sul mercato del lavoro e sulla tenuta dello Stato Sociale dell'UE, in quanto se la popolazione in grado di svolgere un'attività lavorativa diminuisce, ne risente la crescita economica, diminuisce la capacità finanziaria, e aumenta di conseguenza la pressione sui sistemi pensionistici e di protezione sociale, perché questi saranno sempre meno sostenibili nel tempo.¹⁸

L'UE ha la necessità di rispondere alle carenze di forza lavoro presenti in alcuni settori e ambiti territoriali¹⁹, a più livelli di competenze lavorative: si registrano carenze in ben 28 professioni, nelle quali nel 2020 era impiegato il 14 % della forza lavoro dell'UE.²⁰ Inoltre, i differenti livelli di sviluppo delle regioni, l'assenza o esistenza di aree urbane, o le disomogeneità strutturali nei territori, sono tutti fattori di disuguaglianza rispetto alla disponibilità di forza lavoro e di condizioni di vita a livello regionale o locale.²¹ Per queste ragioni, le carenze del mercato del lavoro UE non possono essere coperte con la sola forza lavoro già presente negli Stati membri, e si rende pertanto necessario ricorrere a lavoratori provenienti anche dall'esterno dell'UE.

L'UE ha bisogno di attirare lavoratori con competenze tecniche elevate, non disponibili nella quantità richiesta all'interno dell'Unione.²² Un passo importante a riguardo si è compiuto con la revisione della Direttiva "Carta blu UE"²³, finalizzata ad assicurare ai migranti altamente qualificati un rafforzamento dei loro diritti, tra cui una riduzione della durata minima del contratto di lavoro (6 mesi) e della retribuzione minima da offrire (tra 1 e 1,6 volte la retribuzione media), meno vincoli e burocrazia per cambiare posto di lavoro una volta in UE, e procedure più favorevoli per i ricongiungimenti familiari.²⁴ Allo stesso tempo, l'UE deve intervenire per migliorare l'attrattività delle condizioni lavorative all'interno dell'Unione anche per altre categorie di migranti, attivando iniziative

¹⁶ Eurostat, [Population on 1st January by age, sex and type of projection \(proj_19np\)](#).

¹⁷ Eurostat, [Population structure and ageing](#), febbraio 2022; European Commission, [Impact of migration on working-age population](#).

¹⁸ European Commission, [Adequacy and Sustainability of Pensions](#).

¹⁹ Nel terzo trimestre del 2021 il tasso trimestrale di posti di lavoro vacanti nell'UE a 27 ha raggiunto il 2,4 %, il livello più alto registrato dal secondo trimestre del 2019 (prima della pandemia di COVID-19). Nel quarto trimestre del 2021 risultava al 2,6 %, cfr. Eurostat, [Euro area job vacancy rate at 2.8%](#), 17.3.2022.

²⁰ Tra le figure professionali di più difficile reperibilità ci sono idraulici e posatori di tubazioni, specialisti in scienze sanitarie infermieristiche, analisti di sistema, saldatori e tagliatori a fiamma, conducenti di mezzi pesanti e camion, ingegneri civili e sviluppatori di software, cfr. European Labour Authority, [Analysis of shortage and surplus occupations 2021](#), Novembre 2021. In più, con l'emergenza pandemica si è evidenziata una grave carenza di personale medico ed infermieristico in molti Stati membri dell'UE, cfr. EPSU, [Staff shortages in health increase across Europe](#), 25.1.2022.

²¹ European Commission, [The Demographic Landscape of EU Territories](#), 2021.

²² Sul riconoscimento delle qualifiche professionali la Commissione aveva già emesso la Proposta [COM\(2011\) 883](#) di revisione della direttiva 2005/36/CE del 7 settembre 2005 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, su cui v. [cepAnalyse 15/2012](#).

²³ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, [Cos'è e come si richiede la carta blue Ue?](#), 17.9.2021.

²⁴ [Directive \(EU\) 2021/1883](#) of the European Parliament and of the Council of 20 October 2021 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of highly qualified employment, and repealing Council Directive 2009/50/EC. Sulle potenzialità della Carta Blu v. [CepInput 3/2015](#). Da sottolineare che saranno necessari fino a due anni prima che queste novità diventino operative: gli Stati Membri dovranno recepire la direttiva, adeguando le normative nazionali, entro il 18 novembre 2023.

di lotta allo sfruttamento dei lavoratori²⁵ e la loro discriminazione²⁶. Inoltre, è necessario ridurre la lunghezza e la complessità delle procedure di immigrazione verso l'UE come pure la diversità dei requisiti per accedere al mercato del lavoro nazionale nei diversi Stati membri da un lato, e dall'altro facilitare le procedure per mettere in contatto i lavoratori altamente qualificati provenienti da paesi terzi con i potenziali datori di lavoro negli Stati membri.

3 La strategia per una migrazione legale verso l'UE

3.1. Il quadro giuridico vigente

Dagli anni 2000 ad oggi, l'UE ha realizzato un insieme di norme giuridiche finalizzato ad armonizzare le condizioni di ingresso e soggiorno messe in atto dagli Stati membri per determinate categorie di cittadini di paesi terzi. Le norme interessano l'ingresso e il soggiorno per motivi di lavoro, ad esempio dei lavoratori altamente qualificati (ossia i titolari della citata "Carta blu"), dei lavoratori stagionali²⁷ e dei lavoratori nell'ambito di trasferimenti intra-societari²⁸. La disciplina UE regola, inoltre, a) le condizioni di ammissione e i diritti degli studenti e dei ricercatori di paesi terzi²⁹, b) il diritto al ricongiungimento familiare³⁰ e c) le condizioni e le procedure per l'ottenimento di un diritto di soggiorno permanente da parte dei cittadini di paesi terzi ("soggiorno di lungo periodo")³¹. In più, la legislazione dell'UE prevede una procedura unica per i lavoratori di paesi terzi ammessi nell'ambito dei regimi nazionali degli Stati membri, insieme ad un permesso unico che autorizza contestualmente sia l'attività lavorativa che il soggiorno³².

Su un altro piano di intervento, l'UE ha inoltre istituito specifici programmi di mobilità dei lavoratori con paesi terzi, con dei progetti pilota per la migrazione legale, che intendono sostenere i datori di lavoro degli Stati membri nella loro ricerca di manodopera, migliorando nel contempo le condizioni di vita di lavoratori, studenti ed apprendisti professionali nei paesi extra EU coinvolti in tali progetti.³³

²⁵ Nel settembre 2021 la Commissione ha adottato una Comunicazione ([COM\(2021\) 592 final](#)) sulla Direttiva 2009/52/CE relativa alle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro, che individua una serie di azioni necessarie per rafforzare l'attuazione e l'efficacia della direttiva anche con riferimento alla lotta contro le discriminazioni verso i lavoratori migranti.

²⁶ È stato preparato un insieme di provvedimenti sull'uso dei fondi dell'UE per l'integrazione di individui provenienti da un contesto migratorio per il periodo 2021-27. Rilevante in materia è anche il piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-anti-racism-action-plan-2020-2025_en.

²⁷ [Direttiva 2014/36/EU](#) 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.

²⁸ [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.

²⁹ [Direttiva \(UE\) 2016/801](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari.

³⁰ [Direttiva 2003/86/CE](#) del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare.

³¹ [Direttiva 2003/109/CE](#) del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

³² [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.

³³ Otto Stati membri sono stati o sono attualmente coinvolti in sei progetti di questo tipo con Egitto, Moldova, Marocco, Nigeria, Senegal e Tunisia. Tra i temi principali figurano la mobilità circolare per gli esperti di TIC, le opportunità per imprenditori e studenti e i tirocini.

3.2. I tre pilastri della Commissione della strategia per il sostegno alla migrazione legale

L'UE ha avviato una strategia articolata, con lo scopo di migliorare la gestione della migrazione legale da parte dell'UE, cercando allo stesso tempo di fornire risposte efficaci e pragmatiche alle richieste del Parlamento europeo e degli Stati membri.

Il principale documento della strategia dell'UE è costituito dalla Comunicazione emanata dalla Commissione europea con lo scopo di favorire la capacità degli Stati membri di attirare lavoratori qualificati da paesi terzi extra UE³⁴. D'altro canto, la Commissione è consapevole che questi processi non devono portare a un rafforzamento strutturale della cd. fuga di cervelli verso gli Stati membri, che porterebbe a una privazione permanente di lavoratori qualificati e di talenti provenienti da paesi terzi, con gravi conseguenze per la crescita economica, sociale e culturale di questi paesi.³⁵ La Comunicazione illustra nel dettaglio le ragioni per le quali sarebbe nell'interesse dell'UE dotarsi di strumenti per incentivare la migrazione legale verso l'Unione, descrivendo i tre pilastri fondamentali sui quali dovrebbe basarsi tale strategia:

- un pilastro legislativo, che richiede la revisione della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo³⁶ e della direttiva sul permesso unico³⁷, con lo scopo di semplificare le procedure di ammissione dei lavoratori dotati di varie tipologie di competenze lavorative e tecniche nell'UE, come pure per favorire la mobilità all'interno dell'UE dei lavoratori di paesi terzi già legalmente presenti nell'UE, migliorando la tutela dei loro diritti e favorendo la loro protezione da pratiche di sfruttamento della manodopera;
- un pilastro operativo, con cui facilitare l'incontro tra domanda e offerta a livello internazionale, stabilendo provvedimenti concreti per instaurare partenariati finalizzati ad attirare talenti con i principali paesi partner e definire le caratteristiche principali di ciò che viene definito un bacino di talenti dell'UE³⁸;
- un pilastro orientato al futuro, basato su tre priorità d'azione specifiche destinate a indirizzare ulteriormente la politica dell'UE in materia di migrazione legale: assistenza, gioventù e innovazione.

4 Il pilastro legislativo

4.1. Revisione della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo

La direttiva sui soggiornanti di lungo periodo mira a facilitare l'integrazione dei cittadini di paesi terzi stabiliti a tempo indeterminato negli Stati membri, con l'intento di favorire la coesione economica e sociale nella UE, obiettivo fondamentale dell'Unione.³⁹ La direttiva fissa le condizioni alle quali i

³⁴ [COM\(2022\) 657 final](#), Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni - Attirare competenze e talenti nell'UE.

³⁵ [COM\(2022\) 657 final](#), 3.1.

³⁶ [Direttiva 2003/109/CE](#) del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

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 Cfr. lo studio OCSE (2019) [Building an EU Talent Pool, A new approach for migration management for Europe](#).

³⁹ Cfr. Artt. 174-178 TFUE.

cittadini di paesi terzi che hanno soggiornato legalmente e ininterrottamente in uno Stato membro possono acquisire lo “status di soggiornante di lungo periodo dell’UE” e definisce i diritti riconosciuti ai titolari di tale status. In particolare, la direttiva stabilisce che⁴⁰:

- per ottenere lo status di soggiornante di lungo periodo, i cittadini di paesi terzi devono aver vissuto legalmente e continuativamente in un paese dell’UE per cinque anni;
- nel calcolo dei cinque anni, sono concesse assenze inferiori a sei mesi consecutivi e non superiori a dieci mesi nell’intero periodo;
- i cittadini di paesi terzi devono dimostrare di disporre di risorse economiche stabili e regolari per il sostentamento proprio e della famiglia e di un’assicurazione contro le malattie;
- le autorità nazionali devono emettere una decisione sulle richieste, corredata della documentazione pertinente, entro sei mesi dalla loro ricezione;
- le autorità possono negare lo status di soggiornante di lungo periodo per ragioni di ordine pubblico e sicurezza interna, ma non per ragioni economiche;
- ai richiedenti ritenuti idonei viene concesso un permesso di soggiorno valido almeno cinque anni e automaticamente rinnovabile;
- i soggiornanti di lungo periodo godono dello stesso trattamento dei cittadini del paese in ambiti quali il lavoro, l’istruzione, la sicurezza sociale, il fisco e la libertà di associazione, ma in determinati casi i paesi dell’UE possono limitare tale parità di trattamento;
- i soggiornanti di lungo periodo possono trasferirsi per vivere, lavorare o studiare in un altro paese dell’UE per più di tre mesi, purché soddisfino determinate condizioni, e possono essere accompagnati dai membri della loro famiglia.

I soggiornanti di lungo periodo possono perdere il loro status nel caso in cui:

- lo abbiano acquisito in modo fraudolento;
- siano destinatari di un provvedimento di allontanamento perché ritenuti una minaccia grave per l’ordine pubblico e la sicurezza;
- escano dall’UE per dodici mesi consecutivi.

La direttiva non si applica a determinate categorie di cittadini di paesi terzi, quali gli studenti, coloro che lavorano temporaneamente “alla pari” o i lavoratori stagionali.

Tuttavia, come già sottolineato nella relazione della Commissione del 2019 sugli esiti dell’applicazione della direttiva⁴¹, permangono dei problemi che impediscono di raggiungere appieno gli obiettivi della direttiva, soprattutto rispetto 1) all’acquisizione dello status di soggiornante di lungo periodo dell’UE per molti cittadini di paesi terzi, i quali pertanto non possono beneficiare di un adeguato livello di integrazione nella società ospitante; 2) all’integrazione dei soggiornanti di lungo

⁴⁰ EUR-Lex, [Cittadini di paesi terzi: norme per i soggiorni di lungo periodo](#).

⁴¹ [COM\(2019\) 161 final](#), Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sull’applicazione della Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo

periodo per mancanza di chiarezza rispetto ai diritti riconosciuti a tale status all'interno dell'UE; 3) alla possibilità per i titolari di tale status di spostarsi e soggiornare in altri Stati membri.

La proposta di revisione intende porre rimedio a tali problemi, favorendo il raggiungimento pieno degli obiettivi generali della direttiva, ovvero: 1) garantire una gestione efficiente dei flussi migratori nell'UE attraverso un'adeguata armonizzazione delle discipline vigenti negli Stati membri; 2) assicurare un trattamento equo ai cittadini di paesi terzi legalmente soggiornanti nell'UE; 3) sostenere la competitività e la crescita economica dell'UE. Per questa ragione, la proposta di revisione intende a) creare un sistema di acquisizione dello status di soggiornante di lungo periodo dell'UE più coerente, efficiente e equo di quello attuale; b) agevolare l'esercizio del diritto dei soggiornanti di lungo periodo di spostarsi e di soggiornare in altri Stati membri, incrementando anche questo aspetto della mobilità all'interno dell'UE); c) consolidare i diritti dei soggiornanti di lungo periodo e dei loro familiari.

I vantaggi attesi dalla revisione proposta dalla Commissione

Considerato che lo scopo della strategia è quello di migliorare l'utilizzo e le condizioni di vita di chi usufruisce dello status di soggiornante di lungo periodo in tutta l'UE, va in primo luogo riconosciuto che tale obiettivo non può essere conseguito affidandosi ad iniziative isolate dei singoli Stati membri. Un'adeguata uniformazione della regolamentazione delle condizioni di accesso e di uso di tale status richiede un intervento unitario a livello dell'UE, soprattutto in materia di mobilità dei lavoratori soggiornanti di lungo periodo. La proposta di uniformazione normativa perseguita dalla Commissione attraverso la revisione della direttiva presenta vantaggi considerevoli, perché riduce le possibilità di azioni ostruzionistiche da parte di singoli Stati membri contrari a favorire la mobilità dei lavoratori soggiornanti di lungo periodo.

In secondo luogo, la scelta di rivedere la direttiva sui soggiornanti di lungo periodo produce vantaggi economici per l'UE, dal momento che consentirebbe ad un maggior numero di cittadini di paesi terzi l'accesso allo status di soggiornante di lungo periodo dell'UE, aumentando la quantità di popolazione in grado di godere dei diritti associati a tale status ed incrementando il numero di cittadini di paesi terzi potenzialmente in grado di spostarsi in altri Stati. Questo provocherebbe un generale aumento del gettito fiscale, poiché i lavoratori soggiornanti di lungo periodo vedrebbero rafforzare la loro capacità negoziale, diminuendo gli abusi a loro danno e favorendo un aumento del loro livello salariale, in quanto potrebbero più facilmente scegliere di spostarsi in un altro Stato membro dell'UE in cui per lo stesso lavoro possono ricevere condizioni lavorative e salariali migliori.

In terzo luogo, si dovrebbe raggiungere una maggiore produttività, grazie al miglioramento delle condizioni lavorative garantite, ed una generale maggiore crescita economica, soprattutto negli Stati membri capaci di attrarre un maggior numero di lavoratori soggiornanti di lungo periodo. Allo stesso tempo, la stabilizzazione delle condizioni lavorative dovrebbe ridurre il rischio che si perdano le competenze lavorative dei migranti che hanno effettuato un percorso di formazione i quali, ove non riescano a regolarizzare la loro presenza in uno Stato membro, rischiano di essere rimpatriati. In questo modo lo Stato e il datore di lavoro che hanno svolto il percorso di formazione perdono un

lavoratore che aveva acquisito le competenze per svolgere un'attività lavorativa richiesta dal mercato del lavoro.⁴²

Stima di costi e risparmi della revisione

Secondo le stime della Commissione, la revisione della direttiva sullo status di soggiornante di lungo periodo richiederà degli adeguamenti agli Stati membri degli adeguamenti delle procedure amministrative per il riconoscimento dello status rispetto alla disciplina vigente. Allo stesso tempo, tuttavia, la riforma consentirà risparmi complessivi considerevoli per gli Stati membri (grazie alla semplificazione delle attuali procedure previste dalla direttiva), per i cittadini di paesi terzi (grazie alla riduzione dei diritti da pagare per il trattamento della domanda intesa al conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo dell'UE, alla velocizzazione delle procedure e alla fornitura di informazioni di qualità migliore sullo status che determinano una riduzione dei costi di assistenza legale) e per i datori di lavoro (grazie alla riduzione delle spese amministrative e dall'accelerazione delle procedure per il riconoscimento dello status e per la facilitazione della circolazione all'interno dell'UE dei soggiornanti di lungo periodo).

Tabella 1: Stima di costi e risparmi della revisione della direttiva⁴³

Costi per gli Stati membri	Euro
1. costi amministrativi una tantum	781.000 Euro
2. costi amministrativi ricorrenti (annui)	151.000 Euro
3. costi di conformità una tantum	452.000 Euro
4. costi di conformità ricorrenti(annui)	900.000 Euro
Risparmi sui costi ricorrenti (media annua)	
Stati membri	24.500 Euro
Cittadini di paesi terzi	1.145.000 Euro
Imprese dell'UE	112.700 Euro

Fonte: Servizi della Commissione, [Relazione sulla valutazione d'impatto che accompagna il documento proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo \(rifusione\)](#)

⁴² vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. (Hrsg.), (2016) [Integration durch Bildung.Migranten und Flüchtlinge in Deutschland](#), 242 ss.

⁴³ [COM\(2022\) 650 final](#), Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (rifusione), 10; [SWD/2022/651 final](#), Commission Staff Working Document Impact Assessment Report, Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (recast), 30 ss.; [SWD/2022/650 final](#), Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Sintesi della relazione sulla valutazione d'impatto che accompagna il documento proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (rifusione), 3.

Conseguenze per gli stakeholders

Piccole e medie imprese: la revisione favorirebbe le imprese, soprattutto grazie alle misure intese a facilitare la mobilità dei lavoratori con lo status di soggiornante di lungo periodo all'interno dell'UE. I datori di lavoro, in particolare le PMI, trarrebbero un considerevole vantaggio dal poter accedere a un gruppo più ampio di cittadini di paesi terzi qualificati che già soggiornano legalmente nell'UE.

Bilanci delle amministrazioni nazionali: Le istituzioni nazionali competenti dovranno adeguare le procedure esistenti e garantire l'osservanza delle nuove norme, che tutti gli Stati membri prevedono condizioni di parità per l'acquisizione dello status di soggiornante di lungo periodo e i paralleli regimi di soggiorno permanente offerti nei singoli Stati membri, come pure per quanto riguarda la facilitata mobilità dei titolari dello status nell'UE. D'altro canto, la revisione determina una notevole semplificazione procedurale che compensa almeno in una certa misura i costi amministrativi e di conformità sostenuti dagli Stati membri per l'adeguamento.

Cittadini di paesi terzi: i cittadini di paesi terzi aventi diritto allo status di soggiornante di lungo periodo beneficeranno delle misure che introducono parità di condizioni in tutti gli Stati membri. Essi potranno effettivamente scegliere tra un permesso di soggiorno di lungo periodo dell'UE e i permessi di soggiorno di lungo periodo nazionali, potranno soddisfare con più facilità le condizioni per l'acquisizione dello status di soggiornante di lungo periodo dell'UE e godranno di un rafforzamento dei loro diritti, compresi i diritti legati alla mobilità all'interno dell'UE, e potranno più facilmente accedere alla migrazione circolare nell'UE.

Paesi di provenienza dei soggiornanti di lungo periodo: la stabilità sociale e lavorativa dei lavoratori soggiornanti di lungo periodo facilita le condizioni economiche dei paesi dai quali essi provengono, in quanto i lavoratori attivi nell'UE potranno contare su condizioni di lavoro più stabili e vantaggiose, potendo inviare con maggiore regolarità rimesse finanziarie alle famiglie nei propri paesi di origine.⁴⁴

4.2. Revisione della direttiva sul permesso unico

La direttiva 2011/98/UE⁴⁵ ("direttiva sul permesso unico") persegue gli obiettivi principali di istituire una procedura unica di domanda che combina il permesso di lavoro e il permesso di soggiorno, e di garantire un insieme comune di diritti per i cittadini di paesi terzi aventi diritto di presentare tale domanda, sulla base di una parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro che rilascia il permesso unico. Esami recenti sull'attuazione della direttiva, tuttavia, evidenziano ancora considerevoli problematiche nella realizzazione degli obiettivi prefissati.⁴⁶

Nei dieci anni di applicazione della direttiva, la Commissione ha ricevuto numerose denunce in merito all'attuazione della direttiva da parte degli Stati membri, in particolare per mancato rispetto

⁴⁴ Le rimesse finanziarie costituiscono un sostegno fondamentale per la crescita delle economie dei paesi in via di sviluppo, cfr. Oxford Economics, [The remittanceeffect: A lifeline for developingeconomiesthrough the pandemic and into recovery](#), gennaio 2021.

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

⁴⁶ [COM\(2019\) 160 final](#), Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sulla direttiva 2011/98/UE relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro.

dei termini di legge per il rilascio del permesso unico e per problemi concernenti la sicurezza sociale. Sono state individuate diverse lacune, incoerenze e carenze, personali e materiali, insieme a problemi pratici derivanti dall'applicazione della direttiva.⁴⁷ Per queste ragioni, i datori di lavoro dell'UE e i lavoratori migranti subiscono gli effetti negativi delle carenze della direttiva, che provocano 1) eccessivi oneri amministrativi, 2) lunghi tempi d'attesa per conseguire il posto di lavoro, e 3) condizioni incertezza rispetto alle norme applicabili.

La proposta di revisione della Commissione intende semplificare la procedura di domanda di permesso di soggiorno per cittadini provenienti da paesi terzi, in particolare, la proposta di revisione:

- impone agli Stati membri di consentire che la domanda di permesso unico sia presentata sia nello Stato membro di destinazione che a partire da un paese terzo, e prescrive agli stessi Stati membri di rilasciare il visto necessario laddove siano soddisfatte le prescrizioni specificate dal diritto nazionale o dell'UE;
- stabilisce che il termine di quattro mesi sancito dalla direttiva per la concessione del permesso unico comprende sia il rilascio del visto eventualmente necessario per l'ingresso nello Stato membro di prima occupazione⁴⁸, che il tempo necessario alle autorità competenti per verificare la situazione presente sul mercato del lavoro;
- attribuisce ai cittadini di paesi terzi detentori del permesso unico il diritto di cambiare datore di lavoro durante il periodo di validità del permesso;
- contribuisce a ridurre l'onere amministrativo per le autorità competenti, restringendo i casi in cui si rende necessario ripetere le domande in caso di mutamento di impiego.

La proposta mira, inoltre, a migliorare una serie di diritti di parità di trattamento, come pure a chiarire quali categorie di lavoratori di paesi terzi rientrino nell'ambito di applicazione della direttiva. La proposta amplia poi l'ambito di applicazione della direttiva ai soggetti beneficiari di protezione in base al diritto nazionale, e rafforza la protezione dei lavoratori di paesi terzi attraverso l'introduzione di disposizioni che facilitano la possibilità di presentare denunce in caso di abusi, il monitoraggio della corretta applicazione della direttiva e una maggiore certezza di emanazione delle sanzioni. La direttiva consente inoltre ad un cittadino di paese terzo che abbia perso il lavoro di proseguire legalmente il soggiorno nello Stato membro in cui era impiegato, per un periodo di almeno tre mesi dall'inizio della disoccupazione: in questo modo si intende rafforzare la condizione giuridica e sociale del lavoratore, il quale in condizioni di precarietà lavorativa potrebbe altrimenti avere maggiori difficoltà a denunciare abusi da parte dei rispettivi datori di lavoro, per timore di perdere l'impiego e con esso il diritto a proseguire legalmente il soggiorno nello Stato membro.

I vantaggi attesi dalla revisione proposta dalla Commissione

La proposta di revisione intende chiarire le condizioni di utilizzo ed ampliare l'ambito di applicazione del vigente permesso unico, estendendo la sua validità anche ai beneficiari di protezione ai sensi del diritto nazionale, come pure rafforzare i diritti dei cittadini di paesi terzi. L'inclusione dei beneficiari di protezione nazionale tra le categorie interessate dalla applicazione della direttiva aumenta la certezza giuridica ed il complesso dei diritti goduti per coloro che attualmente non ricevono parità di

⁴⁷ European Commission, [Legal migration fitness check](#).

⁴⁸ Art. 4 (3) [Direttiva 2011/98/UE](#).

trattamento, o ne godono solo in parte. In più, attraverso la serie di disposizioni comuni proposte in tema di ispezioni, sanzioni e monitoraggio dei datori di lavoro, la riforma contribuisce a consolidare la protezione dallo sfruttamento lavorativo di tutti i lavoratori di paesi terzi interessati dalla direttiva.

Stima di costi e risparmi della revisione

La revisione della direttiva prevede un'azione di razionalizzare e digitalizzazione della presentazione della domanda di permesso unico, come pure delle domande di visto ove richiesto: questo produce una riduzione dell'onere amministrativo e dei costi a carico dei richiedenti e delle autorità. Inoltre, vengono semplificate le procedure per cambiare datore di lavoro, e rafforzare la titolarità dei diritti dei lavoratori, il che offrirà vantaggi concreti alle amministrazioni nazionali, ai datori di lavoro ed ai richiedenti del permesso unico.

Tabella 2: Stima di costi e risparmi della revisione della direttiva⁴⁹

Costi per gli Stati membri		Euro
1. costi una tantum		tra 2,0 milioni di EUR e 7,0 milioni di EUR nell'anno 1
2. costiricorrenti		tra 100 000 EUR e 12,0 milioni di EUR all'anno
Risparmi sui costi ricorrenti		Euro
Risparmi derivanti dai minori costi della domanda	Cittadini di paesi terzi	Fino a 11,0 milioni di EUR all'anno (su un periodo di 10 anni)
	Datori di lavoro	Fino a 3,0 milioni all'anno (su un periodo di 10 anni)
Risparmi derivanti dal minor tempo necessario per il trattamento delle domande	Cittadini di paesi terzi	Tra 89,0 milioni e 278,0 milioni di EUR all'anno (su un periodo di 10 anni)
	Datori di lavoro	Tra 22,0 milioni e 70,0 milioni di EUR all'anno
	Autorità nazionali	Tra 200 000 EUR e 4,0 milioni di EUR (su un periodo di 10 anni)
Risparmi derivanti dalle minori spese di viaggio	Cittadini di paesi terzi	Fino a 137,0 milioni di EUR all'anno (su un periodo di 10 anni)
Risparmi (minori diritti di intermediazione)	Cittadini di paesi terzi	Fino a 106,0 milioni di EUR all'anno (su un periodo di 10 anni)
	Cittadini di paesi terzi	Fino a 25,0 milioni di EUR all'anno (su un periodo di 10 anni)
Risparmi (riduzione di altri diritti connessi alla domanda: per es. diritti di certificazione, traduzione di documenti ecc.)	Cittadini di paesi terzi	Fino a 14,0 milioni di EUR all'anno (su un periodo di 10 anni)
	Cittadini di paesi terzi	Fino a 4,0 milioni di EUR all'anno (su un periodo di 10 anni)

⁴⁹ [COM\(2022\) 650 final](#), Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (rifusione), 10; [SWD/2022/651 final](#), Commission Staff Working Document Impact Assessment Report, Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (recast), 30 ss.; [SWD/2022/650 final](#), Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Sintesi della relazione sulla valutazione d'impatto che accompagna il documento proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (rifusione), 3.

Fonte: [Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e 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 \(rifusione\)](#)

Conseguenze per gli stakeholders

Aziende, piccole e medie imprese: imprese e datori di lavoro dovrebbero trarre vantaggio da un accesso più rapido e potenzialmente più ampio alle risorse di manodopera presenti in paesi terzi. La razionalizzazione e l'efficientamento della procedura indurrebbe inoltre un maggior numero di datori di lavoro a investire in formazione e ad assumere lavoratori di paesi terzi, ove non sia possibile ricoprire i posti di lavoro vacanti con risorse locali.

Autorità nazionali: La razionalizzazione dei processi di presentazione delle domande di permessi unici dovrebbe rendere più efficienti le procedure di rilascio dei permessi da parte delle autorità nazionali sebbene potrebbero sorgere maggiori costi iniziali per l'attuazione delle nuove disposizioni. Inoltre, la presenza di procedure più efficienti, una migliore parità di trattamento dei lavoratori migranti e la prevenzione dello sfruttamento favorirebbero gli Stati membri in termini di incontro tra domanda e offerta di competenze, facilitando la copertura delle carenze di manodopera tramite flussi migratori legali e regolati.

Cittadini di paesi terzi: Soprattutto i cittadini di paesi terzi dovrebbero trarre vantaggio dalla razionalizzazione della procedura, che comporta una riduzione dei costi a loro favore per la presentazione della domanda di permesso. Il rischio di dumping salariale, che genera problemi negli Stati membri, potrebbe essere attenuato perché l'UE sta compiendo passi concreti verso un salario minimo a livello europeo, per quanto possibile.⁵⁰Tuttavia, è necessario operare affinché il salario minimo sia garantito anche ai lavoratori extraeuropei che lavorano nel territorio dei Paesi dell'UE in cui esso è riconosciuto, o altrimenti assicurare che essi saranno soggetti alle stesse condizioni salariali riconosciute ai lavoratori UE negli Stati che non hanno un salario minimo. Consentendo la libera circolazione anche ai lavoratori stranieri provenienti da Paesi terzi che risiedono legalmente nell'UE, sarà molto più difficile praticare il dumping salariale in un determinato settore lavorativo: per lo stesso lavoro, i lavoratori provenienti da Paesi extra UE possono trasferirsi in Paesi con un salario minimo più alto se dispongono delle competenze necessarie. Se lo Stato membro in cui lavorano intende trattenerli, dovrà quindi evitare una spirale salariale restrittiva. Inoltre, i chiarimenti sulla parità di trattamento, la cancellazione del legame ad un unico datore di lavoro come condizione per mantenere il permesso unico, come pure il rafforzamento della tutela dei diritti, dovrebbero ridurre il pericolo di sfruttamento da parte dei datori di lavoro e sarà più difficile subire atti discriminatori sul posto di lavoro. Di conseguenza, dovrebbero migliorare anche le condizioni sociali ed economiche dei lavoratori di paesi terzi, nonché la loro vita familiare e professionale, e il ricorso alle prestazioni del sistema di sicurezza ed assistenza sociale erogato dallo Stato membro in cui si lavora.

5 Il pilastro operativo

Creazione di partenariati tra Stati membri e paesi partner extra EU

La Commissione suggerisce di intensificare la cooperazione all'interno dell'Unione tra gli Stati membri e con i paesi partner, realizzando partenariati con cui attirare talenti verso l'UE, e creando il

⁵⁰ Cfr. [ceplnput 13/2020](#).

cd. bacino di talenti dell'UE. Entrambe le misure fanno parte del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo. I partenariati intendono rafforzare la cooperazione tra l'UE, gli Stati membri e i paesi partner, e a favorire la mobilità internazionale dei lavoratori e lo sviluppo di talenti, in un rapporto di vantaggio reciproco e circolare.⁵¹ Nelle intenzioni della Commissione, i partenariati devono fungere da base per la creazione di percorsi migratori legali, con cui realizzare un assetto politico globale che coinvolga efficacemente i principali paesi partner in tutti i settori di gestione della migrazione, compresi il rimpatrio e la riammissione dei migranti, e la prevenzione delle partenze irregolari.⁵²

I partenariati intesi ad attirare talenti puntano ad essere organizzati in modo mirato e flessibile, considerando le esigenze del mercato del lavoro e del fabbisogno di competenze sia degli Stati membri dell'UE che dei paesi partner.⁵³ I partenariati dovrebbero garantire pari vantaggi ai paesi partner, agli Stati membri, alle comunità imprenditoriali di entrambe le parti e alle persone che li utilizzeranno. Inoltre, con i partenariati si dovrebbe favorire lo sviluppo economico delle comunità di origine dei lavoratori migranti, sostenere lo sviluppo dei principali paesi partner e rafforzare le opportunità sociali ed economiche per i loro cittadini. Allo stesso tempo, i partenariati dovrebbero fornire rimedi adeguati alle carenze presenti in alcuni settori dei mercati del lavoro degli Stati membri, e sostenere le comunità imprenditoriali di entrambe le parti nello sviluppo delle competenze più richieste. Infine, i partenariati dovrebbero fornire un rimedio al rischio della cd. fuga di cervelli dai paesi partner, favorendo un afflusso di lavoratori altamente qualificati verso tutti i partner, sostenendo l'accesso a nuove opportunità di formazione, esperienze professionali e percorsi di studio o di istruzione e formazione professionale che possono essere sviluppati sia nell'UE che nei paesi di origine degli individui coinvolti nei partenariati.⁵⁴

La Commissione incentiva la partecipazione di più Stati membri ad un unico partenariato, per creare una rete di collaborazione con cui attirare talenti per ogni paese partner, ampliare la tipologia di attività lavorative e formative svolte, consentire diverse tipologie di mobilità necessarie per le varie competenze e i vari settori economici, migliorare l'effetto dell'accordo sia sugli Stati membri che sui paesi partner, e garantire un valore aggiunto al percorso professionale dei singoli cittadini dei paesi terzi partecipanti.⁵⁵

È chiaro che questa proposta mira a una soluzione "win-win-win": una cooperazione che soddisfi sia gli Stati membri che i lavoratori dei Paesi terzi ed i loro Paesi d'origine. Tuttavia, diversi studi recenti hanno dimostrato che l'assunzione di lavoratori qualificati dall'estero per i Paesi occidentali senza un'adeguata procedura di compensazione può comportare gravi problemi per i Paesi di origine dei

⁵¹ Le tendenze demografiche attuali e a lungo termine rendono lo squilibrio tra domanda e offerta di competenze un problema particolarmente urgente nell'UE. Dato il previsto calo della forza lavoro ed il parallelo aumento dell'età media nell'Unione, gli Stati membri non possono permettersi di sprecare il capitale umano. Uno studio del 2018 dell'Institute for Market Economics (IME), commissionato dal Comitato economico e sociale europeo, stima una perdita di produttività annua del 2,14% in tutta l'UE a causa degli squilibri esistenti ed attesi. Oltre all'apprendimento permanente e al miglioramento delle pratiche occupazionali, il rapporto raccomanda di promuovere l'immigrazione di talenti da Paesi terzi per affrontare adeguatamente il problema, v. European and Social Committee (2018), [Skills mismatches: EU businesses are losing millions, and will be losing even more!](#), 64.

⁵² [COM/2022/657 final](#), 11.

⁵³ I partenariati intendono coinvolgere tutti i livelli di competenze e vari settori economici quali le TIC, la scienza, l'ingegneria, la sanità e l'assistenza a lungo termine, l'agricoltura, i trasporti, l'orticoltura, la trasformazione alimentare e il turismo, l'edilizia e i lavori portuali, i trasporti e la logistica, tenendo conto delle esigenze degli stakeholders pubblici e privati coinvolti nei partenariati stessi, attraverso forme di mobilità temporanea, a lungo termine o circolare, in base agli interessi delle parti interessate, cfr. [COM/2022/657 final](#), 12.

⁵⁴ Id.

⁵⁵ Id.

lavoratori, che possono trovarsi senza i lavoratori qualificati di cui hanno finanziato gli studi e la formazione.⁵⁶ Per questo motivo, è assolutamente necessario che la definizione dei partenariati tenga conto di alcune proposte innovative e lungimiranti che suggeriscono misure equilibrate tra gli Stati membri e i Paesi terzi, al fine di evitare i pericoli di una sistematica fuga di cervelli.⁵⁷

Il bacino di talenti UE e il progetto pilota per l'Ucraina

Inoltre, la Commissione suggerisce la creazione di un cd. bacino di talenti (Talent Pool) dell'UE⁵⁸, ovvero la prima piattaforma a livello di UE di raccolta di candidati provenienti da paesi terzi, selezionati sulla base di specifici livelli di competenze, criteri e requisiti in materia di migrazione, sulla base della valutazione delle rispettive credenziali.⁵⁹ La Commissione prevede di lanciare formalmente il bacino di talenti UE ed il relativo portale entro la metà del 2023, attraverso un'apposita raccomandazione contenente un regolamento ed una tabella di marcia dettagliata delle diverse fasi di sviluppo.⁶⁰

Il bacino di talenti potrebbe infatti rappresentare lo strumento per sviluppare un approccio diverso alla gestione dell'immigrazione, ad esempio secondo il modello canadese.⁶¹ Quando si tratta di attrarre talenti nell'UE, si dovrebbe riconoscere che non solo i migranti economici, ma anche i rifugiati possono possedere profili di competenze che corrispondono ai posti vacanti segnalati negli Stati membri dell'UE.⁶²

⁵⁶ M. A Clemens (2015), [Global Skill Partnerships: a proposal for technical training in a mobile world](#), s IZA Journal of Labor Policy.

⁵⁷ Un esempio di proposta per un cosiddetto partenariato globale delle competenze riguarda il caso delle infermiere moldave in Germania: Maria e Ion sono due giovani moldave a basso reddito che si stanno formando per diventare infermiere a Chişinău, in Moldavia. Maria intende lavorare in Germania, Ion a Chişinău. La formazione costa 10.000 Euro per ciascuna di loro e nessuna di loro può permettersela. Un gruppo ospedaliero privato in Germania finanzia l'intera formazione di Maria e metà di quella di Ion, per un totale di 15.000 Euro. In cambio, Maria si impegna a lavorare in questa rete ospedaliera per almeno quattro anni. Con il suo stipendio tedesco più alto, Maria può restituire durante questo intervallo di tempo l'intero importo di 15.000 Euro, che rappresenta solo il 10% del suo reddito, citato in: C. Mortera-Martinez/B. Oppenheim (2018), [Why Europe needs legal migration and how to sell it](#), Centre for European Reform, 11.

⁵⁸ Cfr. European Parliamentary Research Service (EPRS), Legal migration policy and law. European added value assessment, Settembre 2021, 75-76.

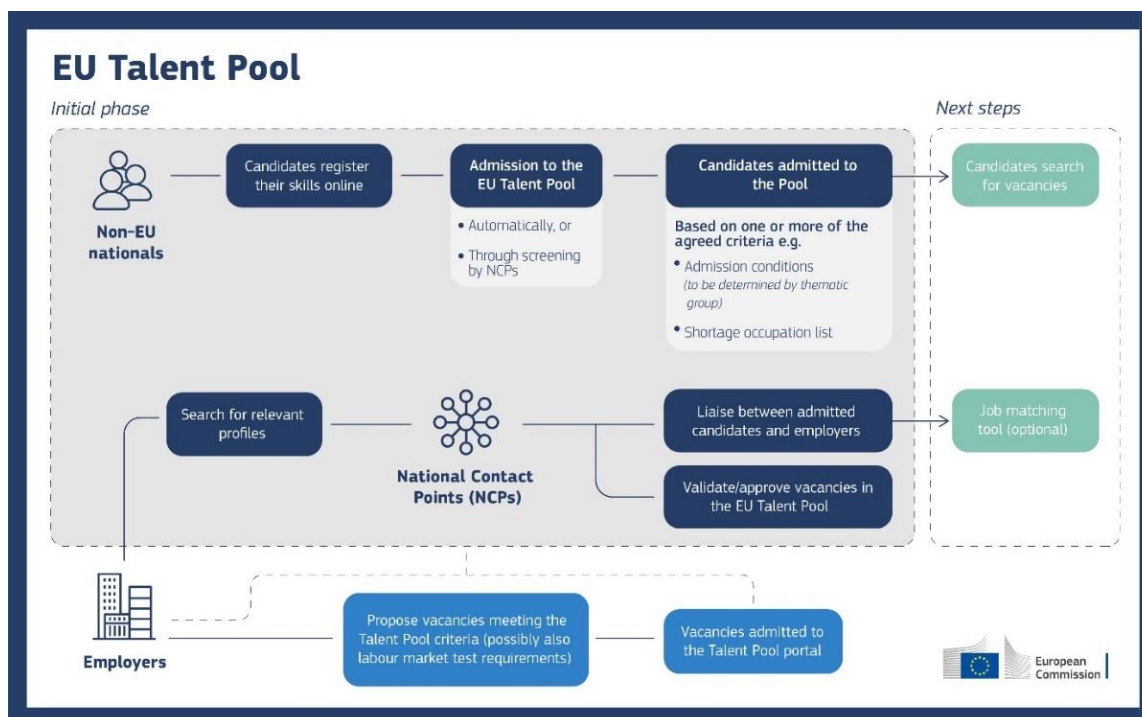
⁵⁹ Nella sua Comunicazione, la Commissione precisa che il bacino di talenti dell'UE e la sua iniziativa pilota andranno realizzati nel pieno rispetto del [Regolamento \(UE\) 2016/679](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE e del [Regolamento \(UE\) 2018/1725](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione e sulla libera circolazione di tali dati, e che abroga il regolamento (CE) n. 45/2001 e la decisione n. 1247/2002/CE, cfr. [COM/2022/657 final](#), 15.

⁶⁰ [COM/2022/657 final](#), 17.

⁶¹ Government of Canada, [How to access global talent](#), 21.5.2021.

⁶² I rifugiati dispongono di diversi percorsi formativi. In un campione di 1.018 rifugiati siriani reinsediati da Giordania, Libano e Turchia, la maggior parte ha completato l'istruzione primaria, media o secondaria (61%). Una panoramica del percorso formativo dei rifugiati in Germania mostra un quadro simile. Mentre il 26% ha frequentato solo la scuola primaria, la maggior parte ha frequentato la scuola secondaria (44%) e il 21% è laureato. Secondo l'Istituto Tedesco per la Ricerca Economica (Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung - DIW), la stratificazione per livello di istruzione varia notevolmente tra le nazionalità dei rifugiati. Un'ampia percentuale di rifugiati eritrei (48%), iracheni (32%) e afgani (36%) possiede un diploma di scuola primaria. I rifugiati siriani erano il gruppo predominante nei livelli di istruzione secondaria (27%) e terziaria (26%). Tuttavia, rispetto ad altri gruppi di migranti e alla popolazione autoctona, i rifugiati presentano livelli di istruzione formale più bassi. In ogni caso, rispetto alla popolazione generale dei loro Paesi d'origine, essi tendono ad avere un livello di istruzione più elevato. Ad esempio, il 75% dei rifugiati siriani in Germania deteneva un livello di istruzione pari o superiore a quello del resto della popolazione del proprio Paese, v. D.Graeber/ F.Schikora (2020), [Hohe Erwartungender Geflüchteten an die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit teilweise realisiert](#), DIW Wochenbericht, 87/34, 571-578.

Inoltre, la diversificazione e l'espansione delle opzioni di protezione complementare dovrebbero contribuire a ridurre il divario tra il numero di sfollati e la varietà di percorsi legali disponibili per la sicurezza. A tal fine, le misure di protezione qualificate possono essere uno strumento adeguato per integrare gli sforzi tradizionali di reinsediamento. In questo senso, il progetto Talent Pool finanziato dalla Commissione rappresenta una svolta significativa nell'approccio dell'UE ai fenomeni migratori, a condizione che venga superata la distinzione tra migranti economici e rifugiati quando si tratta di individuare i talenti e i lavoratori qualificati che anche l'UE ha interesse a reclutare e impiegare negli Stati membri.⁶³



Fonte: Comunicazione della Commissione COM/2022/657 final, 17.

Dal 2014 al 2020, l'emigrazione dall'Ucraina ha ridotto l'offerta di manodopera interna e ha fatto aumentare la crescita dei salari per coloro che sono rimasti nel Paese; uno degli aspetti preoccupanti ha riguardato lo spreco di competenze: la maggior parte degli ucraini all'estero ha lavorato al di fuori delle proprie qualifiche o in lavori molto semplici. Il maggior beneficio per l'economia ucraina è stato l'afflusso di rimesse, pari all'8% del PIL. Un afflusso stabile e consistente di rimesse ha contribuito a rendere più sostenibile la bilancia dei pagamenti e a compensare i costanti disavanzi nel commercio e negli investimenti. L'impatto dell'emigrazione e delle rimesse sulle finanze pubbliche ucraine è stato eterogeneo: l'afflusso di rimesse ha portato a un aumento del gettito dell'IVA, delle accise e delle dogane, mentre il calo dell'offerta di lavoro ha portato a una diminuzione del gettito fiscale sul lavoro e dei contributi previdenziali in Ucraina.⁶⁴ È probabile che la migrazione forzata dovuta alla guerra, legalizzata dall'UE dal 4 marzo 2022 con la decisione⁶⁵ di dare attuazione alla direttiva sulla

⁶³ L. Rasche (2021), [The EU Talent Pool. An Opportunity for Skills-based Pathways to Protection](#), Hertie School, JaquesDelors Centre, 7 ss.

⁶⁴ J. Pieńkowski (2020), [The Impact of Labour Migration on the Ukrainian Economy](#), European Commission, Discussion Paper 123.

⁶⁵ [Decisione di Esecuzione \(UE\) 2022/382](#) del Consiglio del 4 marzo 2022 che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea

protezione temporanea⁶⁶ per i rifugiati dall'Ucraina, porti in una prima fase a un grande spostamento di manodopera, sia qualificata che non qualificata; a creare un ambiente imprenditoriale più attraente a questo scopo (e non solo); ad utilizzare meglio la forza lavoro rimasta nel Paese promuovendone l'idoneità all'occupazione; a migliorare gli aspetti sociali della migrazione ucraina, in particolare favorendo una migliore protezione sociale per i migranti.

Per non disperdere e poter utilizzare al meglio le competenze degli sfollati fuggiti dall'Ucraina,⁶⁷ la Commissione intende avviare entro l'estate del 2022 un'iniziativa pilota relativa a un bacino di talenti dell'UE per le persone in fuga dalla guerra di aggressione russa contro l'Ucraina. Tale iniziativa, operativa attraverso un apposito portale web, intende individuare e mappare le competenze delle persone fuggite dall'Ucraina al momento presenti negli Stati membri, per metterle più facilmente in contatto con i datori di lavoro dell'UE.

6 Il pilastro orientato al futuro

In ultimo, la Commissione ipotizza di concentrare le future politiche dell'UE in materia di migrazione su tre ambiti di intervento: assistenza, gioventù e innovazione. I tre settori corrispondono ad altrettante priorità politiche dell'UE recentemente richiamate anche dal Parlamento Europeo⁶⁸, con cui l'UE intende attirare lavoratori scarsamente e mediamente qualificati provenienti da paesi terzi in settori lavorativi in cui nell'Unione regnano forti carenze di manodopera interna, offrire maggiori possibilità di crescita formativa e professionale per i giovani provenienti dall'interno e dall'esterno dell'UE, e sostenere l'innovazione e la sovranità tecnologica dell'Unione.

Carenze di manodopera interna all'UE, in particolare nell'assistenza a lungo termine

Studi recenti in materia hanno evidenziato che nell'UE vi è elevato bisogno di lavoratori mediamente e scarsamente qualificati⁶⁹, sebbene le specifiche carenze di figure professionali risultino diverse nei vari Stati membri.⁷⁰ La Commissione suggerisce di realizzare un'azione graduale concentrandosi soprattutto nel settore dell'assistenza a lungo termine, in cui si registra come detto una generale carenza in tutti gli Stati membri.⁷¹ Il costante invecchiamento della popolazione dell'UE ha fatto crescere negli anni la domanda di servizi di assistenza sanitaria e sociale accessibili, di qualità e a prezzi contenuti, ed i lavoratori migranti rappresentano una parte consistente della forza lavoro impiegata nel settore⁷². Dal momento che nell'assistenza a lungo termine si prevedono fino a 7 milioni di offerte di lavoro per tecnici delle scienze della salute e addetti all'assistenza alle persone, che il mercato del lavoro dell'UE riuscirà a coprire solo in parte, la Commissione valuterà la

⁶⁶ [Direttiva 2001/55/CE](#) del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi

⁶⁷ Cfr. anche [Raccomandazione \(UE\) 2022/554 della Commissione del 5 aprile 2022 relativa al riconoscimento delle qualifiche delle persone in fuga a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina](#).

⁶⁸ European Parliament, Legislative Observatory, [2020/2255\(INL\)](#), [Legal migration policy and law](#).

⁶⁹ IMF, [Labor Market Tightness in Advanced Economies](#), 7-8.

⁷⁰ L'Agenzia Europea per il Lavoro evidenzia come le figure professionali carenti negli Stati membri siano di vario livello di competenza e riguardino settori occupazionali diversi, come quello dei lavoratori agricoli, degli autisti di mezzi pesanti, dei tecnici informatici e degli operatori sanitari attivi nell'assistenza a lungo termine, in cui si concentrano vari livelli di competenze, settori e quadri politici e giuridici in tutti gli Stati membri, cfr. [European Labour Authority, Analysis of shortage and surplus occupations 2021](#), Novembre 2021, 7 ss.

<https://www.ela.europa.eu/en/news/analysis-shortage-and-surplus-occupations-2021>

⁷¹ European Commission/Social Protection Committee, [2021 Long-Term Care Report. Trends, challenges and opportunities in an ageing society](#), Joint Report.

⁷² Eurofound, [Long-term care workforce: Employment and working conditions](#), 14.12.2020.

realizzazione di uno studio delle condizioni di ammissione e dei diritti degli lavoratori dell'assistenza a lungo termine provenienti da paesi terzi negli Stati membri e quali siano i bisogni specifici nei diversi contesti nazionali, per valutare i vantaggi di un programma di ammissione legale a livello dell'UE volto ad attirare forza lavoro extra UE nel settore.⁷³

Mobilità giovanile

Un programma di mobilità giovanile dell'UE mira a rendere l'Unione una destinazione più attraente per i lavoratori di paesi terzi⁷⁴, facilitando l'affluenza di giovani qualificati per soggiornare, viaggiare e lavorare nella UE per un periodo di tempo limitato, attraverso permessi non rinnovabili. Per questo obiettivo, sarebbe necessario uniformare le condizioni richieste (età, grado di istruzione, quantità adeguata di finanziamenti) a quelle dei programmi disponibili a livello nazionale, valutando la possibilità di concedere ai giovani coinvolti nel progetto di potersi spostare tra Stati membri senza richiedere un visto per ciascun paese in cui intendo recarsi a lavorare. In questo contesto, sarebbe opportuno che i provvedimenti definitivi introducessero la possibilità di stabilizzare definitivamente i beneficiari di questi programmi di mobilità, concedendo permessi di soggiorno e di lavoro permanenti a coloro che completano gli studi e/o la formazione con successo. In questo modo, l'UE non perderebbe fin dall'inizio lavoratori qualificati formati a sue spese e i giovani così formati potrebbero decidere autonomamente se rimanere nell'UE o tornare nel loro Paese d'origine per utilizzare le competenze acquisite.

La Commissione valuterà la possibilità di realizzare un programma di mobilità giovanile all'interno della UE in condizioni di reciprocità con i paesi terzi che intenderanno farne parte. Il progetto dovrebbe prendere l'avvio nel terzo trimestre del 2022 in concomitanza con 7.mo il Forum europeo sulla migrazione, il cui focus riguarderà il tema "*Youth inclusion: key to successful migrant integration*" e al quale parteciperanno gli stakeholders europei più attivi nel settore.⁷⁵

Innovazione

La Commissione intende favorire l'emanazione di misure in ambito UE con cui facilitare l'accesso di imprenditori innovativi e fondatori di start-up di paesi esterni all'UE al mercato unico dell'Unione. In questo modo si potrebbero più facilmente attirare i migliori e più innovativi talenti imprenditoriali verso l'UE, sia sotto forma di aiuto ai programmi nazionali che istituendo un nuovo visto per l'UE per gli imprenditori innovativi, che tenga conto dei criteri vigenti nei programmi nazionali per l'individuazione degli imprenditori più promettenti e innovativi, in sinergia con la recente *New European Innovation Agenda*, finalizzata al sostegno all'innovazione per imprese e start-ups provenienti dall'UE.⁷⁶

7 Conclusioni

La gestione dei flussi migratori è stato per molti anni uno dei temi più problematici sia nei rapporti tra gli Stati membri dell'UE che all'interno degli Stati membri, mentre il mercato del lavoro europeo

⁷³ [COM/2022/657 final](#), 20-21.

⁷⁴ OECD, [Recruiting Immigrant Workers: Europe 2016](#).

⁷⁵ [European Migration Forum – 7th meeting](#).

⁷⁶ European Commission, Press Release, [Commission presents new European Innovation Agenda to spearhead the new innovation wave](#), 5.7.2022.

mostra costanti segni di sofferenza per carenza di figure professionali che l'UE non riesce a soddisfare con i soli lavoratori interni.

La strategia che la Commissione propone di realizzare, sebbene riguardi solo alcuni degli aspetti delle politiche migratorie europee, rappresenta una fondamentale presa d'atto che i lavoratori migranti provenienti da paesi terzi rappresentano assai più un'opportunità che un problema per l'economia pubblica e privata dell'UE. Di fronte alla complessità del fenomeno, che deve tenere conto di esigenze ed interessi spesso contrastanti tra i gli Stati membri⁷⁷, una strategia che unisce la facilitazione della mobilità interna all'UE per migranti di lungo periodo ad una razionalizzazione del permesso unico di soggiorno e lavoro mostra un approccio nuovo e pragmatico alla materia, che tenta di trarre i maggiori vantaggi per tutti i soggetti interessati dal fenomeno (Stati membri, imprese, lavoratori extra UE -soprattutto quelli appartenenti alle categorie più deboli - e paesi di loro provenienza).⁷⁸

La scelta di abbinare l'intervento normativo a strategie più pratiche ed articolate evidenzia l'innovativo intento dell'UE di agire in modalità "mista", proponendo le necessarie modifiche delle normative europee vigenti ma anche sollecitando l'azione di Stati membri, operatori economici e stakeholders a vari livelli e con diverse modalità. La Commissione aveva già sottolineato nel recente passato l'importanza di un approccio integrato alla materia, invitando gli Stati membri a contribuire a un approccio comune dell'UE alla regolamentazione dei flussi migratori, attingendo all'ampia gamma di modelli di accoglienza umanitaria per sviluppare programmi di accoglienza in linea con le priorità nazionali e tenendo conto delle priorità e degli interessi delle relazioni esterne dell'UE.⁷⁹ La maggiore difficoltà consisterà nel convincere i 27 Stati membri, i quali restano titolari della competenza di ammissione dei lavoratori di paesi terzi nel proprio territorio⁸⁰, che la strategia di razionalizzazione del fenomeno è conforme, e non contraria, ai rispettivi interessi nazionali.⁸¹

⁷⁷ J. Farcy, (2020). Labour Immigration Policy in the European Union: How to Overcome the Tension between Further Europeanisation and the Protection of National Interests?, *European Journal of Migration and Law*, 22(2), 198-223.

⁷⁸ Nonostante i timori di una potenziale strumentalizzazione politica della pandemia e di possibili tentazioni di ricorrere al protezionismo economico in alcuni Stati membri dell'UE, recenti progetti pilota hanno mostrato che la migrazione legale verso l'UE può offrire opportunità per la ripresa economica, cfr. D. Stefanescu, [Partnerships for Mobility at the Crossroads, International Centre for Migration Policy Development](#), Policy Brief 2020. Lessons Learnt From 18 Months of Implementation of EU Pilot Projects on Legal Migration

⁷⁹ [C\(2020\) 6467 final](#), Raccomandazione della Commissione relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari, 23.9.2020.

⁸⁰ La Commissione, infatti, non ha in realtà il potere di proporre strumenti giuridici che abbiano un impatto diretto sul numero di lavoratori o di tirocinanti da ammettere nel mercato del lavoro degli Stati membri, come statuito dall'art. 79 (5) TFUE, cfr. J. Schneider, [Beyond Talent Partnerships: Boosting Legal Mobility under the New EU Migration Pact](#), *IEMed., Mediterranean Yearbook 2021*, 308-313.

⁸¹ S. Sarolea/ J. Farcy, (2021) [Legal migration in the "New Pact": modesty or unease in the Berlaymont?](#).

**Autore:**

Prof. Dr. Andrea De Petris, Direttore scientifico, Centro Politiche Europee - Roma, depetris@cep.eu

Centrum für Europäische Politik FREIBURG | BERLIN
Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg
Schiffbauerdamm 40 Raum 4315 | D-10117 Berlin
Tel. + 49 761 38693-0



Centro Politiche Europee ROMA
Via G. Vico, 1 | I-00196 Roma
Tel. +390684388433
cepitalia@cep.eu

Il **Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN, il **Centre de Politique Européenne** PARIS, ed il **Centro Politiche Europee** ROMA costituiscono il **Centres for European Policy Network** FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA.

Gli istituti della rete CEP sono specializzati nell'analisi e nella valutazione degli atti promossi dalle istituzioni dell'Unione europea nell'ambito delle politiche di loro competenza e nel quadro d'insieme del processo di integrazione. Il lavoro scientifico, riflesso in particolare nelle proprie pubblicazioni, viene portato avanti indipendentemente da qualsiasi interesse di parte e in favore di una Unione europea che rispetti lo stato di diritto ed i principi dell'economia sociale di mercato.