

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 3/2022

MIGRAZIONE ECONOMICA E LAVORO ALTAMENTE
QUALIFICATO: LA DIRETTIVA 2021/1883/UE

di Monica McBritton

***Abstract:** La direttiva 2021/1883/UE abroga e sostituisce la direttiva 2009/50/CE apportando alcune rilevanti novità in materia di accesso al mercato del lavoro dei Paesi membri di lavoratori e lavoratrici altamente qualificati. Lo scopo dichiarato è quello di rendere più agevole l'ingresso, la permanenza e la mobilità all'interno dell'UE di queste persone e dei loro familiari. In effetti, la nuova direttiva è frutto anche di un'indagine condotta dalla Commissione europea nel 2014 sullo stato di attuazione della precedente. Tale indagine esprime preoccupazione per la sua scarsa efficacia nonostante la consapevolezza dell'esigenza di attrarre risorse umane altamente qualificate. Tale preoccupazione è stata fatta propria dal Parlamento europeo. Il contributo evidenzia gli elementi innovativi, tenendo conto che la direttiva dovrà essere trasposta dai singoli Stati membri entro novembre 2023.*

***Abstract:** The directive 2021/1883/UE repeals and substitutes the directive 2009/50/CE, introducing some relevant developments to the subject of accessibility to the labour market of member States for highly qualified workers. The stated goal is to ease the access, the continuity and the mobility of these people and their families in the EU. Actually, the new directive originated also from a 2014 inquiry of the European Commission upon the state of implementation of the 2009 directive. This study expresses concerns on its lacking effectiveness, notwithstanding a general recognition of the necessity of attracting highly qualified workers. The same issue is noted by the European Parliament. This paper highlights such innovations, taking into account that the directive shall be transposed by each Member State by the end of November 2023.*

MIGRAZIONE ECONOMICA E LAVORO ALTAMENTE QUALIFICATO: LA DIRETTIVA 2021/1883/UE

di Monica McBritton*

SOMMARIO: 1. Alcune considerazioni generali. – 2. La direttiva 2021/1883/UE: quali innovazioni rispetto alla direttiva 2009/50/CE. – 2.1. *Segue*: la posizione dei familiari. – 3. I vantaggi di essere titolare della Carta Blu UE. – 4. Carta Blu UE e titolarità della protezione internazionale. – 5. Carta Blu UE e soggiornante di lungo periodo. – 6. Mobilità all'interno dell'UE. – 7. Una chiosa finale.

1. Alcune considerazioni generali

La esplicita revoca di una direttiva¹ seguita dalla sua contestuale sostituzione con un'altra pone innanzitutto una serie di interrogativi sulle ragioni che hanno portato le autorità euro unitarie a compiere tale operazione. Questa curiosità è ancora maggiore se si considera l'ambito tematico dell'intervento ovvero la regolazione dell'accesso per lavoro al territorio europeo. In effetti, a rigore, si potrebbe obiettare che non si tratta propriamente di regolazione degli ingressi per motivi economici negli spazi nazionali, vista la competenza concorrente con quella dei singoli Stati in materia, ma l'obiezione si risolve in una prospettiva meramente formale.

Il nodo è di carattere politico: è nota la ritrosia degli Stati membri nell'accettare che sia l'UE stessa a disciplinare la complessa materia dell'ingresso dei cittadini e delle cittadine di Paesi terzi nel loro territorio. Di qui, questo delicato compromesso per cui l'UE interviene disciplinando i documenti che rendono legittimo l'ingresso e la permanenza nei territori europei. Trattasi di un compromesso che si può fare risalire al fallimento della proposta di direttiva COM(2001)386, causato dalla resistenza degli Stati a rinunciare alla propria sovranità in materia di accesso al proprio territorio². Da allora, la scelta è stata quella di procedere settorialmente, privilegiando alcuni profili particolarmente rilevanti per gli Stati, come è appunto, quello dell'attrazione degli stranieri e delle straniere altamente qualificati.

* Professoressa associata di Diritto del lavoro all'Università del Salento.

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

2. Come si sa, la ritrosia è risalente; su punto si v. L. Garofalo, *Le migrazioni di ordine economico nel diritto internazionale e comunitario*, in AA.VV., *Lavoratore extracomunitario ed integrazione europea. Profili giuridici*, Bari, Cacucci, p. 19 ss.

Tale scelta però, a avviso di chi scrive, comporta un rischio ineludibile: quello di stimolare anche altri e altre a migrare anche se non sono portatori delle stesse competenze e qualificazioni. Come ci ha abbondantemente illustrato la sociologia delle migrazioni³, i processi di spinta e attrazione sono fenomeni in stretta connessione e quindi suona un po' velleitaria la "pretesa" di raggiungere l'obiettivo di sopperire le carenze europee di personale altamente qualificato sussistente comunque in Paesi sviluppati, favorendo un ingresso selezionato di stranieri, senza che questa operazione non sia – essa stessa – foriera di spinte migratorie di soggetti non così qualificati provenienti dai medesimi Paesi⁴.

Quello che lascia insoddisfatto lo studioso di questi fenomeni è la constatazione della frammentazione degli interventi normativi in ambito europeo, nonché in quello di molti Stati, come l'Italia. Ovvero, presi a uno a uno sembrano avere una certa ragionevolezza, ma il loro difetto complessivamente considerati è che non fanno parte di un disegno che effettivamente possa aspirare a governare il fenomeno. Rimane ancora valida l'osservazione di Dal Lago sulla natura "epistemologica", "cognitiva" del nostro approccio ad esso⁵. In altre parole, ci lasciamo catturare da un circolo vizioso per cui siamo consapevoli dell'inevitabilità della presenza degli stranieri e delle straniere, ma pensiamo di poter circoscriverla alle nostre esigenze più immediate e ignorare tutto il resto. Tutto il resto, però, c'è e interferisce nei più ampi processi.

2. La direttiva 2021/1883/UE: quali innovazioni rispetto alla direttiva 2009/50/CE

Il processo di elaborazione della nuova direttiva è stato complesso ed è passato dalla valutazione da parte della Commissione europea, effettuata nel 2014, dell'attuazione della direttiva ora abrogata⁶.

La nuova direttiva intende promuovere la presenza e la mobilità nel territorio europeo di capitale umano qualificato attraverso una procedura agevolata di accesso al mercato del lavoro dello straniero o della straniera e della sua famiglia e anche meno vincoli e burocrazia

3. La produzione sulla complessità del fenomeno in merito è molto ricca, infatti si possono citare, a mero titolo esemplificativo, S. Sassen, *Espulsioni – Brutalità e complessità nell'economia globale*, il Mulino, Bologna, 2016; E. Reyneri, *La catena migratoria*, Bologna, il Mulino, 1979; M. Ambrosini, *Utiles invasori. L'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, Milano, FrancoAngeli, 1999; M.I. Macioti, E. Pugliese, *L'esperienza migratoria*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

4. Esprime analoghe perplessità, M. Borraccetti, *Il nuovo patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità con il passato?* in questa *Rivista*, n. 1.2021, p. 11.

5. A. Dal Lago, *Non persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Milano, Feltrinelli, 2005, p. 12.

6. COM (2014) 287 def. del 22.5.2014 *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*; per maggiori approfondimenti v. P. Gargiulo, *Le iniziative dell'Unione europea per attrarre talenti e competenze e la riforma della Direttiva Carta Blu*, in *Migrazioni internazionali: questioni giuridiche aperte*, a cura di I. Caracciolo, G. Cellamare, A. Di Stasi, P. Gargiulo, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, p. 473 ss.

per la mobilità di questi lavoratori e per i ricongiungimenti familiari in Stati diversi di quelli del primo ingresso. In tal senso, si colloca nella scia della precedente⁷, aggiornandone alcune disposizioni in modo da incentivare l'arrivo di lavoratori e lavoratrici qualificati – considerata anche la carenza di manodopera in settori chiave – offrendo condizioni più favorevoli per il soggiorno dei titolari di Carta Blu UE, anche in termini di inclusività.

Rimangono estranei all'ambito di applicazione della direttiva – analogamente a quanto era avvenuto per la direttiva abrogata – sia la Danimarca che l'Irlanda.

La base giuridica della direttiva in commento rimane la stessa della precedente: art. 79 TFUE – in precedenza art. 63 del TCE – e tale scelta comporta che essa si applichi al lavoro subordinato⁸. In effetti, come è stato rilevato, è ancora molto presente in vari Paesi una resistenza a favorire l'ingresso «di altre categorie di migranti individuate sulla base della qualifica posseduta»⁹, anche se, come si vedrà in seguito, un'apertura verso il lavoro autonomo e le prestazioni di servizi è qui presente.

La nozione di «lavoro altamente qualificato» viene raffinata: l'art. 2, par. 8, contiene una maggiore specificazione di quello che si intende per «titolo d'istruzione superiore», diplomi o altri titoli equivalenti rilasciati da un'autorità competente che attestino «il completamento di un'istruzione superiore post-secondaria o di un ciclo d'istruzione terziaria equivalente». I percorsi e i cicli d'istruzione in questione devono avere durata almeno triennale ed essere corrispondenti almeno al livello 6 dell'ISCED 2011 (Classificazione internazionale standard dell'istruzione) o al livello 6 dell'EGF (Quadro europeo delle qualificazioni). Analoga maggior specificazione è presente anche al par. 9 per quello che concerne le «competenze professionali superiori» con l'espressa aggiunta di ipotesi concernenti tecnologie dell'informazione e della comunicazione di cui all'allegato I dove si fa riferimento all'*International Standard Classification of Occupations -08 (ISCO-08)*. Per le altre professioni le competenze devono essere attestate da almeno cinque anni di esperienza professionale di livello paragonabile ai titoli di istruzione superiore e pertinenti alla professione o al settore specificato nel contratto o nell'offerta vincolante di lavoro.

Se si tratta di altre professionalità, tale caratteristica deve essere segnalata sulla Carta Blu UE (art. 9, par. 6).

L'art 3 della nuova direttiva sostanzialmente riproduce l'elenco già presente nella precedente dei casi esclusi dall'ambito di applicazione. La novità più rilevante è l'abrogazione della lett. e) del par. 2 che escludeva i familiari di cittadini dell'Unione che

7. Per la ricostruzione del contesto europeo che aveva portato alla direttiva 2009/50/CE si v. W. Chiaromonte, *L'accesso al mercato del lavoro nazionale degli stranieri altamente qualificati fra diritto dell'Unione europea e disciplina italiana: la direttiva 2009/50/CE ed il d.lgs. 108/2012*, in questa *Rivista*, n. 4.2012, p. 13 ss.; partic. p. 16 ss; P. Gargiulo, *op. cit.*

8. V.P. Gargiulo, *op. cit.*, p. 469.

9. M. Borraccetti, *op. cit.*, p. 12.

hanno esercitato o esercitano il loro diritto alla libera circolazione nella Comunità *ex* direttiva 2004/38/CE e la distinzione fra la posizione del richiedente di protezione internazionale e titolare di protezione internazionale.

Sul punto, va ricordato che lo stesso Parlamento europeo «ha chiesto una revisione ambiziosa e mirata della direttiva 2009/50/CE, compreso il suo ambito di applicazione» (*considerando n. 4*). In tal senso, è previsto che le procedure per ottenere la Carta Blu UE dovrebbero essere più rapide e i «criteri di ammissione flessibili e inclusivi e i diritti più ampi» (*considerando n. 5*)¹⁰ e la direttiva si dovrebbe applicare «indipendentemente dal fatto che lo scopo iniziale del soggiorno (...) sia un lavoro altamente qualificato o altro scopo che successivamente si tramuti nello scopo di un lavoro altamente qualificato» (*considerando n. 6*).

Espressione della nuova logica tesa ad ampliare le ipotesi di concessione della Carta Blu UE è la distinzione fra i casi di esclusione elencati nell'art. 3 (lett. a) e b)), concernenti i casi di *richiesta* di protezione internazionale e la diversa ipotesi del *titolare* di protezione internazionale. In quest'ultima fattispecie, ora si può accedere alla Carta Blu UE ove si riscontrino i requisiti e l'art. 9 prevede che tale condizione sia segnalata nella Carta Blu UE, sia nel caso in cui il medesimo Paese riconosca la protezione e rilasci la Carta Blu UE, sia che questo riconoscimento sia avvenuto in un altro Stato membro. Dunque, si distingue fra due diversi momenti: richiesta di protezione e avvenuto riconoscimento sono tenuti separati rispetto alla Carta Blu UE ai fini di evitare un pretestuoso ricorso alla richiesta di protezione laddove – in Italia succede – siano ridotti i margini di ingresso per motivi economici.

Effettivamente, trattasi di una novità degna di nota perché più confacente con la dinamicità del mercato del lavoro in merito alle qualificazioni professionali, poiché il processo di integrazione nelle società di accoglienza spesso passa per lo studio¹¹ e quindi per una crescita culturale e professionale.

Sempre nella prospettiva di allargare la platea di soggetti che possono richiedere la Carta Blu UE, la direttiva ha esteso tale facoltà ai cittadini di Paesi terzi che sono stati ammessi nel territorio di uno Stato membro nell'ambito di trasferimenti intra-societari ai sensi della direttiva 2014/66/UE.

La scelta espressa nella direttiva in commento di consentire la richiesta della Carta Blu UE anche successivamente l'accesso al territorio europeo per altri motivi, ha anche un risvolto concreto: una tale impostazione può rappresentare una parziale soluzione allo

10. Nel *considerando n. 10* viene citato un documento Eurostat sulla carenza europea di lavoratori altamente specializzati in particolare nelle tecnologie dell'informazione e comunicazione.

11. Un caso interessante in tal senso è quello francese, dove la conversione di permessi per studi in permessi per lavoro ha un ruolo fondamentale; per approfondimenti si v. S. Benvenuti, W. Chiaromonte, *Francia*, in *Immigrazione e lavoro: quali regole?* a cura di P. Bonetti, M. D'Onghia, P. Morozzo della Rocca, M. Savino, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, p. 84 ss.

spinoso problema del riconoscimento di titoli e qualifiche ottenuti al di fuori dell'UE o comunque dai circuiti più tradizionali e consolidati. In un certo numero di casi, può essere più conveniente e fattibile per l'interessato ottenere un titolo valido, superando, nel Paese che lo ospita, prove e esami che riconoscano formalmente la sua preparazione professionale e di conseguenza gli consentano di utilizzarla adeguatamente.

La fondatezza di quest'osservazione dipende da quanto il Paese di accoglienza sia attrezzato per valutare effettivamente le competenze che servono al suo sistema produttivo. E ciò, ovviamente, non dipende dalla direttiva; tuttavia, la sua impostazione contribuisce a colmare lo iato fra le competenze in capo alle persone straniere e il loro riconoscimento.

Sempre in questa prospettiva è degno di nota quanto sottolineato nel *considerando n. 19* che propone una successiva modifica della 2016/801/UE per permettere al cittadino di Paese terzo che abbia chiesto di soggiornare sul territorio di un Paese membro in qualità di ricercatore di poter usufruire di Carta Blu UE. In effetti, anche la nuova direttiva ha mantenuto l'esclusione dei ricercatori dal suo ambito di applicazione, ma tale esclusione appare in contraddizione con l'indirizzo ora prevalente.

La direttiva lascia ai singoli Stati membri la scelta di individuare o meno una quota di ingresso (art. 6) e anche la possibilità di verificare se c'è effettivamente carenza di lavoratori qualificati. Inoltre, può essere motivo di diniego della Carta Blu UE, «un livello elevato di disoccupazione» che porti lo Stato membro a preferire lavoratori o lavoratrici nazionali o euro unitari e stranieri già regolarmente presenti sul territorio (art. 7, par. 2 a)). Per quanto concerne il recepimento della direttiva in Italia, tuttavia, non vi sono ragioni per ritenere che su questo punto ci sia un cambiamento dell'indirizzo normativo per cui quest'ipotesi rimarrà nell'ambito degli ingressi fuori quota; in particolare, si può attendere una novella dell'art. 27-*quater*, d.lgs. 286/1998¹².

Rimane il vincolo secondo il quale il richiedente Carta Blu UE deve presentare un contratto di lavoro valido o un'offerta vincolante di lavoro per svolgere un lavoro altamente qualificato. Tale contratto deve avere una durata minima di sei mesi nello Stato membro interessato. Lo Stato membro può disporre che la domanda di Carta Blu sia presentata dallo straniero e dal datore di lavoro oppure da uno dei due.

Particolarmente rilevante è il criterio quantitativo concernente il parametro retributivo: la retribuzione annuale lorda non deve essere «inferiore alla soglia di retribuzione stabilita e pubblicata a tal fine dallo Stato membro interessato». Tale soglia è fissata dallo Stato,

12. Inoltre, dato l'assetto normativo del T.U. sull'immigrazione, nelle ipotesi non fuori quota, l'autorizzazione all'ingresso per motivi economici implica che lo straniero non sia presente sul territorio italiano, il che – come rilevato in testo – è un requisito superato dalla direttiva 2021/1883/UE. Su questa stessa scia, ovvero, il superamento della finzione del rientro in patria e del successivo ritorno in Italia a seguito dell'ottenimento del visto, in alcuni casi specifici v. C. De Martino, *Il d.l. 73/2022 sul rilascio del nulla osta al lavoro: un'opportunità non priva di rischi*, in *ADiM Blog, Analisi & Opinioni*, luglio 2022.

consultando preventivamente le parti sociali e «corrisponde almeno a 1,0 volte, ma non a più di 1,6 volte, la retribuzione media annuale lorda nello Stato membro interessato». Nell'ipotesi concernente professioni che necessitano particolarmente di lavoratori cittadini di Paesi terzi e che appartengono ai gruppi principali 1 e 2 della classificazione ISCO, può essere applicata una soglia di retribuzione più bassa corrispondente almeno all'80 % della soglia di retribuzione fissata da tale Stato membro conformemente al par. 3, a condizione che tale soglia di retribuzione più bassa non sia inferiore a 1,0 volte la retribuzione media annuale lorda in tale Stato membro¹³. È evidente la preoccupazione di evitare di favorire forme di *dumping* sociale. Tuttavia, la formula lascia aperte alcune questioni delicate perché le soglie salariali possono variare molto rispetto ai settori produttivi, ai diversi territori interni ai vari Stati, agli apporti degli elementi che a vario titolo compongono la retribuzione¹⁴. Del resto, tale complessità è risultato della sussistenza di «mercati “paralleli” del lavoro»¹⁵ la cui frammentazione deve essere ricomposta – a fini normativi – attraverso l'individuazione di adeguati criteri. Infatti, la proposta della Commissione prevedeva che si rendesse obbligatorio il riferimento ai dati Eurostat per il calcolo della soglia di retribuzione, ma la direttiva non l'ha accolta¹⁶.

La validità standard della Carta Blu UE è di almeno ventiquattro mesi. Nell'eventualità che il contratto di lavoro abbia una durata inferiore, la validità della Carta comprende la durata del contratto, «più tre mesi». Tuttavia, la validità della Carta può essere ridotta in conformità con il periodo di validità del documento di viaggio dello straniero (art. 9).

L'art. 12, poi, contiene una prescrizione che, ad un primo sguardo, può sembrare un po' bizzarra. Viene espressamente detto che eventuali tasse non possono essere sproporzionate o eccessive. Tuttavia, la sorpresa è attenuata se non si dimentica che, in Italia, è stato necessario un intervento del Tar Lazio, confermato dal Consiglio di Stato, per ridimensionare il «contributo per il rilascio ed il rinnovo del permesso di soggiorno»¹⁷.

Un'importante novità introdotta dalla direttiva è contenuta nell'art. 13 sui datori di lavoro riconosciuti ovvero una sorta di “certificazione” che gli Stati membri possono predisporre per individuare soggetti datoriali che potranno godere di una corsia

13. Analoga disposizione è prevista anche per i cittadini di Paesi terzi che hanno conseguito un titolo di istruzione superiore al massimo tre anni prima della presentazione della domanda di Carta blu UE.

14. Si pensi, in Italia, ad es. il divario di genere in materia retributiva: sebbene la normativa vieti differenze retributive fra uomini e donne, vi è un certo numero di fattori che portano a un diverso risultato. Si v. sul punto, *Differenziali retributivi di genere e contrattazione collettiva* a cura di D. Gottardi, M. Peruzzi, Torino, Giappichelli, 2017.

15. R. Nunin, *Le migrazioni per motivi economici nel quadro regolativo dell'Unione Europea*, in *Migranti e lavoro*, a cura di W. Chiaromonte, M.D. Ferrara, M. Ranieri, Bologna, il Mulino, 2020, p. 53.

16. Rileva questa mancanza anche P. Gargiulo, *op. cit.*, p. 488.

17. Tale contributo era previsto dall'art. 5, co. 2-ter del d.lgs. n. 276/1998, così come specificato dal d.m. 6.10.2011 emanato dal Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno. Le sentenze sono rispettivamente Tar Lazio - Roma, sez. II, n. 6095/2016 e Cons. St., sez. III, n. 7047/2016.

preferenziale nell'avviare le procedure per il rilascio della Carta Blu UE. A rigore, non è una disposizione inedita: tale meccanismo agevolato è presente anche nella direttiva 2014/66/UE sui trasferimenti intra-societari. Trattasi dell'art. 11 par. 6, che utilizza lo stesso termine: «imprese riconosciute»¹⁸. Sia nel caso più risalente che in quello odierno, tale riconoscimento, appunto, sembra rispondere alle esigenze di quei settori produttivi ove la circolazione di capitale umano altamente qualificato è fisiologica e quindi è opportuno che si possano attivare meccanismi certi e prevedibili. Del resto, un simile riconoscimento potrebbe rendere più attendibile il rispetto degli stretti termini previsti per il rilascio o il diniego della Carta Blu UE.

La nuova direttiva ha anche innovato in maniera rilevante la disciplina sull'accesso al mercato del lavoro del titolare della Carta Blu UE. In effetti, l'art. 15 ha dimezzato il termine in cui lo Stato membro può porre alcune restrizioni rispetto alla mobilità, portandolo a dodici mesi. In questo periodo il lavoratore può essere tenuto a rispettare – se cambia datore di lavoro – i criteri per cui è divenuto titolare della Carta Blu UE, ovvero deve continuare a svolgere un'attività altamente qualificata. Se lo Stato membro si avvale della possibilità di valutare l'impatto sul mercato del lavoro *ex art. 7, par. 2, lett. a)*, allora lo può fare anche rispetto al mutamento del datore di lavoro. È da sottolineare che queste indagini possono comportare la sospensione per un massimo di trenta giorni del «diritto del titolare di perseguire tale mutamento di impiego». Ed entro questo termine lo Stato può formalizzare la sua opposizione al mutamento, motivandola esplicitamente con le suddette ragioni.

Superato il termine di dodici mesi, la verifica dell'impatto sul mercato del lavoro *ex art. 7, par. 2, lett. a)*, del mutamento di datore di lavoro, è ammissibile soltanto se lo Stato membro la svolge regolarmente.

La ricorrente precisazione che uno Stato possa valutare l'impatto della presenza di soggetti altamente qualificati sul mercato del lavoro, purché sia una pratica che esperisce regolarmente, ha una doppia funzione. La prima è quella di evitare uno utilizzo strumentale, pretestuoso o arbitrario di questa facoltà. La seconda, correlata alla prima, è che lo Stato membro deve esplicitare come intende operare per realizzare tale valutazione. Non può essere una mera formula vuota.

Una prima, sia pur timida, apertura verso il lavoro autonomo è contenuta nello stesso art. 15, laddove si dice che gli Stati membri «possono autorizzare i titolari di Carta blu UE a esercitare un'attività autonoma in parallelo all'attività subordinata altamente qualificata».

18. V. l'art. 27-*quinquies*, co. 13 che prevede la sottoscrizione di un «protocollo di intesa» fra Ministero dell'interno, sentito il Ministero del lavoro, e l'entità ospitante che riceve lo straniero. Per approfondimenti, v. M. McBritton, *L'accesso e il soggiorno nell'ambito di trasferimenti intra-societari e per investimento: d.lgs. 253/2016 di attuazione della direttiva 2014/66/UE e art. 1, co. 148, l. n. 232/2016* in questa *Rivista*, n. 2.2017, p. 1 ss.

Tuttavia, tale attività autonoma deve essere «sussidiaria». In merito, le indicazioni della direttiva sono scarse¹⁹. Sarà interessante verificare come i singoli Stati intenderanno procedere.

2.1. *Segue: la posizione dei familiari*

L'art. 17 disciplina la posizione dei familiari del titolare di Carta Blu UE. Ad essi si applica la direttiva 2003/86/CE con le deroghe previste. In tal senso, rispetto alla direttiva abrogata, non è cambiata la disposizione secondo la quale il ricongiungimento familiare non dipende dal fatto che il titolare di Carta blu UE possa attendibilmente ottenere il diritto di soggiornare in modo stabile. Anche le altre precedenti deroghe sono state mantenute, rendendo, però, la deroga contenuta al par. 4 ancora più favorevole rispetto alla versione antecedente poiché «se le condizioni per il ricongiungimento familiare sono soddisfatte e le domande complete sono state presentate contemporaneamente, la decisione in merito alla domanda dei familiari è adottata e notificata contemporaneamente alla decisione in merito alla domanda di Carta blu UE» e quindi non vi è divario temporale fra la concessione della Carta e il ricongiungimento familiare. Se la richiesta di ricongiungimento avviene successivamente alla concessione della Carta Blu UE, comunque l'autorità competente deve decidere «quanto prima e comunque non oltre novanta giorni» dalla presentazione della domanda completa.

È stato ulteriormente ampliato l'ambito di accesso al mercato del lavoro dei familiari in questione poiché essi ora possono accedere «a qualsiasi occupazione e all'attività lavorativa autonoma conformemente ai requisiti applicabili ai sensi del diritto nazionale, nello Stato membro interessato» (art. 17, par. 6). Ovvero, per loro valgono le stesse limitazioni che possono valere per i titolari di Carta Blu UE *ex art.* 15, par. 8 della direttiva in commento e cioè per quelle attività che comportano «partecipazione all'esercizio dell'autorità pubblica e la responsabilità della salvaguardia dell'interesse generale dello Stato o qualora tali attività lavorative siano riservate ai cittadini di tale Stato membro, ai cittadini dell'Unione o ai cittadini del SEE». In altre parole, operano le limitazioni di carattere generale sulla base della posizione soggettiva dello straniero in relazione ai vincoli di cittadinanza, ma non una differenziazione fra portatore di Carta Blu UE e familiare di titolare di Carta Blu UE. Queste modifiche corrispondono a quanto già enunciato nel *considerando n. 2* laddove afferma che la riforma della Carta blu UE «deve apportare un reale valore aggiunto dell'UE nell'attrarre persone qualificate attraverso uno strumento efficace e flessibile a livello di UE».

19. Sulla rilevanza dell'imprenditoria immigrata si v. *Imprenditori senza frontiere*, a cura di C. Di Maio e R. Torino, Roma, Trepress, 2020.

3. I vantaggi di essere titolare della Carta Blu UE

I vantaggi di ottenere la Carta Blu UE sono esplicitati al par. 5 dell'art. 9 e consistono nel poter entrare, rientrare e soggiornare nel territorio dello Stato membro che rilascia la Carta blu UE durante il suo periodo di validità.

Vige il principio di parità di trattamento fra lo straniero e il lavoratore nativo e in questo senso la nuova direttiva, all'art. 16, ha mantenuto l'impianto di quell'abrogata. Ci sono, però, alcune ipotesi in cui lo Stato membro può legittimamente differenziare la posizione dello straniero: in particolare per quanto «concerne le procedure per l'ottenimento di un alloggio». Inoltre, è sicuramente meritevole di attenzione la disposizione sulla parità di trattamento relativa alla posizione dei titolari di Carta Blu UE che si trasferiscono in un Paese terzo o i loro superstiti che soggiornano in un Paese terzo in relazione alle prestazioni di vecchiaia, invalidità o morte, diritti pensionistici basati sull'occupazione precedente di tali lavoratori e acquisiti in conformità all'art. 3 del regolamento (CE) n. 883/2004: in questi casi, godono delle stesse condizioni dei cittadini degli Stati membri interessati che si trasferiscono in un Paese terzo.

Acquisisce una certa rilevanza, nel sottolineare la centralità della Carta Blu UE come strumento che disciplina la posizione degli stranieri altamente qualificati in ambito europeo rispetto a eventuali altri permessi di soggiorno nazionali, la clausola che dispone che se si «rilasciano permessi di soggiorno nazionali ai fini di un lavoro altamente qualificato, gli Stati membri concedono ai titolari di Carta Blu UE parità di trattamento rispetto ai titolari di permessi di soggiorno nazionali qualora tale parità di trattamento sia più favorevole di quella prevista dal presente articolo». Poiché la disposizione in commento prescrive la parità di trattamento con i cittadini, è arduo immaginare come effettivamente quest'ipotesi si possa verificare se non molto marginalmente. Comunque, pare importante aver ribadito la rilevanza della Carta Blu UE.

Una novità rilevante è quella relativa alla situazione del titolare della Carta Blu UE che si ritrovi disoccupato. La versione originaria dedicava un articolo *ad hoc* (art. 13) non più riprodotto e ora la nuova direttiva, all'art. 15 relativo all'accesso al mercato del lavoro, si limita a dire: «durante un periodo di disoccupazione, il titolare di Carta Blu UE è autorizzato a cercare e assumere un impiego in conformità del presente articolo. Il titolare di Carta Blu UE comunica alle autorità competenti dello Stato membro in cui soggiorna l'inizio e, se del caso, la fine del periodo di disoccupazione, in conformità delle procedure nazionali applicabili». Tale formulazione, ad avviso di chi scrive, sembra rispondere ad una logica di maggiore tutela e con meno restrizioni, anche temporali. Infatti, ora la revoca o il rinnovo della Carta Blu UE può avvenire in due diverse ipotesi: per accumulo di un periodo di disoccupazione superiore a tre mesi se si è titolare di una Carta Blu UE da meno di due anni;

oppure per accumulo di un periodo di disoccupazione superiore a sei mesi se si è titolare di una Carta blu UE da almeno due anni.

L'art. 11 conferma le garanzie procedurali già previste dalla precedente direttiva in merito all'obbligo dello Stato membro di comunicare la decisione sulla richiesta della Carta Blu UE per iscritto e non oltre il termine di novanta giorni. Tale termine viene ridotto a trenta giorni se il datore di lavoro è riconosciuto. L'eventuale rigetto della domanda deve essere motivato e all'interessato deve essere comunicato «l'autorità competente presso la quale può essere presentato ricorso e i termini per la sua presentazione». La nuova direttiva ha disciplinato la possibilità di richiedere il rinnovo della Carta prima della scadenza della stessa. È comunque garantito allo straniero o alla straniera il diritto di soggiornare finché lo Stato non abbia deciso in merito al rinnovo della Carta Blu UE. Se lo Stato membro concede permessi di soggiorno nazionali ai fini di un lavoro altamente qualificato e le garanzie procedurali sono più favorevoli, esse si applicano anche ai titolari di Carta Blu UE.

Tali garanzie sono rilevanti perché impediscono alcune “prassi” delle autorità nazionali caratterizzate da un alto livello di informalità e disinformazione nei confronti degli stranieri. L'indirizzo espresso nella direttiva riporta alla mente di chi scrive, una giuslavorista, il Pilastro europeo dei diritti sociali e la conseguente direttiva 2019/1152/EU del 20 giugno 2019 relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea, recepita nel nostro Paese con il d.lgs. 27 giugno 2022, n. 104. Certamente, non è la soluzione di tutti i problemi, ma l'attenzione alla trasparenza sia ai livelli istituzionali che nei rapporti interpretati contribuisce al riequilibrio delle asimmetriche posizioni di potere.

4. Carta Blu UE e titolarità della protezione internazionale

Come già rilevato, fra la precedente direttiva e l'attuale vi è una rilevante distinzione visto che ora si può essere titolare sia di Carta Blu UE sia di protezione internazionale. In tal caso, il principio di parità di trattamento di cui all'art. 16, si applica «solo se soggiornano in uno Stato membro diverso dallo Stato membro che ha accordato loro la protezione internazionale». In altre parole, poiché può accadere che sulla posizione di uno straniero si incrocino due diverse logiche normative, cioè la condizione che fa riferimento all'immigrazione forzata e quella che fa riferimento all'immigrazione economica, sommata alla mobilità che fa leva su quest'ultima condizione, il legislatore europeo risolve un eventuale conflitto fra queste due discipline facendo prevalere la Carta Blu UE se questa è la “causale” della sua presenza sul territorio di un dato Stato membro.

5. Carta Blu UE e soggiornante di lungo periodo

In merito all'accesso allo *status* di soggiornante di lungo periodo *ex* direttiva 2003/109/CE dei titolari di Carta Blu UE, la nuova direttiva è maggiormente favorevole poiché consente che siano conteggiati cumulativamente i periodi di soggiorno maturati in diversi Stati membri in quanto titolare di Carta Blu UE. Non solo, questi ultimi possono sommare anche i periodi «di un permesso di soggiorno nazionale ai fini di un lavoro altamente qualificato, di un'autorizzazione come ricercatore o, se del caso, di un'autorizzazione come studente in conformità dell'articolo 4, par. 2, secondo comma, della direttiva 2003/109/CE o in quanto beneficiario di protezione internazionale nel territorio degli Stati membri» (art. 18, par. 2, lett. *a*). La domanda può essere inoltrata a condizione che il richiedente possa vantare due anni di soggiorno legale e ininterrotto come titolare di Carta Blu immediatamente prima della presentazione della richiesta nello Stato in cui questa è presentata. Da sottolineare che la durata del soggiorno legale, in deroga alla direttiva 2003/109/CE, non si considera interrotta da assenze dal territorio dello Stato membro interessato inferiori a dodici mesi consecutivi e che non superano complessivamente diciotto mesi. Tale periodo di assenza è esteso a ventiquattro mesi consecutivi se il titolare di permesso di soggiorno di lungo periodo ha in tale permesso l'annotazione «Ex titolare di Carta Blu UE». Tale previsione può essere letta come un'apertura alla c.d. migrazione circolare²⁰, ovvero l'ipotesi in cui lo straniero trascorra alcuni periodi nel proprio Paese di origine e in uno o più Paesi dell'Unione. Ad avviso di chi scrive, trattasi però di un'ipotesi ancora molto residuale e piuttosto grezza, vista la portata dell'ambizione espressa nel *considerando n. 41*, per cui agevolare la circolarità degli stranieri potrebbe consentire di «ridurre gli effetti negativi dell'immigrazione di lavoratori altamente qualificati sui paesi in via di sviluppo e ad aumentare quelli positivi, al fine di trasformare la fuga dei cervelli in un afflusso di cervelli». In effetti, molti Paesi terzi sono tendenzialmente contrari alla migrazione dei propri cittadini e cittadine altamente qualificati poiché questo comporta un depauperamento del loro capitale umano. La questione è estremamente complessa. Il bilanciamento fra le diverse esigenze, sia dei soggetti direttamente coinvolti che dei sistemi economici e produttivi nazionali di chi riceve e di chi invia, necessita di una forte cooperazione ancora tutta da costruire. L'inciso appena citato ha comunque, almeno, il pregio di evidenziare una preoccupazione.

20. Oppure transazionale; per approfondimenti si v. M. Ambrosini, *Un'altra globalizzazione*, Bologna, il Mulino, 2008. Va segnalato che un'indicazione nel senso di aumentare i termini che consentono l'assenza dallo Stato di residenza per rientrare nel Paese di appartenenza era già presente in B. Nascimbene, *L'approccio globale nella gestione dell'immigrazione: la politica della UE alla luce dell'attuazione del Programma dell'Aja*, in *Dir. un. eur.*, 2008, p. 442.

6. Mobilità all'interno dell'UE

Una rilevante attenzione alla mobilità del titolare di Carta Blu e dei suoi familiari era già presente nella direttiva 2009/50/CE. Essa viene potenziata dagli artt. 20 e 21 della presente direttiva, rispettivamente concernenti la mobilità di breve e di lunga durata.

L'art. 20 introduce una novità che è articolata a sua volta in due diverse ipotesi. La prima riguarda il titolare di Carta Blu UE, rilasciata da uno Stato membro che applica compiutamente l'*acquis* di Schengen, il quale soggiorna in un altro Stato membro per svolgere attività professionale per «un periodo massimo di novanta giorni su un periodo di centottanta giorni». In tal caso, il secondo Stato non richiede altro documento se non la Carta Blu UE. Se invece la Carta Blu è stata rilasciata da uno Stato che non applica compiutamente l'*acquis* di Schengen, oltre la Carta Blu è richiesto un valido documento di viaggio. La mobilità di breve durata è stata introdotta – come esplicita il *considerando n. 55* – per risolvere il problema dell'incertezza giuridica nei casi in cui gli spostamenti siano direttamente collegati agli interessi del suo datore di lavoro e «dovrebbero riguardare le funzioni svolte dal titolare di Carta Blu UE nell'attività lavorativa per la quale è stata rilasciata la Carta Blu UE».

Il successivo art. 21 disciplina, modificando parzialmente la precedente direttiva, la mobilità di lunga durata. È stato ridotto da diciotto a dodici mesi il termine per cui il titolare di Carta Blu può richiedere di svolgere attività altamente qualificata in un altro Stato membro. Innanzitutto, se la Carta Blu UE è stata rilasciata da uno Stato membro che non applica integralmente l'*acquis* di Schengen e il titolare di Carta Blu UE attraversa una frontiera interna per la quale i controlli non sono ancora stati eliminati in uno Stato membro che applica integralmente l'*acquis* di Schengen, quest'ultimo può richiedere non solo la Carta Blu UE valida rilasciata dal primo Stato membro ma anche un contratto di lavoro o un'offerta di lavoro vincolante per svolgere un lavoro altamente qualificato avente durata di almeno sei mesi nel suo territorio.

Comunque, come si evince dal *considerando n. 56*, lo scopo è semplificare l'accesso ad una nuova Carta Blu UE in un secondo Stato e la risposta alla domanda dovrebbe essere celere: a tal fine viene ribadito che entro un mese dall'ingresso nel secondo Stato venga presentata la domanda corredata dai documenti elencati al par. 4, il quale richiama i requisiti già previsti per la richiesta della prima Carta Blu UE. Tale domanda può essere presentata anche quando lo straniero soggiorna ancora nel primo Stato. Il titolare di Carta Blu UE è autorizzato a iniziare a lavorare nel secondo Stato membro non oltre trenta giorni dopo la data di presentazione della domanda completa.

Se la causale alla base della prima Carta Blu UE riguarda competenze professionali superiori per le professioni non elencate nell'allegato I, allora allo straniero può essere richiesto di presentare i documenti attestanti le qualifiche professionali superiori pertinenti

in relazione al lavoro da svolgere, secondo quanto previsto dal diritto del secondo Stato membro.

I motivi che possono portare il secondo Stato membro a respingere la domanda sono analoghi a quelli che lo possono portare a farlo anche quando è il primo Stato. Degna di attenzione è la precisazione che eventuali verifiche sulle condizioni del mercato del lavoro di cui all'art. 7, par. 2 a), (v. *supra*) possono essere operate solo se sono svolte anche quando lo Stato ha il ruolo di primo Stato.

Nell'ipotesi di diniego, il secondo Stato membro «quanto prima, e comunque non oltre trenta giorni» – prorogabili eccezionalmente per altri 30 – informa per iscritto sia l'interessato che il primo Stato membro. In particolare, qualora il rifiuto concerna il paragrafo 6 lettere b) e d)²¹, l'informativa deve esplicitarne i motivi.

Infine, il titolare di Carta Blu UE può spostarsi ulteriormente in un altro Stato membro dopo sei mesi di soggiorno legale.

I familiari del titolare di Carta Blu che si trasferisce in un secondo Stato possono accompagnarlo o raggiungerlo. Anche in questo caso si applica la direttiva 2003/86/CE e l'art. 17 della direttiva in commento (v. *supra*) con le deroghe previste dall'art. 22 che, appunto, si occupa del soggiorno dei familiari nel secondo Stato membro. Le deroghe sono analoghe a quelle previste in rapporto alla posizione dei familiari di titolare di Carta Blu UE nel primo Stato. Come per il richiedente Carta Blu UE, è previsto che se i permessi di soggiorno sono rilasciati da uno Stato membro che non applica integralmente l'*acquis* di Schengen e i familiari del titolare di Carta blu UE lo raggiungono quando questi attraversa una frontiera interna presso cui i controlli non sono ancora stati eliminati ai fini del trasferimento in un secondo Stato membro che applica integralmente l'*acquis* di Schengen, il secondo Stato membro può esigere che i familiari presentino i permessi di soggiorno ottenuti nel primo Stato membro in qualità di familiari del titolare di Carta Blu UE.

Valgono anche per i familiari i termini stretti previsti per la risposta motivata del secondo Stato alla domanda dei richiedenti Carta Blu UE.

7. Una chiosa finale

Dunque, se è vero che la direttiva in commento si colloca sulla scia della precedente, non si può ignorare, che va anche oltre.

Quanto oltre, in termini degli effettivi risultati che riuscirà a produrre, dipenderà da quanto accurata sarà la sua trasposizione nei singoli ordinamenti dei Paesi membri. Infatti, alla luce della espressa volontà di accrescere l'attrattività dell'UE di capitale umano

21. Rispettivamente, «i documenti presentati sono stati ottenuti in maniera fraudolenta, falsificati o alterati» o «il titolare di Carta blu UE costituisce una minaccia per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sanità pubblica».

altamente qualificato, superando gli ostacoli precedenti, la direttiva lascia ampi spazi di manovra rispetto a una serie di elementi come ad es. l'individuazione dei criteri per la determinazione delle retribuzioni medie di riferimento, oppure cosa si intende per attività sussidiaria nell'ambito del lavoro autonomo, oppure, la stessa valutazione di professionalità altamente qualificate non regolamentate.

L'auspicio è che la trasposizione – da effettuarsi entro il 18.11.2023 – non tradisca le aspettative e gli obiettivi della nuova direttiva, recependo le opportunità che essa offre in termini di flessibilità, mobilità e ricongiungimento familiare.