



Ordine internazionale e diritti umani

International Legal Order and Human Rights
Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos
Ordre juridique international et Droits de l'Homme

ANNA PITTRONE*

LA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE EUROPEA DI RIFORMA DELLA CARTA BLU UE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Una nuova base giuridica. – 3. Da lavoratori “qualificati” a lavoratori “specializzati”. – 4. Procedure più semplici e veloci. – 5. Maggiori diritti per i titolari della Carta blu UE e mobilità. – 6. Conclusioni.

1. *Introduzione*

La direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendono svolgere lavori altamente qualificati è stata adottata il 25 maggio 2009 ed impegnava gli Stati al recepimento entro il 19 giugno 2011. Essa mira all'introduzione di una particolare autorizzazione, la c.d. «Carta blu UE», ricalcata sull'esempio della *blue card* in vigore negli Stati Uniti, al fine di rendere l'Unione più capace di attrarre e, laddove necessario, trattenere lavoratori altamente qualificati provenienti da paesi terzi, in modo che l'immigrazione legale contribuisca maggiormente alla competitività dell'economia europea.

La direttiva istituisce una procedura comune, accelerata e flessibile per l'ammissione di immigrati altamente qualificati provenienti da paesi terzi, nonché condizioni di soggiorno vantaggiose per loro e i loro familiari, in particolare alcune agevolazioni per coloro che intendono spostarsi in un secondo Stato membro per svolgerci un lavoro altamente qualificato.

Tuttavia, come emerso dalla comunicazione della Commissione sull'applicazione della direttiva¹, che risponde all'obbligo *ex art.* 21 della stessa, accanto al tardivo e lacunoso recepimento da parte degli Stati membri, si registrano risultati non all'altezza degli obiettivi prefissati. Il bilancio che emerge dall'analisi dei dati pervenuti è, infatti, piuttosto deludente;

* Ricercatore di Diritto internazionale, Dipartimento di Scienze Politiche e Giuridiche, Università di Messina.

¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio *concernente l'attuazione della direttiva 2009/50/CE sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati*, del 22 maggio 2014, COM (2014) 287 def.

L'unico Stato membro ad aver rilasciato un considerevole numero di Carte blu risulta essere la Germania; inoltre, come sottolineato dalla Commissione, in molti Stati membri continuano ad applicarsi politiche nazionali volte ad attrarre immigrati altamente qualificati, che inevitabilmente entrano in concorrenza con il sistema della Carta blu UE.

Preso atto di tali considerazioni, e alla luce delle carenze intrinseche della direttiva, tra le quali condizioni di ammissione restrittive e agevolazioni assai limitate della mobilità all'interno dell'Unione, l'Agenda europea per l'immigrazione dello scorso anno² ha annunciato una revisione della Carta blu UE, al fine di renderla uno strumento più efficace nell'attrarre talenti in Europa. L'esito del processo di revisione, che ha comportato peraltro una consultazione pubblica³, è rappresentato dalla proposta del 6 giugno scorso della Commissione di una nuova direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendono svolgere lavori altamente specializzati⁴, che sostituisca la direttiva attualmente in vigore.

2. Una nuova base giuridica

La direttiva 2009/50/CE è stata negoziata ed adottata prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona; la sua base giuridica è dunque l'art. 63 TCE, primo comma, punto 3 lett. a) - secondo cui il Consiglio adottava misure in materia di politica dell'immigrazione, fra l'altro, con riferimento alle condizioni di ingresso e soggiorno e norme sulle procedure per il rilascio da parte degli Stati membri di visti a lungo termine e di permessi di soggiorno - e punto 4 - secondo cui il Consiglio adottava misure che definiscono con quali diritti e a quali condizioni i cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro possono soggiornare in altri Stati membri⁵.

La procedura presupponeva, com'è noto, l'unanimità in seno al Consiglio ed il Parlamento europeo non ricopriva il ruolo di colegislatore; la proposta della Commissione è stata dunque oggetto di lunghe e complesse trattative, il cui risultato fu la previsione di standard minimi ed un ampio margine di discrezionalità riconosciuto agli Stati membri, grazie alle diverse disposizioni facoltative ed ai riferimenti alla legislazione nazionale.

Peraltro, a differenza dell'attuale articolo 79 del TFUE, secondo il quale l'Unione sviluppa una politica comune dell'immigrazione, è bene sottolineare il fatto che l'art. 63 specificava che le misure adottate dal Consiglio a norma dei punti 3 e 4 non impedivano ad

² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, del 13 maggio 2015, *Agenda europea sulla migrazione*, COM (2015) 240 def.

³ Per gli esiti della consultazione, vedi http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting_0029_en.htm

⁴ Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio *sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendono svolgere lavori altamente specializzati*, del 7 giugno 2016, COM (2016) 378 def.

⁵ Sulla possibilità di fondare la direttiva sull'art. 49, par. 2, TCE di cui al titolo III sulla libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali, in apertura del capo III sui servizi, potendo dunque estendere la concessione della Carta blu anche ai lavoratori autonomi e prestatori di servizio e non solo ai lavoratori subordinati, v. A. ROSENTHAL, *La Direttiva europea sui lavoratori altamente qualificati: elementi di cittadinanza sociale o di cittadinanza mercantile?*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza*, Bari, 2011, p. 425 ss.

uno Stato membro di mantenere o introdurre, nei settori in questione, disposizioni nazionali compatibili con il trattato e con gli accordi internazionali. In altri termini, gli Stati membri potevano allontanarsi dal «regime uniforme minimo» previsto dalle norme comunitarie⁶, adottando, nell'ambito delle proprie competenze, misure compatibili con il Trattato.

Ora, proprio con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sono state messe in luce ipotesi di incompatibilità fra l'art. 79 del TFUE e la direttiva 2009/50/CE. In particolare, l'art. 79 al par. 2 lettera b) dispone che possano essere adottate misure relative alla definizione dei diritti dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri, a differenza di quanto statuito dall'art. 63 TCE che come visto prevedeva solo la possibilità di adottare «misure che definiscono con quali diritti e a quali condizioni i cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro possono soggiornare in altri Stati membri».

Com'è stato osservato⁷, l'art. 79 rivolgerebbe al legislatore europeo un chiaro vincolo contenutistico, che si tradurrebbe nell'obbligo di orientare la disciplina di attuazione verso un risultato di *favor* per il singolo che sia coerente con il concetto di "libertà". In altre parole, con riferimento ai titolari di Carta Blu, la possibilità, contenuta nella direttiva, per uno Stato membro diverso da quello che ha rilasciato la Carta di subordinare il rilascio di un permesso di soggiorno ad una verifica circa la condizione del mercato del lavoro, al fine di garantire il rispetto del principio della preferenza comunitaria, sarebbe in conflitto con il disposto ex art. 79.

La proposta della Commissione supera tale limite, individuando quale base giuridica dell'atto proposto, l'art. 79, par. 2, lettere a) e b) del TFUE, in combinato disposto con l'art. 79, par. 1, dello stesso trattato.

La nuova base giuridica, come si vedrà, permette, dunque, di colmare le lacune della direttiva vigente, ampliando notevolmente la portata del sistema della Carta blu UE.

3. Da lavoratori "qualificati" a lavoratori "specializzati"

La prima novità introdotta dalla proposta della Commissione, rispetto alla direttiva vigente, è contenuta nel titolo stesso e specificata all'art. 2 contenente le definizioni; la Commissione, infatti, ha ritenuto necessario sostituire l'espressione di «lavoro altamente qualificato», contenuta nella direttiva in vigore con quella di «lavoro altamente specializzato», riferendosi al lavoro retribuito, conformemente al diritto e alla prassi nazionale, di una persona che possiede le competenze necessarie suffragate da «qualifiche professionali superiori» queste ultime possono essere attestate da «titoli d'istruzione superiore» o da «competenze professionali superiori» (competenze attestate da almeno tre anni di esperienza professionale di livello paragonabile ai titoli d'istruzione superiore, pertinenti alla professione o al lavoro da

⁶ G. CELLAMARE, *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione europea*, Torino, 2006, p. 51.

⁷ M. DI FILIPPO, *La circolazione dello straniero nel diritto dell'Unione europea: una geometria variabile dei diritti e delle garanzie*, in A.M. CALAMIA, M. DI FILIPPO, M. GESTRI (a cura di), *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionali ed europei*, Padova, 2012, p. 227 ss.

svolgere). In altre parole, il livello delle competenze necessarie è rimasto invariato, ma diventa obbligatorio per gli Stati membri riconoscere l'esperienza professionale maturata in alternativa ai titoli di studio.

Come si legge nel considerando n. 6 della proposta della Commissione, il concetto di lavoratore altamente *specializzato* dovrebbe sostituire quello di lavoratore altamente *qualificato* per sottolineare che l'istruzione formale e l'esperienza professionale equivalente dovrebbero essere prese in considerazione a pari merito come criteri di ammissione, al fine di migliorare l'occupabilità e la mobilità.

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione, la proposta della Commissione riprende in gran parte le disposizioni contenute all'art. 3 della direttiva in vigore, tuttavia prevede la possibilità, prima negata, ai beneficiari di protezione internazionale di richiedere la Carta blu UE come qualsiasi altro cittadino di un paese terzo, mantenendo tutti i diritti di cui godono come beneficiari di protezione, al fine di promuovere ulteriormente l'inclusione sociale di queste persone e migliorarne le opportunità sul mercato del lavoro in tutta l'Unione. In altre parole, i beneficiari di protezione internazionale altamente specializzati potranno accedere a posti di lavoro più mirati in funzione dei loro studi e competenze al fine peraltro di colmare le carenze occupazionali in settori e attività di qualsiasi Stato membro (art. 3).

Nella proposta inoltre viene meno la limitazione imposta ai familiari di paesi terzi dei cittadini europei che hanno esercitato o esercitano il loro diritto alla libera circolazione nell'Unione in conformità alla direttiva 2004/38/CE e, aspetto ancor più rilevante, viene meno la facoltà degli Stati membri di rilasciare permessi di soggiorno diversi dalla Carta blu UE per qualsiasi scopo occupazionale; anzi la proposta vieta espressamente agli Stati membri il rilascio di permessi diversi dalla Carta blu UE ai cittadini di paesi terzi ai fini dell'esercizio di un lavoro altamente specializzato, al fine di rendere la Carta blu UE un unico e coerente sistema (art. 3, par. 4).

4. Procedure più semplici e veloci

Ai sensi della direttiva 2009/50/CE, il cittadino di un paese terzo che chiede di essere ammesso quale titolare di una Carta blu UE deve presentare un contratto di lavoro valido o, secondo quanto eventualmente previsto dalla legge nazionale, un'offerta vincolante di lavoro per svolgere un lavoro altamente qualificato avente durata di almeno un anno nello Stato membro interessato ed il cui salario corrisponda ad almeno una volta e mezzo la retribuzione media annuale lorda vigente nello Stato membro; inoltre è tenuto a presentare un documento attestante il rispetto dei requisiti prescritti dalla legge nazionale per l'esercizio, da parte dei cittadini dell'Unione, della professione regolamentata specificata nel contratto di lavoro o nell'offerta vincolante di lavoro secondo la legge nazionale; deve esibire un documento di viaggio valido, la domanda di visto o il visto, se richiesto, e la prova del possesso di un permesso di soggiorno valido o di un visto nazionale per soggiorno di lunga durata; infine, deve dimostrare di disporre o, se previsto dalla legge nazionale, di avere fatto richiesta di un'assicurazione sanitaria a copertura di tutti i rischi contro i quali sono normalmente coperti i

cittadini dello Stato membro interessato, durante i periodi in cui non dispone di una copertura assicurativa di questo tipo né di prestazioni corrispondenti connesse al contratto di lavoro.

La domanda⁸ è presa in considerazione ed esaminata sia quando il cittadino del paese terzo interessato soggiorna al di fuori del territorio dello Stato membro in cui chiede di essere ammesso, sia quando già soggiorna in tale Stato membro in quanto titolare di un permesso di soggiorno valido o di un visto nazionale per soggiorno di lunga durata⁹.

Le autorità competenti degli Stati membri, entro novanta giorni dalla presentazione della domanda, adottano una decisione sul rilascio della Carta blu UE e la notificano per iscritto al richiedente, conformemente alle procedure di notifica previste dalla legge nazionale dello Stato membro interessato; laddove le informazioni o i documenti forniti a sostegno della domanda siano insufficienti, le autorità competenti comunicano al richiedente quali informazioni supplementari siano richieste e fissano un termine per provvedervi.

La proposta della Commissione lascia inalterati i criteri di ammissione, intervenendo però su alcuni aspetti che potrebbero risultare cruciali: anzitutto la durata del contratto o dell'offerta di lavoro è ridotta a 6 mesi, al fine di garantire un certo grado di flessibilità in linea con le esigenze di mercato e la prassi degli Stati membri; viene inoltre abbassata la soglia del salario che, secondo la proposta, gli Stati devono fissare in una forbice situata tra un minimo di 1,0 ed un massimo di 1,4 volte la retribuzione media annuale lorda nello Stato membro interessato, ricomprendendo così un numero assai più elevato di potenziali lavoratori altamente specializzati (art. 5).

Infine, ai sensi della proposta della Commissione, gli Stati membri devono comunicare al richiedente la decisione in merito al più tardi entro 60 giorni dalla presentazione della domanda, ossia più rapidamente rispetto ai 90 giorni previsti nella direttiva vigente (art. 10).

Altra novità introdotta dalla Commissione, ispirata alla direttiva 2014/66/UE sui trasferimenti intra-societari, consiste nella possibilità per gli Stati membri di imporre tasse per il trattamento delle domande, che tuttavia non dovrebbero essere sproporzionate o eccessive (art. 11).

La proposta introduce, inoltre, un sistema facoltativo di «datori di lavoro riconosciuti», disciplinato a livello nazionale, che permetterà al datore di lavoro «riconosciuto» di accedere ad una procedura di domanda della Carta blu UE accelerata e semplificata (art. 12).

Altro aspetto di grande importanza su cui la Commissione è intervenuta attiene ai motivi di rifiuto, revoca o mancato rinnovo della Carta blu UE; ai sensi della direttiva in vigore, qualsiasi decisione di respingimento della domanda per una Carta blu UE, che disponga il mancato rinnovo o la revoca della stessa, è notificata per iscritto al cittadino del paese terzo interessato e, laddove opportuno, al suo datore di lavoro; nella notifica devono essere indicati i motivi della decisione, i possibili mezzi di impugnazione di cui può avvalersi l'interessato nonché i termini entro cui proporli. Costituiscono motivi di rifiuto della Carta blu UE la carenza delle condizioni sopra descritte, ovvero la falsificazione o la manomissione dei documenti presentati. Inoltre, prima di decidere in merito a una domanda di Carta blu UE, gli Stati membri possono esaminare la

⁸ Gli Stati membri stabiliscono se le domande di Carta blu UE debbano essere presentate dal cittadino del paese terzo interessato e/o dal suo datore di lavoro. In Italia, la domanda di nulla osta al lavoro per i lavoratori altamente qualificati è presentata dal datore di lavoro allo sportello unico per l'immigrazione.

⁹ Uno Stato membro può comunque accettare una domanda presentata da un cittadino extracomunitario legalmente presente sul territorio, ma privo di un permesso di soggiorno valido.

situazione del loro mercato del lavoro e applicare le procedure nazionali relative ai requisiti per la copertura di posti vacanti. Gli Stati membri possono accertarsi se i posti vacanti in questione non possano essere coperti da forza lavoro nazionale o europea, da cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente in tale Stato membro e che fanno già parte del mercato del lavoro interno in forza della legge nazionale o europea, ovvero da residenti comunitari di lungo periodo che desiderano trasferirsi in detto Stato membro per svolgervi un lavoro altamente qualificato.

La domanda di Carta blu UE può, inoltre, essere considerata irricevibile sulla base dell'articolo 6 della direttiva, che fa salvo il diritto per ciascuno Stato membro di determinare la quota di ammissione di cittadini di paesi terzi che fanno ingresso nel suo territorio al fine di svolgere lavori altamente qualificati.

Ancora, gli Stati membri possono rifiutare una domanda di Carta blu UE al fine di garantire assunzioni etiche in settori che soffrono di carenza di lavoratori qualificati nei paesi di origine, ovvero qualora il datore di lavoro è stato oggetto di sanzioni in virtù della legge nazionale, a causa di lavoro non dichiarato e/o occupazione illegale.

Gli Stati membri revocano o rifiutano di rinnovare la Carta blu UE rilasciata in forza della direttiva se è stata ottenuta in maniera fraudolenta o è stata falsificata o manomessa; se risulta che il titolare non soddisfaceva o non soddisfa più le condizioni d'ingresso e di soggiorno previste dalla direttiva o che soggiorna per fini diversi da quello per cui lo stesso ha ottenuto l'autorizzazione; se il titolare non ha rispettato i limiti stabiliti dalla direttiva per quanto riguarda sia eventuali cambiamenti di datore di lavoro, che periodi di disoccupazione temporanea.

Infine, gli Stati membri possono revocare o rifiutare il rinnovo della Carta blu UE rilasciata a norma della direttiva per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica, ovvero qualora il titolare della Carta blu UE non abbia risorse sufficienti per mantenere se stesso e, nel caso, i propri familiari, senza ricorrere al regime di assistenza sociale dello Stato membro interessato.

Le disposizioni contenute nella proposta della Commissione riprendono in parte quelle contenute nella direttiva 2009/50/CE, ma per quanto riguarda la possibilità di procedere ad un esame della situazione del mercato del lavoro, che è un diritto illimitato per gli Stati membri a norma della direttiva vigente, nella proposta è prevista solo se il mercato del lavoro di uno Stato membro subisce perturbazioni gravi, ad esempio un elevato livello di disoccupazione in una determinata professione o in un determinato settore in una certa regione del territorio. Inoltre, è previsto che lo Stato membro che intende effettuare un esame del mercato del lavoro invii una notifica motivata alla Commissione e ne informi i richiedenti ed i datori di lavoro. Le parti sociali, infine, possono essere coinvolte dagli Stati membri nella valutazione delle circostanze relative al mercato del lavoro (art. 6, par. 2). Si tratta di un intervento di grande importanza in quanto pone un limite all'ampia discrezionalità che l'attuale normativa lascia agli Stati membri.

5. Maggiori diritti per i titolari della Carta blu UE e mobilità

La proposta della Commissione interviene a modificare gran parte delle disposizioni della direttiva in vigore relative ai diritti dei possessori della Carta blu UE, con riferimento

tanto all'accesso al mercato del lavoro, quanto al trattamento dei familiari dei lavoratori specializzati ed, infine, rispetto alla mobilità fra Stati membri.

Anzitutto, attualmente, ai sensi della direttiva 2009/50/CE, gli Stati membri stabiliscono un periodo *standard* di validità della Carta blu UE, che è compreso tra uno e quattro anni, ovvero, se il contratto di lavoro copre un periodo inferiore, per la durata del contratto di lavoro più tre mesi; la proposta della Commissione prevede espressamente che il periodo di validità non possa essere inferiore a 24 mesi, lasciando inalterata l'ipotesi in cui il contratto di lavoro copra un periodo inferiore (art. 8, par. 2).

Per quanto riguarda l'accesso al mercato del lavoro, la direttiva 2009/50/CE prevede che per i primi due anni di occupazione legale nello Stato membro interessato come titolare di Carta blu UE, il lavoratore possa accedere al mercato del lavoro solo per esercitare attività retribuite conformi alle condizioni di ammissione previste dalla direttiva stessa e che eventuali cambiamenti del datore di lavoro debbano essere autorizzati per iscritto dalle autorità nazionali competenti. Dopo i primi due anni, gli Stati membri possono concedere alle persone interessate lo stesso trattamento riservato ai cittadini nazionali per quanto riguarda l'accesso al lavoro altamente qualificato.

In ogni caso, è consentito agli Stati membri di limitare l'accesso al lavoro se le attività dello stesso comportano, anche in via occasionale, una partecipazione all'esercizio dell'autorità pubblica e la responsabilità della salvaguardia degli interessi generali dello Stato, nonché qualora, conformemente alla legge nazionale o europea vigente, tali attività siano riservate ai cittadini nazionali, ai cittadini dell'Unione o ai cittadini del Spazio economico europeo. Infine, la direttiva fa salvo il principio della preferenza comunitaria nell'accesso al mercato del lavoro nazionale.

La disoccupazione non costituisce di per sé un motivo di revoca di una Carta blu UE, a meno che il periodo di disoccupazione superi i tre mesi consecutivi o si registri più di un periodo di disoccupazione durante il periodo di validità di una Carta blu UE; il titolare di Carta blu UE è comunque autorizzato a cercare ed assumere un impiego alle condizioni sopra descritte, per questo può rimanere nel territorio dello Stato membro finché non sia stata concessa o rifiutata l'autorizzazione necessaria al cambiamento di datore di lavoro.

Nella proposta della Commissione, l'accesso al mercato del lavoro è semplificato; i titolari della Carta blu UE hanno pieno accesso al lavoro altamente specializzato, gli Stati membri possono solo esigere che comunichino i cambiamenti di datore di lavoro o di altro tipo che possono compromettere il rispetto delle condizioni di ammissione della Carta blu UE, nell'intento di chiarire la situazione giuridica in tutti gli Stati membri ed evitare inutili oneri amministrativi. La proposta, dunque, modifica una disposizione assai criticata del sistema vigente; è stato, infatti, osservato¹⁰ come subordinare la possibilità di cambiare il datore di lavoro ad una autorizzazione delle autorità nazionali, senza peraltro che vengano specificati i criteri di una tale autorizzazione, potrebbe costituire una violazione della libertà professionale, sancita in diversi atti internazionali¹¹, oltretutto risultare incompatibile con alcuni valori fondanti

¹⁰ A. ROSENTHAL, *La Direttiva europea sui lavoratori altamente qualificati*, cit., p. 442 ss.

¹¹ A titolo di esempio, la Convenzione europea sui lavoratori migranti, del 1977, che all'art. 8, par.2, prevede che «il permesso di soggiorno rilasciato per la prima volta non può di regola legare il lavoratore ad uno stesso datore di lavoro per più di un anno».

dell'Unione europea, come i principi di uguaglianza, solidarietà, dignità di lavoro ed equo trattamento dei cittadini di Paesi terzi¹².

La nuova previsione, poi, non pregiudica la possibilità per gli Stati membri di revocare o non rinnovare una Carta blu UE laddove le condizioni non siano più soddisfatte. Inoltre, i titolari della Carta blu UE possono esercitare un'attività autonoma in parallelo all'occupazione specializzata, secondo un possibile, graduale percorso verso un'imprenditorialità innovativa. Questo diritto non deve incidere sul costante rispetto delle condizioni di ammissione della Carta blu UE e, pertanto, il titolare deve continuare a esercitare un lavoro altamente specializzato. Come la direttiva 2009/50/CE, la proposta della Commissione consente la disoccupazione temporanea che non incide sul diritto di soggiorno del titolare della Carta blu UE (artt. 13 e 14).

Per quanto riguarda le condizioni di lavoro, la proposta della Commissione lascia pressoché inalterate le disposizioni contenute nella direttiva in vigore, con alcuni aggiornamenti introdotti in base alle più recenti direttive. Dunque, i titolari di Carta blu UE beneficiano di un trattamento uguale a quello riservato ai cittadini dello Stato membro che ha rilasciato la Carta blu per quanto riguarda diversi aspetti: la libertà di associazione, adesione e partecipazione a organizzazioni rappresentative di lavoratori o di datori di lavoro o a qualunque organizzazione professionale di categoria; il riconoscimento di diplomi, certificati e altre qualifiche professionali; l'istruzione e la formazione professionale; l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e l'erogazione degli stessi, comprese le procedure per l'ottenimento di un alloggio, nonché i servizi d'informazione e consulenza forniti dai centri per l'impiego; la sicurezza sociale (art. 15).

Per i familiari, la direttiva vigente richiama quella sul ricongiungimento familiare stabilendo alcune deroghe considerate necessarie al fine di creare un regime vantaggioso per i lavoratori altamente qualificati provenienti da paesi terzi. Sul modello di regimi analoghi già esistenti negli Stati membri e in altri paesi, la direttiva del 2009 prevede il ricongiungimento familiare anche in caso di soggiorno temporaneo e l'accesso dei coniugi al mercato del lavoro. La proposta della Commissione conferma tali deroghe, intervenendo sul fronte delle agevolazioni, riconoscendo ai familiari il diritto di ottenere il permesso di soggiorno non appena è rilasciata la Carta blu UE, premettendogli pertanto di raggiungere il lavoratore senza indugio (art. 16).

Allo stesso modo, sia nella direttiva in vigore che nella proposta della Commissione, sono previste deroghe anche all'applicazione della direttiva sui residenti di lungo periodo; infatti, allo scopo di favorire la mobilità geografica dei lavoratori altamente qualificati, è permesso loro cumulare periodi di soggiorno in più di uno Stato membro al fine di soddisfare la condizione principale per ottenere lo status di soggiornante di lungo periodo (art. 17).

Una delle parti più criticate della direttiva 2009/50/CE riguarda la mobilità all'interno dell'Unione; ai sensi della direttiva in vigore, al titolare di Carta blu, e eventualmente ai suoi familiari, è concessa, a determinate condizioni, la possibilità di spostarsi in uno Stato membro diverso dal primo ai fini di un'attività lavorativa altamente qualificata. Tale possibilità è

¹² Sanciti rispettivamente dagli artt. 2 del TUE, 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e 79 del TFUE; v. A. ROSENTHAL, *La Direttiva europea sui lavoratori altamente qualificati*, cit., p. 443, l'A. pone comunque dei dubbi sul loro utilizzo da parte della Corte di Giustizia qualora fosse chiamata a giudicare in merito.

concessa anzitutto trascorsi diciotto mesi di soggiorno legale nel primo Stato membro quale titolare di Carta blu UE. Al più presto ed in ogni caso entro un mese dall'ingresso nel territorio del secondo Stato membro, il lavoratore e/o il suo datore di lavoro devono presentare domanda di rilascio di Carta blu UE alle autorità competenti di tale Stato membro, insieme a tutti i documenti comprovanti il rispetto delle condizioni previste dalla direttiva e sopra analizzate. Il secondo Stato membro può decidere, in conformità al diritto nazionale, di non consentire al richiedente di lavorare finché una decisione positiva sulla domanda non sia presa dalla propria autorità competente. La domanda di permesso di soggiorno per i familiari va invece presentata alle autorità competenti entro un mese dall'ingresso nel territorio del secondo Stato membro; quest'ultimo potrà richiedere ai familiari interessati di presentare, contestualmente alla domanda di permesso di soggiorno, il loro permesso di soggiorno nel primo Stato membro e un documento di viaggio valido, nonché un visto, se necessario; la prova del loro soggiorno nel primo Stato membro in qualità di familiari del titolare di Carta blu UE; la prova della sussistenza di un'assicurazione sanitaria che copra tutti i rischi nel secondo Stato membro o del fatto che il titolare di Carta blu UE disponga di tale assicurazione per loro.

Al titolare della Carta blu UE il secondo Stato membro può richiedere le prove relative alla disponibilità di un alloggio considerato normale per una famiglia analoga nella stessa regione e che corrisponda alle norme generali di sicurezza e di salubrità dello Stato membro interessato, nonché di risorse stabili e regolari sufficienti per mantenere se stesso e i suoi familiari senza ricorrere all'assistenza sociale dello Stato membro interessato.

Da quanto sinteticamente esposto, il dettato della direttiva, per quanto riguarda il soggiorno in altri Stati membri, delude le aspettative che potevano legittimamente sorgere dalla lettera del considerando 15, che recita: «La mobilità occupazionale e geografica dei lavoratori altamente qualificati provenienti da paesi terzi dovrebbe essere riconosciuta come meccanismo primario per migliorare l'efficienza del mercato del lavoro, prevenire le carenze di competenze e compensare gli squilibri regionali». Se è vero, infatti, che viene comunque concessa ai lavoratori qualificati un'agevolazione considerevole rispetto al cittadino extracomunitario titolare di un permesso di soggiorno in uno Stato membro, il quale al fine di soggiornare in un altro Stato membro necessiterà di un visto, tuttavia, riproporre la procedura già prevista per l'ammissione nel primo Stato membro vanifica in parte l'obiettivo relativo all'incentivazione della mobilità all'interno dell'Unione dei lavoratori altamente qualificati.

La proposta della Commissione interviene dunque a modificare sostanzialmente il regime vigente, constatando come la mobilità occupazionale e geografica dei lavoratori altamente specializzati di paesi terzi dovrebbe essere riconosciuta e valorizzata in quanto fattore importante per aumentare l'efficienza del mercato del lavoro in tutta l'Unione, eliminare le carenze di competenze e compensare gli squilibri regionali.

Al fine di agevolare la mobilità all'interno dell'Unione e affrontare l'incertezza giuridica che attualmente circonda gli spostamenti professionali dei lavoratori altamente specializzati, la proposta della Commissione anzitutto introduce la possibilità per i titolari della Carta blu di entrare e soggiornare in altri Stati membri per esercitarvi un'attività professionale; in questo caso, il secondo Stato membro non è autorizzato a esigere un permesso di lavoro né altra autorizzazione, se non la Carta blu UE rilasciata dal primo Stato membro, per lo svolgimento di tale attività. L'obiettivo principale della disposizione è garantire che le attività professionali

all'interno dell'UE, che possono rientrare nell'attività abituale dei lavoratori altamente specializzati, possano essere svolte senza incertezze giuridiche o oneri amministrativi eccessivi (art. 19).

Rispetto alla direttiva 2009/50/CE, nella proposta della Commissione la mobilità tra Stati membri è ulteriormente facilitata al fine di rendere la Carta blu UE un regime più adatto ad attirare le competenze necessarie in Europa. Il periodo di soggiorno richiesto nel primo Stato membro è ridotto da 18 a 12 mesi e, in linea con il programma di mobilità di lunga durata sviluppato nel contesto della direttiva 2014/66/UE¹³, all'atto della presentazione della domanda di Carta blu UE nel secondo Stato membro non è più necessario applicare diverse condizioni. In particolare, per i titolari della Carta blu UE che si trasferiscono non è consentito un esame del mercato del lavoro se non era stato introdotto anche per il primo ingresso, non sono ammessi contingenti e il secondo Stato membro non può verificare nuovamente le qualifiche per le professioni non regolamentate. La procedura è semplificata e accelerata e il lavoro può iniziare subito dopo la presentazione della domanda di Carta blu UE. I familiari possono raggiungere il titolare della Carta blu UE senza indugio e vengono meno alcune condizioni del loro soggiorno nel secondo Stato membro, come la prova della sussistenza di un'assicurazione sanitaria, della disponibilità di un alloggio e di risorse stabili e regolari (artt. 20 e 21).

Alla luce dei più ampi diritti accordati ai titolari di Carta blu, la proposta della Commissione introduce poi nuove garanzie; così, ad esempio, qualora il secondo Stato membro non rilasciasse la Carta blu UE, il primo Stato membro è tenuto a consentire il rientro dell'interessato, eventualmente con i familiari; sono inoltre previste particolari garanzie contro il respingimento nei casi in cui il titolare della Carta blu UE sia anche beneficiario di protezione internazionale (art. 22).

Altre importanti novità introdotte dalla proposta della Commissione sono contenute nelle disposizioni finali e tengono conto di alcune lacune già evidenziate dalla Commissione europea nella comunicazione concernente l'attuazione della direttiva 2009/50/CE¹⁴; la relazione infatti rilevava una carenza generale di comunicazione da parte degli Stati membri in merito ai dati e alle misure introdotte in applicazione della direttiva, nonché una scarsa informazione sulla Carta blu di potenziali immigrati altamente qualificati e dei datori di lavoro.

Alla luce di tali considerazioni, la proposta della Commissione introduce una nuova disposizione che impone agli Stati membri di fornire ai richiedenti informazioni facilmente accessibili sulle condizioni di ingresso e soggiorno; gli Stati membri sono inoltre tenuti a comunicare alla Commissione dati su una serie di aspetti, quali le soglie di retribuzione annuale, la lista delle carenze occupazionali, i casi in cui gli Stati membri si avvalgono della clausola di assunzione etica, le attività professionali consentite nel loro territorio.

La disposizione inoltre impone agli Stati membri di trasmettere alla Commissione statistiche sul numero di Carte blu UE rilasciate, rifiutate, rinnovate, revocate, nonché sul rilascio dei permessi di soggiorno ai familiari; alcuni dati statistici in verità sono già richiesti a

¹³ Direttiva 2014/66/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, 15 maggio 2014, *sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'ambito di trasferimenti intrasocietari*, del 15 maggio 2014,

¹⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio *concernente l'attuazione della direttiva 2009/50/CE*, cit.

norma della direttiva 2009/50/CE, ma la proposta della Commissione impone ulteriori obblighi agli Stati membri, fondamentali per controllare l'attuazione e lo sviluppo del regime (artt. 23 e 24).

La proposta, infine, reitera l'obbligo, già previsto nella direttiva in vigore, per gli Stati membri di designare dei punti di contatto per lo scambio di informazioni in merito al soggiorno di lunga durata, la mobilità e le misure di esecuzione, ricomprendendovi anche le informazioni sulle attività professionali in un secondo Stato membro, e prevedendo che tali punti di contattato cooperino in modo efficace con i portatori di interessi dei settori dell'istruzione, della formazione, dell'occupazione e della gioventù, in particolare ai fini del riconoscimento dell'esperienza professionale (art. 26).

6. Conclusioni

La proposta della Commissione, come detto, è il frutto di una procedura di revisione che, basandosi sui limiti dell'attuale sistema della Carta blu UE, sottolineati peraltro dalla Comunicazione della Commissione del 2014, ha preso avvio dall'Agenda europea sulla migrazione, che, com'è noto, fissa 4 livelli di azione per una politica migratoria dell'Unione equa, solida e realistica; fra questi una nuova politica di migrazione legale che preveda un programma a livello europeo per attirare cittadini di paesi terzi altamente qualificati. A tal fine, l'Agenda annunciava una consultazione pubblica sul futuro della direttiva 2009/50/CE, i cui risultati sono stati resi noti lo scorso aprile.

La consultazione pubblica si è rivolta ad un vasto pubblico (datori di lavoro, migranti, organizzazioni governative, sindacati, ONG, servizi per l'impiego ecc.); l'85% degli intervistati ritiene l'assunzione di lavoratori altamente qualificati provenienti da paesi al di fuori dell'Unione una misura necessaria per affrontare le carenze di forza lavoro in determinate professioni o settori nell'UE; chiede dunque di porre fine alla frammentazione delle politiche di ammissione di lavoratori altamente qualificati in Europa, proponendo un sistema di ammissione rapido e trasparente.

La proposta della Commissione, come visto, introduce un unico sistema a livello dell'Unione, che mira a sostituire i regimi nazionali paralleli per il lavoro altamente qualificato al fine di aumentare la chiarezza per i richiedenti e i datori di lavoro e di rendere il sistema più visibile e competitivo. Come si legge nel comunicato stampa della Commissione europea sull'attuazione dell'Agenda europea sulla migrazione¹⁵, l'intento è quello di far fronte alle ulteriori carenze di lavoratori qualificati a cui la forza lavoro dell'Unione non sarà in grado di supplire, considerato che i cambiamenti strutturali nelle economie dell'Unione continueranno ad incrementare la domanda di competenze più specializzate non immediatamente disponibili nel mercato del lavoro; inoltre, il nuovo sistema della Carta blu genererebbe un impatto economico positivo stimato tra 1,4 e 6,2 miliardi di euro.

La proposta della Commissione sembra dunque superare gran parte dei limiti del sistema vigente; resta da augurarsi che essa non diventi oggetto di difficili trattative in seno al

¹⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2041_it.htm.

Consiglio, che finiscano per risolversi in concessioni al ribasso a scapito della realizzazione di un sistema coerente ed efficace di reclutamento di lavoratori altamente specializzati provenienti da paesi terzi.