

**MIGRAZIONI INTERNAZIONALI
QUESTIONI GIURIDICHE *APERTE***

a cura di

I. Caracciolo G. Cellamare A. Di Stasi P. Gargiulo

Editoriale Scientifica
NAPOLI

Volume finanziato con fondi dell'Unità di ricerca dell'Università di Salerno – Progetto PRIN 2017 MIUR – “International Migrations, State, Sovereignty and Human Rights: open legal issues/Migrazioni internazionali, Stato, sovranità, diritti umani: questioni giuridiche aperte”, (Principal Investigator Prof. Angela Di Stasi).

Comitato di redazione

Angela Festa (coordinatore)

Francesco Gaudiosi

Annalisa Geraci

Antonio J. Palma

Copyright © 2022 Editoriale Scientifica S.r.l.
Via San Biagio dei Librai 39
80138 Napoli

www.editorialescientifica.com

ISBN 979-12-5976-263-4

*A donne e uomini migranti,
in cerca di un futuro di pace*

INDICE

Presentazione – <i>Angela Di Stasi</i>	11
---	----

I SEZIONE

Principi, problemi definitivi e questioni regionali

Migrazioni regolari e migrazioni irregolari in Africa occidentale: interazione ed impatto sul sistema ECOWAS e sul processo di integrazione economica sub-regionale – <i>Silvia Angioi</i>	17
La solidarietà ed i suoi limiti nel nuovo Patto su migrazione e asilo – <i>Francesco Buonomenna</i>	41
Immigrazione e sviluppo sostenibile: un’analisi panel per le Province italiane 2012-2020 – <i>A. Ciccarelli, A. De Dominicis, M. Di Domizio, E. Fabrizi, E. Tota</i>	63
La libera circolazione delle persone nel continente africano: gli ostacoli all’attuazione dell’Agenda 2063 – <i>Francesca Graziani</i>	83
Il rispetto dei diritti fondamentali nell’azione dell’Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera – <i>Ivan Ingravallo</i>	111
Il ruolo del Marocco nella cooperazione euro-africana ed euro-mediterranea in materia migratoria – <i>Gian Maria Piccinelli</i>	141
Uno studio diacronico sulla terminologia europea e internazionale delle migrazioni – <i>Francesca Vaccarelli</i>	167
La migrazione dal Marocco alla Spagna: echi letterari – <i>Paola Viviani</i>	181

II SEZIONE

Attraversamento delle frontiere e ingresso

I controlli sanitari alle frontiere esterne dell’Unione europea nella prospettiva del nuovo Patto su migrazione e asilo e del Regolamento sanitario internazionale dell’OMS – <i>Pia Acconci e Stefania Negri</i>	205
Il “nuovo” Patto europeo su migrazione ed asilo e la disciplina interna dell’udienza nelle “procedure di frontiera” – <i>Luigi Iannicelli</i>	225

<i>Refoulement</i> delegato? Note sull'inquadramento giuridico del contributo italiano ai <i>pull-backs</i> della guardia costiera libica – <i>Antonio Marchesi</i>	253
Limitati sviluppi del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo in materia di percorsi legali di ingresso – <i>Giuseppe Morgese</i>	271
Esternalizzazione delle frontiere nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo e accordi di “cooperazione” con i Paesi africani stipulati dall'Italia – <i>Egeria Nalin</i>	297
La tutela internazionale dei “migranti climatici”, tra (persistenti) limiti normativi e (recenti) prospettive giurisprudenziali – <i>Concetta Maria Pontecorvo</i>	325

III SEZIONE

Trattamento dei migranti

I migranti economici negli Stati caucasici: il caso della Georgia – <i>Andrea Borroni</i>	345
Le migrazioni forzate per la ricerca di un lavoro: le iniziative dell'ILO per il reclutamento equo e il nuovo Patto UE su migrazione e asilo – <i>Adolfo Braga</i>	363
La lunga strada per un effettivo rispetto degli standard internazionali di protezione dei lavoratori migranti: il caso del Qatar in occasione dell'organizzazione dei mondiali di calcio del 2022 – <i>Ida Caracciolo</i>	385
Immigrazione, impatto socio-economico e mercato del lavoro – <i>A. Ciccarelli, A. De Dominicis, M. Di Domizio, E. Fabrizi, E. Tota</i>	411
La prevista riforma della direttiva sul soggiornante di lungo periodo: limiti applicativi e sviluppi giurisprudenziali – <i>Angela Di Stasi</i>	435
Le iniziative dell'Unione europea per attrarre talenti e competenze e la riforma della Direttiva Carta Blu – <i>Pietro Gargiulo</i>	465
Richiedenti asilo perseguitati in ragione dell'orientamento sessuale e dell'identità di genere: “limiti” al potere di accertamento dello <i>status</i> di rifugiato – <i>Anna Iermano</i>	495
“Sostenere l'integrazione per società più inclusive”: immigrazione e diritti sociali nella recente giurisprudenza costituzionale – <i>Armando Lamberti</i>	521
Migrazioni e lavoro: il caso della Tunisia da Paese di partenza a Paese di destinazione – <i>Anna Marotta</i>	549
Nuovo Patto su migrazione e asilo e diritto ad una vita dignitosa dei migranti – <i>Luca Martelli</i>	573

Il nuovo <i>status</i> di protezione immediata ai sensi della proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore: luci ed ombre – <i>Rossana Palladino</i>	593
Istruzione e formazione nel piano d'azione su integrazione e inclusione 2021-2027: più conferme che novità – <i>Isolde Quadranti</i>	617
I minori stranieri non accompagnati nell'Unione europea: lo stato dell'arte e le prospettive di riforma – <i>Angela Maria Romito</i>	643
Le violazioni dei diritti umani dei migranti in Africa: note a margine del primo <i>Pilot Study</i> sul Niger licenziato dalla Commissione africana per i diritti dell'uomo e dei popoli – <i>Annachiara Rotondo</i>	669

IV SEZIONE

Rimpatrio ed espulsione

Principio di proporzionalità e applicazione della direttiva rimpatri – <i>Giovanni Cellamare</i>	693
Il divieto di espulsioni collettive di stranieri. Origine storica e portata attuale della norma – <i>Alessandra Gianelli</i>	719
L'espulsione dei migranti irregolari viola l'art. 3 della CEDU? Il contraddittorio atteggiamento della Corte europea dei diritti dell'uomo – <i>Lina Panella</i>	737
<i>Abbreviazioni principali periodici</i>	761

LIMITATI SVILUPPI DEL NUOVO PATTO SULLA MIGRAZIONE E L'ASILO IN MATERIA DI PERCORSI LEGALI DI INGRESSO

*Giuseppe Morgese**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I percorsi legali “protettivi”. – 3. I percorsi legali “economici”. – 4. Brevi conclusioni.

1. *Introduzione*

Gli svolgimenti afgani dell'estate 2021 ripropongono ancora una volta, e non solo in dottrina, la questione dell'insufficienza di percorsi legali di ingresso a carattere strutturale nell'Unione europea. Con l'espressione “percorsi legali di ingresso” intendiamo fare riferimento alle modalità con cui i cittadini di Paesi terzi (e gli apolidi) hanno possibilità di entrare negli Stati membri dell'UE in maniera ordinata e legale. Sotto questo profilo, dunque, essi si differenziano dai movimenti a carattere irregolare anche qualora questi ultimi, in ragione di specifici obblighi a carico degli Stati, conducano a forme di soggiorno legale.

I percorsi legali di ingresso possono, in linea di massima, suddividersi in “protettivi” ed “economici”. Mentre i primi si riferiscono alle modalità con cui gli Stati offrono protezione a coloro che ne hanno bisogno senza che siano costretti prima a raggiungere (spesso in maniera pericolosa) il loro territorio, i secondi hanno a oggetto gli ingressi per motivi di lavoro. Entrambi i percorsi sono per definizione in grado di assicurare una migrazione legale, ordinata e sicura, limitando i flussi irregolari e le connesse attività criminali nonché alleviando gli oneri di accoglienza degli Stati posti alle frontiere esterne europee lungo le principali rotte migratorie. L'esigenza di incentivare simili

* Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”. Indirizzo e-mail: giuseppe.morgese@uniba.it. Questo lavoro è stato chiuso il 7 novembre 2021.

percorsi, per le motivazioni qui sinteticamente riportate, è da tempo presente alla più ampia Comunità internazionale¹ e alle Istituzioni europee², ma sinora ha sofferto di significative limitazioni derivanti, in buona parte, dalla ritrosia degli Stati a utilizzarli con generosità.

Anche di recente, la Commissione europea ha ribadito nel Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo del 23 settembre 2020 (d'ora in poi, "Nuovo Patto")³ la necessità di offrire canali sicuri sia per la protezio-

¹ Si vedano ad es. le risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Global Compact on Refugees*, del 17 dicembre 2018, Un Doc. n.A/RES/73/151, par. 53-54, e *Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration*, del 19 dicembre 2018, UN Doc. n. A/RES/73/195, obiettivo 5, su cui di recente v. G. CATALDI, A. DEL GUERCIO, *I Global Compact su migranti e rifugiati. Il Soft Law delle Nazioni Unite tra spinte sovraniste e potenziali sviluppi*, in *Dir., Imm. e Cittad.*, 2019, n. 2, p. 189 ss.

² Si veda la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Agenda europea sulla migrazione*, del 13 maggio 2015, COM(2015) 240 final, pp. 5-6 e 16-18, e la successiva comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa*, del 6 aprile 2016, COM(2016) 197 final. Di recente v. anche la risoluzione del Parlamento europeo, *sui nuovi canali per la migrazione legale di manodopera*, del 20 maggio 2021, P9_TA(2021)0260, par. 24, e C. NAVARRA, M. FERNANDES, *Legal migration policy and law. European added value assessment*, Paper drawn up by the European Added Value Unit of the Directorate for Impact Assessment and European Added Value, within the Directorate-General for Parliamentary Research Services (EPRS) of the Secretariat of the European Parliament, agosto 2021, p. 12, reperibile *online* al sito <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/dd097028-570c-11ec-91ac-01aa75ed71a1/language-en>.

³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, COM(2020) 609 final. In generale v. i commenti di A. DI PASCALE, *Il nuovo patto per l'immigrazione e l'asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, in *Eurojus*, 28 settembre 2020, reperibile *online* al sito <http://rivista.eurojus.it/il-nuovo-patto-per-limmigrazione-e-asilo-scontentare-tutti-per-accontentare-tutti/>; C. FAVILLI, *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo, anzi di antico"*, in *Quest. giust.*, 2 ottobre 2020, reperibile *online* al sito <https://www.questionegiustizia.it/articolo/il-patto-europeo-sulla-migrazione-e-l-asilo-c-e-qualcosa-di-nuovo-anzi-d-antico>; S. PEERS, *First analysis of the EU's new asylum proposals*, in *EU Law Analysis*, 25 settembre 2020, reperibile *online* al sito <http://eulawanalysis.blogspot.com/2020/09/first-analysis-of-eus-new-asylum.html>; D. THYM, *European Realpolitik: Legislative Uncertainties and Operational Pitfalls of the 'New' Pact on Migration and Asylum*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 28 settem-

ne internazionale sia per attrarre talenti dai Paesi terzi. Ci pare utile esaminare in questa sede le diverse modalità prefigurate e verificarne l'attuazione a distanza di più di un anno dalla sua pubblicazione, anche alla luce della relazione del settembre 2021⁴.

2. I percorsi legali “protettivi”

Il Nuovo Patto riconosce anzitutto l'importanza dei percorsi legali di ingresso finalizzati a fornire protezione a chi ne ha bisogno⁵.

bre 2020, reperibile *online* al sito <https://eumigrationlawblog.eu/european-real-politik-legislative-uncertainties-und-operational-pitfalls-of-the-new-pact-on-migration-and-asylum/>; S. CARRERA, *Whose Pact? The Cognitive Dimensions of the New EU Pact on Migration and Asylum*, in S. CARRERA, A. GEDDES (eds.), *The EU Pact on Migration and Asylum in Light of the United Nations Global Compact on Refugees*, San Domenico di Fiesole (FI), 2021, p. 1 ss.; e P. DE PASQUALE, *Il Patto per la migrazione e l'asilo: più ombre che luci*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, 2021, vol. II, p. 379 ss.

⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Relazione sulla migrazione e l'asilo*, 29 settembre 2021, COM(2021) 590 final.

⁵ Comunicazione della Commissione, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, cit., p. 25. Sui percorsi legali “protettivi” in generale v., tra gli altri, EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS - FRA, *Legal entry channels to the EU for persons in need of International protection: a toolbox*, FRA Focus, 2015, n. 2, reperibile *online* al sito https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-focus_02-2015_legal-entry-to-the-eu.pdf; N. FALZON, M. WIJNKOP, *Protection in Europe: Safe and Legal Access Channels*, ECRE Policy Paper, febbraio 2017, reperibile *online* al sito <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2017/04/Policy-Papers-01.pdf>; F.L. GATTA, *Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione europea: iniziative e (insufficienti) risultati nella politica europea di asilo*, in *Dir., Imm. e Cittadinanza*, 2018, n. 2; S. MARINAI, *L'Unione europea e i canali di accesso legale per i soggetti bisognosi di protezione internazionale*, in *Diritto pubblico*, 2020, n. 1, p. 57 ss., p. 58. Per quanto riguarda quei percorsi come declinati nel Nuovo Patto, si rinvia a L. LEBOEUF, *Legal Pathways to Protection: Towards a Common and Comprehensive Approach?*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 3 dicembre 2020, reperibile *online* al sito <https://eumigrationlawblog.eu/legal-pathways-to-protection-towards-a-common-and-comprehensive-approach/>; M. BORRACCETTI, *Le vie legali di accesso all'Unione nel nuovo Patto su asilo e migrazione della Commissione europea*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, vol. II, 2021, p. 97 ss.; A. DEL GUERCIO, *Canali di accesso protetto al territorio dell'Unione europea: un bilancio alla luce del nuovo Patto su immigrazione e asilo*, in *Dir. um. e dir. internaz.*, 2021, n. 1, p. 129 ss.; C. FRATEA, *Accesso alle*

Tali percorsi, nelle parole della Commissione, hanno il duplice effetto di disincentivare pericolosi viaggi verso l'Europa e offrire solidarietà ai Paesi terzi che ospitano rifugiati. Ciò detto, il Nuovo Patto punta a valorizzare strumenti già esistenti a livello di Unione e/o di Stati membri e in parte sottoutilizzati, senza introdurre modalità particolarmente innovative di ingresso legale. In altri termini, il documento del settembre 2020 si pone sulla stessa falsariga dell'Agenda europea sulla migrazione del 2015 e degli atti successivi.

Una simile impressione viene confermata nella raccomandazione 2020/1364 relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE⁶, che accompagna il Nuovo Patto. Quest'atto non vincolante, nel sottolineare la parallela azione per sviluppare e rafforzare le capacità di protezione dei Paesi di transito, di destinazione o di primo asilo soprattutto nel quadro dei programmi di sviluppo e protezione regionali⁷, approfondisce la direzione di massima che la Commissione vorrebbe imprimere ad alcuni noti strumenti di ingresso protettivi: il reinsediamento, l'ammissione umanitaria, le *community sponsorship* e i percorsi c.d. complementari.

a) Il primo e più importante degli strumenti protettivi, nonché quello maggiormente utilizzato negli ultimi anni, è il *reinsediamento* (*resettlement*). Si tratta di una procedura di ingresso ordinato, di natura volontaria, che ha la finalità di individuare e trasferire negli Stati membri persone con bisogno di protezione che sono ospitati in Paesi terzi⁸. Lo strumento trae origine dal riconoscimento della mancata o

procedure di protezione internazionale e tutela delle esigenze umanitarie: la discrezionalità in capo agli Stati membri non viene intaccata dal Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, in FSJ, 2021, n. 2, p. 124 ss., spec. p. 138 ss.

⁶ Raccomandazione (UE) 2020/1364 della Commissione, *relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari*, del 23 settembre 2020, in GUUE L 317 del 1° ottobre 2020, p. 13 ss.

⁷ Sui alcuni dei quali si rinvia a G. MORGESE, *I programmi di (sviluppo e) protezione regionale dell'Unione europea: uno strumento efficace per i rifugiati africani?*, in *Federalismi.it*, Focus Africa, 2017, n. 1.

⁸ V. in generale D. PERRIN, F. McNAMARA, *Refugee Resettlement in the EU: Between Shared Standards and Diversity in Legal and Policy Frames*, KNOW RESET Research Report 2012/03, reperibile *online* al sito <https://www.ecre.org/wp-con->

inadeguata protezione da parte di questi ultimi⁹ e si qualifica come forma di solidarietà “esterna” e “umanitaria” perché consente, per un verso, di alleviare gli oneri dei Paesi ospitanti e, per altro verso, di migliorare le condizioni di vita dei soggetti reinsediati.

Iniziative di *resettlement* sono state attivate negli anni sia dagli Stati membri sia dall’Unione. Quest’ultima ha inizialmente previsto fondi *ad hoc*¹⁰ e successivamente, in risposta alla crisi migratoria del 2015-2016, ha avviato alcuni programmi pluriennali di reinsediamento. Con il primo programma, contenuto nella raccomandazione 2015/914, la Commissione ha chiesto agli Stati di rendersi disponibili a reinsediare 20.000 persone bisognose di protezione nell’arco di due anni¹¹. Con il secondo programma di cui alla raccomandazione 2017/1803, inve-

tent/uploads/2012/05/www.know-reset.eu_files_texts_00013_20131218175519_knowresetrr-2013-03.pdf; N. HASHIMOTO, *Refugee Resettlement as an Alternative to Asylum*, in *Refugee Survey Quarterly*, 2018, n. 2, p. 162 ss.; M. SAVINO, *Refashioning Resettlement: From Border Externalization to Legal Pathways for Asylum*, in S. CARRERA, L. DEN HERTOOG, M. PANIZZON, D. KOSTAKOPOULOU (eds.), *The EU External Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*, Leiden, 2018, p. 81 ss.; T. DE BOER, M. ZIECK, *The Legal Abyss of Discretion in the Resettlement of Refugees: Cherry-Picking and the Lack of Due Process in the EU*, in *International Journal of Refugee Law*, 2020, n. 1, p. 54 ss.; e J. PRANTL, *Shaping the Future Towards a Solidary Refugee Resettlement in the European Union*, in *European Papers*, 2021, n. 2, p. 1027 ss.

⁹ Ad es. perché Paesi non contraenti la Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* di rifugiato, oppure perché non in grado di garantire una soluzione duratura.

¹⁰ Sul punto v. G. MORGESE, *Recenti iniziative dell’Unione europea per affrontare la crisi dei rifugiati*, in *Dir., imm e citt.*, 2015, nn. 3-4, p. 15 ss., spec. p. 28 ss., e A. DEL GUERCIO, *op. cit.*, p. 138 ss.

¹¹ Raccomandazione (UE) 2015/914 della Commissione, *relativa a un programma di reinsediamento europeo*, dell’8 giugno 2015, in GUUE L 148 del 13 giugno 2015, p. 32 ss. Il 20 luglio 2015, i rappresentanti degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio hanno portato la cifra a 22.504. La misura, che aveva carattere volontario visto anche lo strumento utilizzato, indicava alcuni Paesi prioritari (quelli del Nord Africa, del Medio Oriente e del Corno d’Africa) e disponeva un sostegno finanziario di 50 milioni di euro da parte del FAMI (Regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce il Fondo asilo, migrazione e integrazione*, del 16 aprile 2014, in GUUE L 150 del 20 maggio 2014, p. 168 ss.) per il periodo 2015-2016, attribuendo all’UNHCR il compito di selezionare le persone da reinsediare e agli Stati membri quello di approvare le decisioni di ammissione nel proprio territorio.

ce, è stato chiesto il reinsediamento di almeno 50.000 persone per il periodo 2017-2019¹². Si ricordano anche i reinsediamenti nell'ambito del meccanismo "1 a 1" previsto nella c.d. dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016¹³ nonché quelli riconducibili agli *Emergency Transit Mechanisms* (ETMs) gestiti dall'UNHCR in Niger e Ruanda¹⁴.

A differenza di quanto accaduto per le ricollocazioni¹⁵, gli Stati UE hanno accolto in maniera generalmente positiva le richieste di *resettlement* previste in questi regimi temporanei volontari, sancendone in un certo qual modo il "successo". Nella raccomandazione 2020/1364, la Commissione ha formalizzato ulteriori richieste a reinsediare almeno 29.500 persone negli anni 2020-2021 (par. 2)¹⁶, se-

¹² Raccomandazione (UE) 2017/1803 della Commissione, *sul rafforzamento dei percorsi legali per le persone bisognose di protezione internazionale*, del 3 ottobre 2017, in GUUE L 259 del 7 ottobre 2017, p. 21 ss. Con quest'ultimo atto, la Commissione ha messo a disposizione 500 milioni di euro per il reinsediamento di almeno 50.000 persone bisognose di protezione internazionale entro il 31 ottobre 2019, riservando i posti ai siriani presenti in Turchia, Libano e Giordania, nonché alle persone bisognose provenienti da Libia, Niger, Ciad, Egitto, Etiopia e Sudan.

¹³ In argomento v. C. FAVILLI, *La cooperazione UE-Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo: obiettivo riuscito?*, in *Dir. um. e dir. internaz.*, 2016, n. 2, p. 405; M. MARCHEGIANI, L. MAROTTI, *L'accordo tra l'Unione europea e la Turchia per la gestione dei flussi migratori: cronaca di una morte annunciata?*, in *Dir., imm. e citt.*, 2016, nn. 1-2, p. 59 ss.; e recentemente A. LIGUORI, *Il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo e la cooperazione dell'Unione europea con i Paesi terzi: niente di nuovo sotto il sole?*, in *Dir. um. e dir. internaz.*, 2021, n. 1, p. 67 ss., spec. pp. 75-76.

¹⁴ Questi meccanismi sono diretti al reinsediamento di coloro che si trovano nei due Paesi a seguito dell'evacuazione dei centri di detenzione in Libia. L'ETM con il Niger è stato avviato nel novembre 2017, mentre quello con il Ruanda nel settembre 2019.

¹⁵ Ove la diffidenza (o l'aperta ostilità) di alcuni Stati ne ha comportato il sostanziale "fallimento": v. G. MORGESE, *La riforma del sistema Dublino: il problema della condivisione delle responsabilità*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2020, p. 97 ss.

¹⁶ Si veda anche la tabella allegata alla raccomandazione, con indicazione degli impegni Stato per Stato. Le attività vanno concentrate sulle persone bisognose accolte in Turchia (cioè, gli sfollati a causa del conflitto in Siria ammissibili al meccanismo "1 a 1" della c.d. dichiarazione UE-Turchia), Libano, Giordania, Libia, Niger, Ciad, Egitto, Etiopia e Sudan (par. 5). Detti impegni hanno subito una sospensione allo scoppio della pandemia da coronavirus (cfr. la Comunicazione della Commissione, *COVID-19: linee guida sull'attuazione delle disposizioni dell'UE nel settore delle procedure di asilo e di rimpatrio e sul reinsediamento*, del 16 aprile 2020, in GUUE C 126 del 17 aprile 2020, punto 2).

guendo criteri «di qualità» (parr. 8-10) e recuperando i ritardi del piano 2018-2019 (par. 4), mentre analoga richiesta è stata fatta nel luglio 2021 per i reinsediamenti a partire dal 2022¹⁷. Secondo la relazione di attuazione del Nuovo Patto, complessivamente dal 2015 all'estate 2021 sono state reinsediate nell'UE più di 81.000 persone bisognose di protezione¹⁸.

Analogo “successo” non è toccato, invece, alla proposta della Commissione, avanzata nel 2016, per l'istituzione di un quadro giuridico permanente in tema di reinsediamento¹⁹, che infatti non è stato adottato dalle Istituzioni legislative. La proposta si pone gli obiettivi di permettere l'ingresso legale e sicuro degli individui bisognosi di protezione, di ridurre le probabilità di afflusso irregolare nel territorio UE e di contribuire a iniziative internazionali di reinsediamento (art. 3). In base all'art. 2, la nozione di reinsediamento fa riferimento all'ammissione, nel territorio degli Stati UE, di cittadini di Paesi terzi e apolidi bisognosi di protezione internazionale da un Paese terzo verso il quale o all'interno del quale sono stati sfollati, allo scopo di accordare loro protezione internazionale. Sono previsti criteri di ammissibilità più ampi di quelli dei regimi temporanei precedenti (art. 5)²⁰, così come ampie sono le categorie escluse dal *resettlement* (art. 6)²¹. Inoltre, essendo misura generale, la proposta non indica le re-

¹⁷ La richiesta è stata fatta dalla Commissione nel corso dell'*High-level Resettlement Forum* del 9 luglio 2021.

¹⁸ Di cui approssimativamente 13.500 nel periodo da gennaio 2020 a giugno 2021: v. l'Allegato della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Relazione sulla migrazione e l'asilo*, del 29 settembre 2021, COM(2021) 590 final, p. 23.

¹⁹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e modifica il regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio*, del 13 luglio 2016, COM(2016) 468 final.

²⁰ Vi si contemplano non solo gli individui ammissibili allo *status* di rifugiato e a quello di beneficiario della protezione sussidiaria, ma anche alcune categorie di persone vulnerabili e i familiari di cittadini di Paesi terzi (nonché di cittadini europei: sul carattere “singolare” di questa previsione v. M. BORRACCETTI, *op. cit.*, p. 365).

²¹ Tra le quali spiccano quella degli individui segnalati nel Sistema informativo Schengen ai fini del rifiuto d'ingresso; quella di coloro che sono entrati irregolarmente, o hanno soggiornato irregolarmente o, ancora, hanno tentato di entrare

gioni o i Paesi terzi da cui può avvenire il reinsediamento ma detta la procedura per la loro individuazione²², che dipende anche dal grado di cooperazione di quei Paesi nel contrasto all'immigrazione irregolare²³. Quanto alle modalità per effettuare il *resettlement*, sono previste una procedura standard e una accelerata²⁴.

Come si è accennato, la proposta in esame non è stata adottata. L'accordo politico parziale raggiunto nel giugno 2018 tra la presidenza del Consiglio e il Parlamento europeo²⁵, infatti, non ha passato il vaglio del Coreper, il che ha spinto gli Stati membri a individuare un nuovo compromesso ma ha anche provocato l'“irrigidimento” del

irregolarmente nel territorio degli Stati membri nei cinque anni precedenti al reinsediamento; e la categoria di quelli che hanno usufruito in passato di programmi di reinsediamento europeo o nazionali. Si noti che il criterio della “non meritevolezza” per essere entrati o aver tentato di entrare in maniera irregolare nel territorio UE è stato sinora utilizzato solo nel meccanismo “1 a 1” della c.d. dichiarazione UE-Turchia del marzo 2016.

²² Si prevede la costituzione di un Comitato ad alto livello per il reinsediamento (art. 13) con il compito di fornire gli orientamenti strategici sulla cui base il Consiglio, con atto di esecuzione proposto dalla Commissione, approva i piani annuali di reinsediamento (art. 7). La Commissione, sulla scorta di questi ultimi, potrà presentare ogni anno, con atto di esecuzione, uno o più programmi mirati di reinsediamento (art. 8) con indicazione del numero preciso dei beneficiari, della partecipazione numerica degli Stati, della descrizione del gruppo o dei gruppi mirati di beneficiari e della specifica area geografica.

²³ In specie per quanto riguarda la riduzione dei movimenti non autorizzati verso l'UE e la cooperazione per la riammissione e il rimpatrio dei loro cittadini soggiornanti irregolari negli Stati membri (art. 4, lett. d).

²⁴ La procedura standard (art. 10) deve essere svolta entro un massimo di dodici mesi e implica l'esame dell'ammissibilità e dei motivi di esclusione del reinsediando, nonché l'esame e l'attribuzione dello *status* di rifugiato o beneficiario di protezione sussidiaria, in un momento precedente all'ingresso nello Stato membro di reinsediamento. La procedura accelerata (art. 11), invece, non può durare più di sei mesi e può essere prevista in caso di specifici motivi umanitari o urgenti necessità di protezione legale o fisica giustificanti una rapida ammissione: in ragione di ciò, si prevede la verifica preliminare dei soli requisiti per ottenere la protezione sussidiaria, mentre una decisione definitiva sullo *status* da accordare al reinsediando verrà presa dopo che sarà stato trasferito nello Stato membro di reinsediamento.

²⁵ In cui, come ricorda la raccomandazione del 2020, era previsto di estendere l'ambito di applicazione anche all'assistenza umanitaria. Per un esame della proposta “modificata” v. A. DEL GUERCIO, *op. cit.*, p. 149 ss.

Parlamento. Tutto ciò, in sostanza, ha bloccato la trattativa anche alla luce dell'approccio del "pacchetto unico" seguito nel tentativo di riforma del sistema europeo comune di asilo del 2016²⁶. Con il Nuovo Patto del settembre 2020, la Commissione ha evitato di presentare una nuova proposta sul reinsediamento (anche solo modificativa della precedente), limitandosi invece a sollecitare, nella raccomandazione 2020/1364, l'approvazione di quella del 2016. Al momento, non si registrano passi in avanti nonostante gli auspici in tal senso della Commissione, da ultimo, nella relazione attuativa del settembre 2021²⁷.

b) Il Nuovo Patto del 23 settembre 2020 e la raccomandazione 2020/1364 pongono l'accento – in realtà sintetico – anche sui *programmi di ammissione umanitaria*. Ci si riferisce a modalità di ingresso ordinato e sicuro, a carattere volontario per gli Stati, che hanno lo scopo di fornire protezione a persone altrimenti non ammissibili al reinsediamento (ad es., perché non già beneficiari di uno *status* di protezione nel Paese terzo ospitante) e caratterizzate dalla speditezza delle procedure²⁸. Un esempio di programma di ammissione umanitaria finanziato dall'UE è quello gestito dalla fine del 2015 con la Turchia in favore degli sfollati siriani²⁹. Nella raccomandazione, la Commissione si è limitata a invitare gli Stati a porre in essere ulteriori iniziative del genere e a usufruire delle possibilità di cofinanziamento dell'UE.

²⁶ Si veda il doc. del Consiglio UE, *Riforma del sistema europeo comune di asilo e reinsediamento*, del 26 febbraio 2019, n. 6600/19, pp. 8-9.

²⁷ Allegato della Comunicazione della Commissione, *Relazione sulla migrazione e l'asilo*, cit., p. 15.

²⁸ Mettono in luce il primo requisito FRA, *op. cit.*, p. 8, e F.L. GATTA, *Vie di accesso legale*, cit., p. 34, mentre il secondo è sottolineato da N. FALZON, M. WIJNKOOP, *op. cit.*, p. 25. Per un esame del programma di ammissione dei siriani attivato dall'Irlanda, v. F.L. GATTA, *op. ult. cit.*, p. 37 ss.

²⁹ V. la raccomandazione della Commissione, *per un programma volontario di ammissione umanitaria gestito con la Turchia*, dell'11 gennaio 2016, C(2015) 9490 final, sulla quale G. MORGESE, *Recenti iniziative*, cit., p. 31 ss., e L. ROBBINS-WRIGHT, *The EU Humanitarian Admission Scheme for Syrian Refugees in Turkey*, in *EU Law Analysis*, 24 gennaio 2016, reperibile online al sito <http://eulawanalysis.blogspot.com/2016/01/the-eu-humanitarian-admission-scheme.html>.

In particolare, viene suggerito di istituire o potenziare i programmi di sponsorizzazione di comunità e familiare. La sponsorizzazione di comunità (*community sponsorship*) – detta anche privata (*private sponsorship*) – è un percorso legale “trasversale” che può sostenere sia il reinsediamento sia altre forme di ammissione umanitaria. Elemento qualificante ne è la partecipazione in misura più o meno ampia di soggetti non statali (sponsor privati, gruppi di privati cittadini, ONLUS, ecc.), con attività che possono spaziare dall’identificazione nei Paesi terzi degli individui da proteggere fino alla loro integrazione negli Stati membri di arrivo, ferma restando la competenza statale per le verifiche di sicurezza e le procedure di ammissione³⁰. Tra di essi vanno annoverati anche i “corridoi umanitari” e i “corridoi universitari” praticati in Italia³¹. Quanto alla sponsorizzazione da parte di famiglie, invece, la Commissione ha chiesto agli Stati di avviare simili programmi di ammissione umanitaria per supportare il ricongiungi-

³⁰ Per approfondimenti v. N. FALZON, M. WIJNKOOP, *op. cit.*, pp. 26-28; il rapporto di MIGRATION POLICY INSTITUTE (MPI), INNER CITY FUND (ICF), *Study on the feasibility and added value of sponsorship schemes as a possible pathway to safe channels for admission to the EU, including resettlement*, ottobre 2018, reperibile online al sito <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1dbb0873-d349-11e8-9424-01aa75ed71a1>; S. MARINAI, *op. cit.*, p. 70 ss.; E. FRASCA, *Private Sponsorship Programmes in Europe and the Rule of Law: Towards a Greater Involvement of Private Actors in International Protection*, in *ADiM Blog*, 11 marzo 2020, reperibile online al sito https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/en/object/boreal%3A235496/datastream/PDF_01/vie; A. COULIBALY, *The Promise of an EU Approach to Community Sponsorship*, ICMPD Policy Brief, giugno 2021, reperibile online al sito <https://reliefweb.int/report/world/policy-brief-promise-eu-approach-community-sponsorship-june-2021>; e N. FEITH TAN, *Community Sponsorship, the Pact and the Compact: Towards Protection Principles*, in S. CARRERA, A. GEDDES (eds.), *op. cit.*, p. 71 ss.

³¹ In dottrina si rinvia a M. SOSSAI, *Canali di ingresso legale e sicuro dei migranti in Europa: il modello dei “corridoi umanitari”*, in U. CURI (a cura di), *Vergogna ed esclusione. L’Europa di fronte alla sfida dell’emigrazione*, Roma, 2017, p. 75 ss.; P. MOROZZO DELLA ROCCA, *I due protocolli d’intesa sui “corridoi umanitari” tra alcuni enti di ispirazione religiosa ed il governo ed il loro possibile impatto sulle politiche di asilo e immigrazione*, in *Dir., imm. e citt.*, 2017, n. 1; F.L. GATTA, *Vie di accesso legale*, cit., p. 35 ss.; C. RICCI, *The Necessity for Alternative Legal Pathways: The Best Practice of Humanitarian Corridors Opened by Private Sponsors in Italy*, in *German Law Journal*, n. 2, 2020, p. 265 ss.; e A. DEL GUERCIO, *op. cit.*, p. 164 s.

mento di coloro che non rientrano nel (ristretto) ambito di applicazione soggettivo della direttiva 2003/86/CE³².

L'attenzione ai programmi di sponsorizzazione di comunità e familiare in funzione umanitaria ci pare un elemento positivo ma non privo di criticità. Ad es., il Nuovo Patto e la raccomandazione 2020/1364 non approfondiscono il ruolo che potrebbe svolgere l'Unione al di là della messa a disposizione di fondi dedicati³³. Sarebbero opportuni, quindi, appositi orientamenti della Commissione che mettano ordine tra le diverse modalità ed esperienze nazionali le quali, come evidenziato nel rapporto dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (UESA) sull'asilo del 2021, si stanno comunque svolgendo nonostante le difficoltà del periodo pandemico³⁴. D'altronde, la direzione dovrebbe essere quella di intensificare il mandato di supporto tecnico-operativo dell'UESA³⁵ anche attraverso il *Resettlement and Humanitarian Admission Network*³⁶. Sotto altro profilo, il riferimento alla costruzione di programmi di *community sponsorship* volti ad assicurare una migliore integrazione e inclusione sociale solleva problemi quanto ai criteri per la selezione degli individui da trasferire³⁷.

³² V. la direttiva 2003/86/CE del Consiglio, *relativa al diritto al ricongiungimento familiare*, del 22 settembre 2003, in GUUE L 251 del 3 ottobre 2003, p. 12, su cui v. per tutti R. PALLADINO, *Il ricongiungimento familiare nell'ordinamento europeo tra integrazione del mercato e tutela dei diritti fondamentali*, Bari, 2012.

³³ Si veda, in proposito, il bando *Promoting complementary pathways for people in need of protection and their further integration* (AMIF-2020-AG-CALL-04), aperto nell'ottobre 2020 sul fondo FAMI della programmazione 2014-2020.

³⁴ Cfr. il rapporto dell'EASO, *EASO Asylum Report 2021. Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union*, reperibile online al sito <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/EASO-Asylum-Report-2021.pdf>, p. 248 s.

³⁵ Si ricorda che l'UESA è coinvolto nelle attività di *private sponsorship* sin dal 2017, quando ha implementato un progetto pilota con la partecipazione di alcuni Stati membri e soggetti privati interessati. Si vedano anche i progetti elencati nel sito dell'*European Resettlement Network* (www.resettlement.eu/page/private-sponsorship).

³⁶ Secondo l'Allegato della Comunicazione della Commissione, *Relazione sulla migrazione e l'asilo*, cit., p. 23, l'UESA sta lavorando a un approccio europeo alla *community sponsorship* in modo da aiutare gli Stati membri ad avviare o ampliare quei programmi e dare un ruolo più strutturato alla società civile e alle comunità nell'accoglienza e nell'integrazione dei rifugiati.

³⁷ In proposito v. L. LEBOEUF, *op. cit.*, par. 3.

Va detto inoltre che, a livello quantitativo, scarsi risultano essere i posti a disposizione attraverso tali programmi, laddove attivati³⁸. Se ne ricava l'impressione che l'UE non si stia ancora muovendo per incentivare questi strumenti con la dovuta decisione.

Merita inoltre sottolineare una lacuna importante (ma non inaspettata) nel Nuovo Patto, consistente nell'assenza tra i percorsi di ammissione umanitaria della possibilità di rilasciare visti con finalità umanitarie. Si tratta di una lacuna importante, perché la Commissione non suggerisce neanche come mera ipotesi il ricorso all'art. 25 del Codice visti³⁹ il quale, com'è noto, consente agli Stati di rilasciare in via eccezionale visti con validità territoriale limitata (VTL) per motivi anche umanitari. Il loro rilascio da parte delle rappresentanze diplomatico-consolari degli Stati membri nei Paesi terzi, infatti, permetterebbe a singoli richiedenti di entrare nello Stato UE prescelto in modo sicuro, ordinato e regolare⁴⁰. La lacuna, però, non è inaspettata vista la recente giurisprudenza delle Corti europee, che ha ribadito il carattere meramente facoltativo dei visti VTL per gli Stati⁴¹, e la

³⁸ Secondo la Raccomandazione (UE) 2020/1364 della Commissione *relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari*, del 23 settembre 2020, in GUUE L 317 del 1° ottobre 2020, dal 2016 al 2020 sono state trasferite in Francia e Italia, attraverso i corridoi umanitari, circa 2.700 individui (considerando n. 28).

³⁹ Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce un codice comunitario dei visti*, del 13 luglio 2009, in GUUE L 243 del 15 settembre 2009, p. 1.

⁴⁰ Di recente v. C. PARISI, *Il visto umanitario nell'ambito dell'Unione europea*, in A. DI STASI, L.S. ROSSI (a cura di), *Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia a vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Napoli, 2020, p. 507 ss.

⁴¹ V. Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 7 marzo 2017, X e X, causa C-638/16 PPU, ECLI:EU:C:2017:173, e Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, decisione del 5 maggio 2020, ricorso n. 3599/18, *M.N. e altri c. Belgio*. In argomento cfr. G. CELLAMARE, *Sul rilascio di visti di breve durata (VTL) per ragioni umanitarie*, in *Studi integr. eur.*, 2017, n. 3, p. 527 ss.; A. RICCARDI, *Alla ricerca di una via legale di fuga. Note a margine di M.N. e al. c. Belgio di fronte alla Corte europea dei diritti umani*, *ivi*, 2020, n. 3, p. 693 ss.; A. DEL GUERCIO, *op. cit.*, p. 156 ss.; C. FRATEA, *op. cit.*, spec. p. 131 ss.; A. MUCCIONE, *Obbligo di non refoulement e richieste di visti umanitari nel sistema della CEDU: la decisione della Grande Camera sul caso M. N. e altri c. Belgio*, in *Rivista OIDU*, 2021, n. 1, p. 105 ss.; e gli autori citati in questi lavori.

chiara diffidenza della Commissione rispetto all'ipotesi, sostenuta dal Parlamento europeo, di istituire uno visto umanitario "europeo"⁴².

c) Parimenti sottoutilizzati risultano anche i *percorsi complementari*, quelli cioè pensati per altre finalità ma sfruttabili anche a scopi umanitari. Il riferimento va alla possibilità di attivare nuovi (o ampliare gli esistenti) programmi di studio e di lavoro⁴³, programmi di riqualificazione e aggiornamento delle competenze, programmi di istruzione universitaria⁴⁴, programmi di mobilità internazionale del lavoro in partenariato con privati, oppure gli stessi programmi di riunificazione familiare⁴⁵, affinché ne possano beneficiare più agevolmente anche coloro che necessitano di protezione internazionale⁴⁶.

⁴² Sulla risoluzione del Parlamento europeo *recante raccomandazioni alla Commissione concernenti i visti umanitari*, dell'11 dicembre 2018, P8_TA(2018)0494, e sulla risposta della Commissione per la quale «it is politically not feasible to create a subjective right to request admission and to be admitted or an obligation on the Member States to admit a person in need of International protection» (*Follow up to the European Parliament non-legislative resolution with recommendations to the Commission on Humanitarian Visas*, del 1° aprile 2019, SP(2019) 149), v. anche G. MORGESE, *La riforma del sistema Dublino*, cit., p. 111-112, e F.L. GATTA, *I visti umanitari tra l'immobilismo dell'Unione europea, l'attesa per Strasburgo e l'esempio (da replicare) dell'Italia*, in *Rivista di diritti comparati*, 2020, n. 2, p. 152 ss., spec. p. 164 ss.

⁴³ Anche utilizzando lo strumento europeo di determinazione delle competenze per i cittadini di paesi terzi (<https://ec.europa.eu/migrantskills/#/>). Come riportato nel *Report on Migration and Asylum*, del 29 settembre 2021, COM(2021) 590 final, p. 23, la Commissione ha iniziato a promuovere alcuni percorsi complementari legati allo studio e al lavoro.

⁴⁴ Con possibilità di usufruire del soggiorno anche dopo la laurea, secondo le regole della direttiva (UE) 2016/801 del Parlamento europeo e del Consiglio, *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*, dell'11 maggio 2016, in GUUE L 132 del 21 maggio 2016, p. 21 ss.

⁴⁵ Questi dovrebbero agevolare gli oneri burocratico-amministrativi per coloro che hanno diritto al ricongiungimento familiare in base alla direttiva 2003/86/CE, cit.

⁴⁶ Sui percorsi complementari v. FRA, *op. cit.*, spec. p. 11 ss., e N. FALZON, M. WIJNKOP, *op. cit.*, p. 33 ss. Secondo D. ALBANESE, M. TARDIS, *Safe and Legal Pathways for Refugees: Can Europe Takes Global Leadership?*, in M. VILLA (ed.), *The*

3. I percorsi legali “economici”

Anche la parte del Nuovo Patto relativa ai percorsi legali “economici” si pone in continuità con le (davvero scarse) iniziative avviate negli anni precedenti⁴⁷. Nel settembre 2020, infatti, la Commissione non ha presentato proposte legislative sulla migrazione economica, limitandosi a sollecitare l’approvazione di quelle pendenti e la piena applicazione di quelle già adottate, la qual cosa è stata criticata dal Parlamento europeo⁴⁸.

La continuità con il passato si ricava anche dall’attenzione del Nuovo Patto nei confronti soprattutto della migrazione altamente qualificata⁴⁹. Infatti, nonostante l’affermazione di principio relativa alla necessità di invertire la curva del calo demografico e dell’invecchiamento della popolazione colmando le carenze del mercato del lavoro in settori anche di media e bassa qualificazione (come la sanità, l’assistenza medica e l’agricoltura), la Commissione ha chiarito di volersi concentrare prevalentemente sull’attrazione di talenti *high-skilled*. Il Nuovo Patto, dunque, non intende porre rimedio alla situazione precedente⁵⁰ soprattutto riguardo all’assenza di specifici

Future of Migration to Europe, ISPI Report, 2020, reperibile *online* al sito https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/ispi_futureofmigration_web.pdf, p. 80 ss., p. 84, l’utilizzo dei visti per studenti e dei permessi di lavoro per rifugiati resta marginale non solo nell’UE ma in tutti i Paesi OCSE.

⁴⁷ Conforme A. DI PASCALE, *L’immigrazione “legale” nel nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo*, in *I Post di AISDUE*, 2021, n. 9, Focus “La proposta di Patto su immigrazione e asilo”, ove ulteriori riferimenti.

⁴⁸ Si veda la risoluzione del Parlamento europeo, *sui nuovi canali per la migrazione legale di manodopera*, cit., lett. D.

⁴⁹ Attenzione espressa anche nella comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un’agenda per le competenze per l’Europa per la competitività sostenibile, l’equità sociale e la resilienza*, del 1° luglio 2020, COM(2020) 274 final, par. 2.2, ove si afferma la necessità di un approccio alla migrazione legale maggiormente strategico, orientato a una migliore capacità di attirare e mantenere i talenti. D’altronde, si riconosce la parallela necessità di migliorare le qualifiche e le competenze dei cittadini di Paesi terzi già residenti nell’UE anche al fine di migliorare la loro inclusione nel mercato del lavoro.

⁵⁰ Sulle carenze del quadro normativo UE concernente l’immigrazione legale v. W. VAN BALLEGOOIJ, E. THIRION, *The cost of non-Europe in the area of legal*

canali d'ingresso UE per i lavoratori di media qualificazione, alle criticità dell'unico canale per i lavoratori con bassa qualificazione (direttiva sui lavoratori stagionali)⁵¹ e al mancato allargamento delle maglie della direttiva sul ricongiungimento familiare⁵².

L'attività nell'ultimo anno in materia di percorsi legali economici si è concentrata sull'approvazione della nuova direttiva sui lavoratori altamente qualificati e sui partenariati per i talenti con i Paesi terzi, in attesa del “pacchetto sulle competenze e sui talenti” che la Commissione dovrebbe presentare alla fine del 2021.

a) Il *processo di riforma della direttiva 2009/50 sui lavoratori altamente qualificati* (c.d. “direttiva Carta blu”)⁵³ ha preso avvio nel 2016 con il riconoscimento del fatto che essa non è riuscita a sviluppare tutto il suo potenziale a causa di carenze e rigidità intrinseche. La direttiva, adottata nel 2009, aveva lo scopo di ampliare la capacità dell'UE di attrarre lavoratori altamente qualificati provenienti da Paesi terzi mediante procedure agevolate per l'ingresso e il soggiorno negli Stati membri e il miglioramento del loro *status* giuridico⁵⁴.

migration, European Added Value Unit, EPRS, European Parliament, marzo 2019, reperibile *online* al sito [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631736/EPRS_STU\(2019\)631736_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631736/EPRS_STU(2019)631736_EN.pdf).

⁵¹ Direttiva 2014/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali*, del 26 febbraio 2014, in GUUE L 94 del 28 marzo 2014, p. 375 ss.

⁵² Come sottolineato anche di recente (da C. NAVARRA, M. FERNANDES, *op. cit.*, p. 23), il fatto che il godimento del diritto al ricongiungimento familiare in base alla direttiva 2003/86/CE, *cit.*, dipenda dall'esistenza di fondate prospettive di ottenere il diritto di soggiornare in modo stabile, taglia fuori tutti i familiari di lavoratori di Paesi terzi con un permesso temporaneo.

⁵³ Direttiva 2009/50/CE del Consiglio, *sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati*, del 25 maggio 2009, in GUUE L 155 del 18 giugno 2009, p. 17 ss.

⁵⁴ Per l'analisi della direttiva si rinvia a Y.K. GÜMÜS, *EU Blue Card Scheme: The Right Step in the Right Direction?*, in *European Journal of Migration and Law*, 2010, n. 4, p. 435 ss.; L. CERNA, *The EU Blue Card: preferences, policies, and negotiations between Member States*, in *Migration Studies*, 2013, n. 1, p. 1 ss.; K. EISLE, *Why come here if I can go there? Assessing the 'attractiveness' of the EU's Blue Card Directive for 'highly qualified' immigrants*, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe,

Tuttavia, negli anni sono emersi il carattere troppo restrittivo delle condizioni di ammissione, le limitate possibilità di mobilità intra-UE per i titolari della Carta blu, un livello piuttosto basso di coerenza e armonizzazione delle norme nazionali e la frammentazione del quadro giuridico in ragione dell'esistenza di differenti schemi nazionali per attrarre quei lavoratori migranti⁵⁵. Tutto ciò ha avuto il risultato di rendere gli Stati UE una meta poco attrattiva per quei lavoratori rispetto ad altri Paesi dell'OCSE.

Per colmare le lacune, la Commissione aveva presentato una proposta⁵⁶ diretta ad abrogare e sostituire la direttiva del 2009⁵⁷ che conteneva numerose migliorie, tra cui l'istituzione di un regime "co-

No. 60, ottobre 2013, reperibile *online* al sito http://aei.pitt.edu/44899/1/No_60_Eisele_EU_Blue_Card_Directive.pdf; K. HAILBRONNER, J. HERZOG-SCHMIDT, *Blue Card Directive 2009/50/EC*, in K. HAILBRONNER, D. THYM (eds.), *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary*, II ed., München-Oxford-Baden Baden, 2016, p. 764 ss.; F.L. GATTA, *Vie legali economiche e migrazione a fini lavorativi: il ritardo della «politica comune» dell'Ue*, in *Dir. pubbl.*, 2020, n. 1, p. 33 ss., spec. p. 43 ss.

⁵⁵ V. la comunicazione della Commissione, *Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa*, cit., p. 17 s.

⁵⁶ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, *sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente specializzati*, del 7 giugno 2016, COM(2016) 378 final, sulla quale v. E. GUILD, *A New Blue Card Scheme? The Commission's proposal for highly skilled migration into the EU*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 12 luglio 2016, reperibile *online* al sito <https://eumigrationlawblog.eu/a-new-blue-card-scheme-the-commissions-proposal-for-highly-skilled-migration-into-the-eu>; A. PITRONE, *La proposta della Commissione europea di riforma della Carta blu UE*, in *Rivista OIDU*, 2016, n. 3, p. 582 ss.; S. KALANTARYAN, *Revisions in the Blue Card Directive: Reforms, Constraints and Gaps*, EUI Working Papers, RSCAS 2017/59, reperibile *online* al sito https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/49124/RSCAS_2017_59.pdf?sequence=1; J. ANTOONS, A. GHIMIS, *What it takes to have a successful new Blue Card scheme: The practitioner's viewpoint*, in *European Law Journal*, 2021, n. 2-3, p. 264 ss.; T. DE LANGE, *A new narrative for European migration policy: Sustainability and the Blue Card recast*, *ivi*, p. 274 ss.; e S. PEERS, *The revised Blue Card Directive: the EU's search for more highly skilled non-EU migrants*, in *EU Law Analysis*, 20 maggio 2021, reperibile *online* al sito <https://eumigrationlawblog.eu/the-revised-blue-card-directive-the-eus-search-for-more-highly-skilled-non-eu-migrants>.

⁵⁷ Secondo F.L. GATTA, *Vie legali economiche*, cit., p. 48, la decisione di non limitarsi a modificare la direttiva ma di procedere alla sua sostituzione con un nuovo atto attesterebbe il "fallimento" dello strumento del 2009.

munitario” unico al posto di quelli nazionali. Tuttavia, l’*iter* di approvazione della proposta è rimasto bloccato per alcuni anni soprattutto a causa del contrasto tra le Istituzioni legislative sul mantenimento o meno degli schemi nazionali paralleli. Con l’approvazione del Nuovo Patto, i negoziati sono ripresi e, dopo alcuni incontri, un accordo tra Parlamento e Consiglio è stato raggiunto nel maggio 2021, poi approvato sia dal Coreper sia dalla commissione LIBE e, in seduta plenaria, dall’intero Parlamento⁵⁸.

La nuova direttiva 2021/1883⁵⁹ – che gli Stati membri dovranno recepire entro il 18 novembre 2023 – apporterà numerosi cambiamenti al regime attuale. Tra essi, si ricorda l’introduzione di criteri più flessibili per ottenere il titolo di soggiorno, quali la retribuzione minima inferiore⁶⁰ e un impiego di durata minima anch’essa inferiore⁶¹ a quelli attuali. Inoltre, i beneficiari di protezione internazionale intenzionati a svolgere quei lavori potranno presentare domanda sia

⁵⁸ Risoluzione legislativa del Parlamento europeo, *sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente specializzati*, del 15 settembre 2021, P9_TA(2021)0374.

⁵⁹ Direttiva (UE) 2021/1883 del Parlamento europeo e del Consiglio, *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*, del 20 ottobre 2021, in GUUE L 382 del 28 ottobre 2021, p. 1 ss.

⁶⁰ Ai sensi dell’art. 5, par. 3, direttiva 2021/1883, il salario minimo per poter ottenere la Carta blu viene ora fissato a un livello più basso (corrispondente al 100% della retribuzione media annuale lorda nello Stato membro interessato, con possibilità di arrivare fino al 160%) di quello della direttiva del 2009 (che invece era fissato a 150% di quella retribuzione media annua). Quest’ultima soglia, infatti, ha scoraggiato i datori di lavoro dall’offrire lavori altamente qualificati a cittadini di Paesi terzi. Inoltre, in caso sorga la necessità di coprire lavori con scarsità di manodopera oppure in caso di lavoratori neo-laureati, nella nuova direttiva la retribuzione minima può essere abbassata ulteriormente fino all’80% di quella media annuale lorda (par. 4).

⁶¹ A regime, secondo l’art. 5, par. 1, sarà sufficiente che i lavoratori altamente qualificati intenzionati a ottenere la Carta blu siano in possesso di un contratto di lavoro o di un’offerta vincolante di lavoro di almeno 6 mesi (oltre al possesso di qualifiche superiori o competenze professionali), condizione sensibilmente più accessibile di quella della direttiva del 2009 in cui si richiedeva un contratto o un’offerta di almeno 12 mesi.

nello Stato di protezione sia in altri Stati membri⁶², anche perché – a differenza dell’atto del 2009 – tali individui sono ora ricompresi nell’ambito di applicazione della nuova direttiva. Molto importanti ci sembrano, inoltre, il passaggio da 18 a 12 mesi del periodo minimo per i titolari di Carta blu per trasferirsi e lavorare in uno Stato diverso da quello di primo rilascio⁶³ nonché la possibilità di ottenere il ricongiungimento familiare in maniera più rapida di quanto avviene attualmente⁶⁴.

Nella direttiva 2021/1883, agli Stati resterà – e non sarebbe potuto essere altrimenti – la facoltà di cui all’art. 79, par. 5, TFUE di determinare il numero di lavoratori altamente qualificati che possono entrare nel territorio nazionale. Inoltre, nonostante le intenzioni della Commissione e del Parlamento, non è passata la proposta di istituire un regime unico “comunitario” in luogo di quelli nazionali: anche in futuro, quindi, gli Stati potranno continuare a rilasciare permessi nazionali per lavoro altamente qualificato al di fuori del modello e delle regole della nuova direttiva Carta blu. Essi, infine, potranno continuare a rifiutare, negare il rinnovo e ritirare i titoli di soggiorno in caso di minaccia all’ordine pubblico, alla sicurezza pubblica e alla sanità pubblica.

⁶² Non ci troviamo, tuttavia, in presenza di un caso di mutuo riconoscimento delle decisioni positive di protezione internazionale e, quindi, di “trasferimento” della protezione da uno Stato a un altro, possibilità che continua a rimanere negli attuali (angusti) limiti dell’Accordo europeo sul trasferimento della responsabilità relativa ai rifugiati, firmata a Strasburgo il 16 ottobre 1980, e delle decisioni nazionali *ad hoc*. I due canali, infatti, rimangono separati: in base all’art. 9, par. 5, direttiva 2021/1883, il rifugiato che otterrà la Carta blu in uno Stato membro diverso da quello di protezione (possibilità prima negata, in base alla direttiva 2009/50) continuerà a essere considerato rifugiato in quest’ultimo Stato e la Carta blu dovrà farne menzione.

⁶³ V. l’art. 21, par. 1, Direttiva 2021/1883/UE, cit. Ciò vale a eccezione di Irlanda e Danimarca, che non hanno partecipato all’adozione di questa direttiva e non ne sono vincolati.

⁶⁴ Con l’art. 17, par. 4, Direttiva 2021/1883/UE, cit., i familiari potranno ottenere il ricongiungimento nello stesso momento del rilascio della Carta blu (se le domande sono presentate contemporaneamente) oppure al più tardi dopo 90 giorni dalla domanda (se i familiari raggiungeranno il titolare della Carta blu in un momento successivo al rilascio di quest’ultima). Nella direttiva 2009/50/CE, invece, il ricongiungimento poteva essere concesso al più tardi entro 6 mesi dalla domanda.

b) Quanto alle altre iniziative dirette ad attrarre talenti nell'Unione europea, va ricordata anzitutto l'intenzione della Commissione di creare un "bacino di talenti dell'UE" (c.d. *talent pool*).

Secondo quanto affermato nel Nuovo Patto e nella risoluzione del Parlamento⁶⁵, si dovrebbe trattare di una piattaforma per le assunzioni internazionali – simile a quelle già esistenti in Nuova Zelanda, Australia e Canada – che dovrebbe rappresentare il punto di incontro unico in tutta l'UE tra domanda e offerta di lavoro qualificato negli Stati membri. In questa maniera, i lavoratori qualificati di Paesi terzi avrebbero la possibilità di esprimere la loro intenzione a lavorare nell'UE e i datori di lavoro europei quella di esaminare agevolmente percorsi ed esperienze in vista di un'eventuale offerta di lavoro. Come anticipato nella tabella di marcia allegata al Nuovo Patto, l'iniziativa rientra nel ricordato «pacchetto sulle competenze e sui talenti» che la Commissione dovrebbe presentare entro la fine del 2021⁶⁶ e in cui renderà chiara la strada prescelta tra le diverse opzioni a disposizione⁶⁷, anche all'esito della consultazione pubblica avviata e conclusasi nel 2020⁶⁸.

In secondo luogo, il Nuovo Patto ha prefigurato la costituzione di "partenariati volti ad attrarre talenti" (c.d. *Talent Partnership*), col

⁶⁵ Risoluzione del Parlamento europeo, *sui nuovi canali per la migrazione legale di manodopera*, cit., parr. 18-22.

⁶⁶ Scadenza ribadita nella tabella di marcia allegata alla *Relazione sulla migrazione e l'asilo* del 29 settembre 2021, COM(2021) 590 final, p. 5.

⁶⁷ In proposito v. OECD, *Building an EU Talent Pool: A New Approach to Migration Management for Europe*, Paris, 2019, spec. p. 111 ss., e C. NAVARRA, M. FERNANDES, *op. cit.*, p. 75 s. Si veda anche la proposta di includere un *Refugee Track* all'interno del bacino dei talenti dell'UE, in modo da permettere anche ai rifugiati di inserire nella piattaforma le proprie competenze: L. RASCHE, *The EU Talent Pool: An Opportunity for Skills-Based Pathways to Protection*, Hertie School Jacques Delors Centre "Visions for Europe" Paper, 29 aprile 2021, reperibile *online* al sito https://hertieschool-f4e6.kxcdn.com/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacques_Delors_Centre/Publications/20210429_talent_pool_Rasche.pdf.

⁶⁸ Vedi il rapporto di sintesi della Commissione europea, Direzione generale per la migrazione e gli affari interni, *Analysis of the responses to the public consultation on the future of legal migration*, gennaio 2021, par. 3.3, reperibile *online* al sito https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12594-Public-consultation-on-legal-migration/public-consultation_it.

duplice scopo di affrontare le carenze di manodopera e il calo demografico nell'UE nonché di ottenere in contropartita una maggiore collaborazione da parte dei Paesi terzi nel contrasto all'immigrazione irregolare⁶⁹. Non si tratta di un'assoluta novità, in quanto l'iniziativa si basa sull'esperienza acquisita nello sviluppo di alcuni progetti pilota avviati nel quadro della *Mobility Partnership Facility* (MPF)⁷⁰ e del programma THAMM dell'*Emergency Trust Fund for Africa*⁷¹.

I *Talent Partnerships* sono stati formalmente avviati nel giugno 2021, in una conferenza organizzata dalla Commissione con gli Stati

⁶⁹ Conforme E. GUILD, *Negotiating with Third Countries under the New Pact: Carrots and Sticks?*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 27 novembre 2020, reperibile *online* al sito <https://eumigrationlawblog.eu/negotiating-with-third-countries-under-the-new-pact-carrots-and-sticks>, la quale tuttavia non è convinta dell'utilità dell'iniziativa a questo scopo.

⁷⁰ La MPF è un'iniziativa finanziata dall'UE che si colloca nel quadro dell'Approccio globale in materia di migrazione e mobilità (GAMM). La sua attuazione è stata affidata all'International Centre for Migration Policy Development (ICMPD). L'elenco dei progetti pilota è reperibile *online* al sito: <https://www.migrationpartnershipfacility.eu/what-we-do/actions-pilot-projects>. Per approfondimenti sul collegamento tra questi progetti pilota e le *Talent Partnerships*, si rinvia a D. STEFANESCU, *Partnerships for Mobility at the Crossroads. Lessons Learnt From 18 Months of Implementation of EU Pilot Projects on Legal Migration*, ICMPD Policy Brief, 2020, reperibile *online* al sito <https://www.migrationpartnershipfacility.eu/what-we-do/publications/partnerships-for-mobility-at-the-crossroads-lessons-learnt-from-18-months-of-implementation-of-eu-pilot-projects-on-legal-migration>, e a O. CHIRITA, D. STEFANESCU, *Tapping into Global Talent - Putting the EU Talent Partnerships in Motion*, ICMPD Commentary, 18 gennaio 2021, reperibile *online* al sito <https://www.icmpd.org/file/download/52123/file/Tapping%20into%20global%20talent%20-%20Putting%20the%20EU%20Talent%20Partnerships%20in%20Motion.pdf>.

⁷¹ Il programma *Towards a Holistic Approach to Labour Migration Governance and Labour Mobility in North Africa* (THAMM) è stato adottato alla fine del 2018 con lo scopo di contribuire a migliorare la *governance* della migrazione di manodopera e la protezione dei lavoratori migranti nel Nord Africa, sostenendo lo sviluppo e l'attuazione di quadri politici coerenti e completi guidati dai diritti umani e dalle norme del lavoro pertinenti e basati su dati e prove affidabili. Inoltre, si riproponeva di contribuire a preparare, mettere in atto e migliorare i sistemi di migrazione legale e di mobilità in cooperazione con alcuni Paesi nordafricani selezionati (Egitto, Marocco e Tunisia) e con alcuni Stati membri (inizialmente, Germania e Belgio). Si veda la *fiche* dettagliata del programma all'indirizzo: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/t05-eutf-noa-reg-06_amendment_notrackchanges.pdf.

membri, il Parlamento europeo, le parti sociali ed economiche e altre parti interessate⁷². I partenariati, nelle intenzioni (forse un po' troppo "ottimistiche") dell'Esecutivo, dovrebbero contribuire a sostituire le migrazioni irregolari con quelle regolari⁷³, fornendo un quadro politico globale e appositi finanziamenti⁷⁴ affinché gli Stati membri possano affrontare i loro fabbisogni di competenze in cooperazione strategica con alcuni Paesi terzi prioritari⁷⁵.

Questi partenariati saranno tendenzialmente bilaterali, modulati sulle esigenze dei Paesi (membro e terzo) partecipanti⁷⁶ e diretti a fornire opportunità di mobilità nell'UE a studenti, laureati e lavoratori qualificati dei Paesi terzi prescelti attraverso la stretta cooperazione tra autorità, agenzie per l'occupazione, parti sociali e economiche, ed enti di istruzione e formazione⁷⁷. Inoltre, i finan-

⁷² V. il comunicato stampa della Commissione europea, *Talent Partnerships: Commission launches new initiative to address EU skills shortages and improve migration cooperation with partner countries*, dell'11 giugno 2021, IP/21/2921.

⁷³ Così la Commissaria per gli affari interni Johansson, *ibidem*.

⁷⁴ In questi partenariati dovrebbero essere mobilitati flussi di finanziamento dell'UE nel settore delle relazioni esterne, degli affari interni, della ricerca e dell'istruzione (Erasmus+).

⁷⁵ I partenariati, secondo quanto affermato nel Nuovo Patto, p. 26, dovrebbero essere avviati inizialmente con i Paesi del vicinato dell'UE, con quelli dei Balcani occidentali e in Africa.

⁷⁶ Così anche S. SAROLEA, J.-B. FARCY, *Legal migration in the "New Pact": modesty or unease in the Berlaymont?*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 11 febbraio 2021, reperibile *online* al sito <https://eumigrationlawblog.eu/legal-migration-in-the-new-pact-modesty-or-unease-in-the-berlaymont>.

⁷⁷ Per approfondimenti sui *Talent Partnerships* v. H. DEMPSTER, M. CLEMENS, *The EU Migration Pact: Putting Talent Partnerships into Practice*, Center For Global Development, 19 novembre 2020, reperibile *online* al sito <https://www.cgdev.org/blog/eu-migration-pact-putting-talent-partnerships-practice>; M. RUHS, *op. cit.*; K. HOOPER, *Achieving the "Partnership" in the European Union's Talent Partnerships*, Migration Policy Institute Commentary, giugno 2021, reperibile *online* al sito <https://www.migrationpolicy.org/news/european-union-talent-partnerships>; L. RASCHE, *EU Talent Partnerships - Fit for purpose?*, Hertie School Jacques Delors Centre Policy Brief, 16 giugno 2021, reperibile *online* al sito https://hertieschool-f4e6.kxcdn.com/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacques_Delors_Centre/Publications/20210615_EU_got_talent_Rasche.pdf; J. SEGEŠ FRELAK, O. CHIRITA, S. MANANASHVILI, *The impact of COVID-19 on talent attraction: An unexpected opportunity for the EU?*, 21 giugno 2021, reperibile *online* al sito <https://www>.

ziamenti si dovrebbero rivolgere anche allo sviluppo di capacità in alcuni settori specifici⁷⁸.

c) Infine, altre due iniziative prefigurate nel Nuovo Patto dovrebbero vedere la luce entro la fine del 2021. Ci riferiamo al ricordato “pacchetto sulle competenze e sui talenti”, in cui dovrebbero trovare spazio – assieme alla costituzione dei già esaminati *talent pool* – le revisioni della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo⁷⁹ e della direttiva sul permesso unico soggiorno-lavoro⁸⁰. Con la prima iniziativa, ci si ripropone di migliorare la possibilità per i soggiornanti di lungo periodo di lavorare in Stati membri diversi da quello di riconoscimento dello *status*; con la seconda, invece, di semplificare le procedure d’ingresso in specie per i lavoratori con bassa o media qualificazione⁸¹.

4. *Brevi conclusioni*

All’esito di questo lavoro, non si può non sottolineare come i percorsi legali di ingresso continuino a essere la “cenerentola” della disciplina dell’UE in materia di migrazione e asilo. Il loro sviluppo, infatti, procede da ormai troppo tempo senza sistematicità, senza una strategia chiara al di là delle enunciazioni di principio, mostrandosi

icmpd.org/news/the-impact-of-covid-19-on-talent-attraction-an-unexpected-opportunity-for-the-eu.

⁷⁸ Secondo il Nuovo Patto, si tratterebbe dei settori dell’analisi del mercato del lavoro o delle competenze necessarie, dell’istruzione e della formazione professionale, dell’integrazione dei migranti rimpatriati e della mobilitazione delle comunità di espatriati.

⁷⁹ Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, *relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo*, del 25 novembre 2003, in GUUE L 16 del 23 gennaio 2004, p. 44 ss.

⁸⁰ Direttiva 2011/98/UE 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*, del 13 dicembre 2011, in GUUE L 343 del 21 dicembre 2011, p. 1 ss.

⁸¹ *Amplius* A. DI PASCALE, *L’immigrazione “legale”*, cit., pp. 149 ss. e 152 ss.

al più come una forma di compensazione per i sempre maggiori controlli alle frontiere e come “merce di scambio” (invero assai “avara”) per ottenere la cooperazione dei Paesi di origine e di transito dei migranti in senso contenitivo delle partenze.

Per quanto concerne i percorsi protettivi, la mancanza di un quadro giuridico stabile all'interno del quale collocare gli impegni (seppur volontari) degli Stati membri sta costringendo dal 2016 la Commissione a predisporre richieste di fabbisogno temporanee, senza poter programmare impegni a più lunga scadenza e senza poter contare sul sostegno robusto dei programmi di ammissione umanitaria e dei percorsi complementari.

La situazione è resa ancor più complessa in un momento in cui, per un verso, si scontano i ritardi accumulati nel periodo pandemico⁸² e, per altro verso, sono pressanti le richieste di posti di reinsediamento o di altri percorsi legali di ingresso per gli afghani in fuga dal regime talebano. Richieste che l'UE – dopo la fase “calda” dell'evacuazione dell'agosto 2021 – ha iniziato ad affrontare nell'*High-level Resettlement Forum on Afghanistan* del 7 ottobre 2021 e nel quadro del «pacchetto di sostegno al popolo afghano» presentato al G20 straordinario del 12 ottobre 2021. In specie, nel corso del *Forum* organizzato dalla Commissione europea e cui hanno partecipato gli Stati membri, i rappresentanti di Canada, Stati Uniti e Regno Unito, l'UNHCR ha chiesto 85.000 posti di reinsediamento per gli afghani nei prossimi 5 anni, chiedendo all'UE di coprirne la metà e ricevendo una disponibilità di massima⁸³. Durante il G20 straordinario, la Commissione

⁸² Secondo il rapporto l'*EASO Asylum Report 2021*, cit., p. 244, le restrizioni dovute alla pandemia da coronavirus nel 2020 hanno portato, per la prima volta in 7 anni, a una diminuzione del numero totale di persone reinsediate nell'UE rispetto all'anno precedente.

⁸³ Si veda il comunicato stampa della Commissione europea, *High-Level Forum on providing protection to Afghans at risk*, del 6 ottobre 2021, IP/21/5088, ed ECRE, *EU Afghanistan Response: One Billion Euro in Aid Pledged*, UN Human Rights Council Adopts EU-led Resolution on Human Rights Situation, *High-level Forum on Resettlement*, 15 ottobre 2021, entrambi reperibili *online* rispettivamente al sito https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_5088 e al sito <https://ecre.org/eu-afghanistan-response-one-billion-euro-in-aid-pledged-un-human-rights-council-adopts-eu-led-resolution-on-human-rights-situation-high-level-forum-on-resettlement>.

ha presentato un pacchetto di sostegno al popolo afghano⁸⁴ da un miliardo di euro, in cui spicca l'intenzione di medio-lungo termine di finanziare uno schema pluriennale di reinsediamento, ammissione umanitaria e altri percorsi complementari per gli afghani a rischio.

Ciò detto, tuttavia, si registra non solo la "freddezza" di molti Stati membri nei confronti delle ulteriori richieste di posti di reinsediamento (con l'apprezzabile eccezione di Germania e Italia)⁸⁵, ma anche la lettera di 12 di essi in cui si chiede alla Commissione di affrontare la questione migratoria attraverso la costruzione di nuove barriere fisiche alle frontiere esterne finanziate dal bilancio UE.

I percorsi legali economici, d'altronde, scontano ancor oggi gli stessi problemi del passato, senza che il Nuovo Patto e l'attività delle Istituzioni europee dell'ultimo anno abbiano comportato un'inversione di rotta. Colpisce, in specie, lo iato tra le enunciazioni di principio sulla necessità di incrementare tali percorsi soprattutto per scoraggiare l'immigrazione irregolare, da un lato, e l'inazione legislativa e operativa, dall'altro. Vero è che le ragioni di questa distanza vanno ricercate non solo nella volontà di molti Stati membri di gestire nella maniera il più possibile autonoma gli ingressi nel loro territorio (per ragioni che spesso non hanno nulla a che vedere con le politiche nazionali del lavoro), ma anche – più in generale – nella diffidenza di alcuni di essi verso le premesse poste alla base dello sviluppo dei percorsi di cui si tratta, quale quella relativa al calo demografico europeo⁸⁶. Tuttavia, è altrettanto vero che ciò non depone a favore di un'autentica politica comune europea dell'immigrazione, come pure

⁸⁴ Già annunciato dalla Presidente von der Leyen nel «Discorso sullo stato dell'Unione» del 15 settembre 2021.

⁸⁵ Cfr. E. CAMILLI, *L'Europa alla ricerca di una politica migratoria sull'Afghanistan*, 11 ottobre 2021, reperibile *online* al sito <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/leuropa-alla-ricerca-di-una-politica-migratoria-sullafghanistan-31942>. Si ricorda che il 5 novembre 2021 è stato firmato un protocollo d'intesa (tra Ministero degli esteri e Ministero dell'interno insieme alla Comunità di Sant'Egidio, alle Chiese Valdesi, all'Arci, alla Caritas, alla CEI e al sostegno dell'UNHCR per la realizzazione di corridoi umanitari per 1.200 cittadini afghani).

⁸⁶ Si vedano ad es. le dichiarazioni dei *leaders* dei Paesi partecipanti al *Budapest Demographic Summit* del 23 settembre 2021 (Ungheria, Polonia, Repubblica ceca e Slovenia, oltre alla Serbia quale Paese terzo), secondo cui la migrazione non dovrebbe essere vista come il principale strumento per affrontare questo calo demografico.

vorrebbe l'art. 79 TFUE, che si sta invece rivelando poco più (a volte anche poco meno) della somma delle diverse ed egoistiche politiche dei suoi Stati membri.

In conclusione, ci pare che sia ancora molto lunga e accidentata la strada per una organica e strutturata politica degna di questo nome – lunga e accidentata almeno quanto il viaggio che affrontano i migranti per giungere irregolarmente in Europa – e che oggi, a distanza di più di 20 anni da Tampere, si sia fatto e si continui a fare davvero troppo poco in materia, nonostante agende e patti, vecchi e nuovi, che promettono “nuovi inizi” dal suono ormai ipocrita.

*Abstract*LIMITATI SVILUPPI DEL NUOVO PATTO SULLA
MIGRAZIONE E L'ASILO IN MATERIA DI PERCORSI
LEGALI DI INGRESSO

Il lavoro si occupa di esaminare i diversi percorsi legali d'ingresso prefigurati nel Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo e di verificarne l'attuazione a distanza di più di un anno dalla sua pubblicazione. Premessi cenni all'ambito di applicazione del lavoro, si esamina l'attuazione dei percorsi legali "protettivi" (reinsediamento, programmi di ammissione umanitaria, *community* e *private sponsorship*, percorsi complementari) e di quelli "economici" (riforma della direttiva "Carta blu", bacino di talenti, partenariati per i talenti). In conclusione, si evidenziano i risultati tutto sommato modesti dell'ultimo anno, dovuti in specie alla mancanza di volontà degli Stati di "comunitarizzare" fino in fondo questa materia.

LIMITED DEVELOPMENTS ON LEGAL ENTRY PATHWAYS
IN THE NEW PACT ON MIGRATION AND ASYLUM

This paper deals with the different legal entry pathways foreseen in the New Pact on Migration and Asylum and its implementation more than a year after its publication. After outlining the scope of the work, it examines the implementation of both "protective" (resettlement, humanitarian admission programmes, community and private sponsorship, complementary pathways) and "economic" legal pathways (reform of the Blue Card Directive, talent pool, talent partnerships). In conclusion, the overall modest results of the last year are outlined, due in particular to the lack of willingness of the Member States to fully "communitarise" this matter.