



Referaggio a cura del Comitato scientifico composto da Paolo Falzea,
Elena Girasella, Alessandro Morelli, Giovanni Moschella, Alberto Randazzo.

Classificazione Decimale Dewey:

371.9046086912 (23.) EDUCAZIONE SPECIALE. INTEGRAZIONE. Il soggetto riferito agli immigrati

L'UNIVERSITÀ PER IL RAFFORZAMENTO DEI SERVIZI DI ACCOGLIENZA AI MIGRANTI

ESPERIENZE DI PUBLIC ENGAGEMENT
IN CO-PROGETTAZIONE

a cura di

ELENA GIRASELLA

prefazione di

GIOVANNI MOSCHELLA

contributi di

SALVATORE AMATO, LUCA BUSCEMA, SILVIA CARBONE, MADDALENA COLOMBO
ZEYNEP ÇIRKIN, WILLIAM TORRES LAUREANO DA ROSA, EMANUELA DAL ZOTTO
ELENA GIRASELLA, HAKAN GÜLERCE, RUKIYE GÜLERCE, SIMONA IMAZIO
LILIANA LYRA JUBILUT, PAOLA LABADESSA, ANNACHIARA LANZARA
ILARIA ELOISA LESMO, FRANCESCA MORRA, MASSIMO MUCCIARDI
ANDREA NUCITA, FRANCESCA POLLICINO, ROSALBA RIZZO, HATICE ŞAHİN,
HALIS SAKIZ, ANNA FAUSTA SCARDIGNO, TIZIANA TARSIA
MARY ELLEN TOFFLE DOLORES VIRGILIO, ANDREA CRISTINA GODOY ZAMUR





ISBN
979-12-218-1700-3

PRIMA EDIZIONE
ROMA 30 GENNAIO 2025

C'è qualcosa che non va in una terra
dove una bambina deve lottare per il di-
ritto di imparare

HARPER LEE, *Il buio oltre la siepe*

INDICE

- 11 Prefazione, *Giovanni Moschella*

Parte I

TEORIE E PRATICHE DI INCLUSIONE NEL SISTEMA ACCADEMICO ITALIANO

- 13 Percorsi di migrazione legale nell'Unione europea: quali sinergie fra istruzione superiore e partenariati per i talenti
Francesca Pollicino
- 33 Migranti e diritto al lavoro
Annachiara Lanzara
- 49 Le vie di accesso protetto all'istruzione. Corridoi universitari e rafforzamento dell'inclusività
Salvatore Amato
- 69 Riconoscere le competenze degli studenti rifugiati: tra micro-credenziali e reti territoriali per l'Apprendimento Permanente
Fausta Scardigno, Dolores Virgilio
- 83 Politiche di accoglienza: dalla governance multilivello alla governance locale
Silvia Carbone
- 103 Consistenza della popolazione di origine straniera a Messina: una lettura dei dati statistici alla luce dell'esercizio dei diritti in capo ai migranti
Elena Girasella, Massimo Mucciardi
- 119 Imparare a mediare. Un'esperienza di università inclusiva
Maddalena Colombo

- 135 Trame migranti: sguardi incrociati di operatori, volontari, persone migranti e ricercatori
Andrea Nucita, Tiziana Tarsia
- 151 Università, migrazioni, co-progettazione. Una riflessione a partire dall'esperienza del master in immigrazione e genere dell'Università di Pavia
Emanuela Dal Zotto
- 165 Pratiche di accoglienza e sostegno alla salute per la popolazione studentesca migrante: ricerca applicata e interdisciplinarietà nei progetti PASSI@UNITO e PASSI@POLITO
Francesca Morra, Ilaria Eloisa Lesmo, Simona Imazio
- 185 Lo statuto costituzionale del “non cittadino” e la promozione dei processi di accoglienza ed inclusione dei migranti nei percorsi di formazione ARES e SPID: il contributo dell'Università degli Studi di Messina
Luca Buscema
- 205 Il ruolo formativo dell'Università di Messina e nuove strategie per l'inclusione dei migranti
Rosalba Rizzo
- 219 Un'esperienza didattica tra Français Langue Étrangère (FLE) e Français sur Objectifs Spécifiques (FOS) per operatori dell'accoglienza ai migranti nell'ambito del progetto SPID
Paola Labadessa

Parte II

PUBLIC ENGAGEMENT EXPERIENCES FOR THE ACADEMIC AND SOCIAL INCLUSION OF MIGRANTS

- 239 De Mello Chairs: expanding from Brazil's experience with refugees and higher education
William Torres Laureano da Rosa, Liliana Lyra Jubilut, Andrea Cristina Godoy Zamur
- 259 Challenges in the education of Syrian children under temporary protection in Türkiye
Hatice Şahin, Hakan Gülerce

- 271 Education of Syrian children under temporary protection in Türkiye
Rukiye Gülerce
- 287 The role of higher education in Syrian migrant women's integration trajectories in Türkiye
Halis Sakız, Zeynep Çirkin
- 313 Language and cross-cultural communication: The common thread between university internationalization and migrant reception and integration
Mary Ellen Toffle
- 327 Profilo autrici e autori

PREFAZIONE

Giovanni Moschella

La migrazione è il motore della storia. Eppure, la celebre affermazione di Fernand Braudel è oggi messa a dura prova dalla conflittualità che rende le società contemporanee incapaci di riconoscere l'altro come portatore di diritti, sfregiando il quadro etico della solidarietà, dignità e uguaglianza come rappresentazione di principi inderogabili.

L'idea di raccogliere in un lavoro collettaneo un insieme di riflessioni e pratiche che testimoniano come l'inclusione non sia un ideale astratto dimostra come il dialogo tra istituzioni, società civile e comunità migranti possa tradurre i principi costituzionali in azioni tangibili. In questo senso, questo volume è un atto di riflessione e documentazione di un impegno collettivo che mira a rendere effettivi tali principi.

L'evoluzione dei diritti umani richiede costante impegno per il loro universale riconoscimento e anche per questo alle università è richiesto di divenire sempre più laboratori di trasformazione sociale, oltre che istituzioni di formazione e ricerca. In questo lavoro, in particolare, emergono esempi di tale impegno che si riconducono attorno all'approccio partecipativo che la loro progettazione ha imposto. *Esperienze di public engagement in co-progettazione* che evidenziano come la collaborazione tra Università e territori, sia in ambito nazionale che internazionale, possa generare risposte efficaci e sostenibili, in grado di rispondere ai bisogni dei migranti e di favorire la coesione sociale. Queste esperienze non si limitano a raccontare pratiche virtuose, ma rappresentano un dialogo continuo tra teoria e prassi, mostrando come l'approccio scientifico possa tradursi in modelli di sviluppo replicabili.

Le esperienze descritte in queste pagine testimoniano altresì la ricchezza e la complessità del ruolo dell'Università in questo ambito: dall'analisi delle politiche di accoglienza alla progettazione di servizi innovativi, dalla formazione degli operatori alla promozione di processi partecipativi. In ogni caso, il filo conduttore è rappresentato dall'idea che solo attraverso il coinvolgimento attivo di tutti gli attori sia possibile riconoscere la questione migratoria come risorsa e non problema per lo sviluppo sociale che oggi più che mai significa sviluppo della nostra società multiculturale.

A fare da sfondo vi è la necessità di ribadire come l'accesso all'alta formazione rappresenti di certo uno degli strumenti più potenti per promuovere l'inclusione sociale, le pari opportunità e il progresso individuale e collettivo. Un assunto che rispetto alla popolazione in mobilità assume una dimensione ancora più complessa e urgente.

Promuovere l'inclusione accademica dei migranti, e di quelli richiedenti asilo in particolare, appare oggi imprescindibile. L'approfondimento delle diverse metodologie, della discussione critica dei casi, la valutazione degli impatti delle molteplici esperienze virtuose, come anche le indicazioni che maturano dietro i fisiologici insuccessi, è uno tra i più efficaci mezzi che le scienze sociali hanno a disposizione per condurre il lavoro di ricerca fino al traguardo dell'innovazione sociale.

Dall'angolo di visuale che più mi è proprio, da costituzionalista, invito a cogliere dalla lettura di questo volume proprio le potenzialità di coesione dell'intero sistema accademico attorno all'improcrastinabile necessità di abbattere ogni riserva ancora oggi rinvenibile per casi di immatricolazione dei migranti richiedenti asilo.

La lettura assiologicamente orientata della nostra Carta fondamentale nonché la stessa giurisprudenza costituzionale, infatti, restituiscono appieno la facoltà di garantire l'esercizio del diritto allo studio in favore dei richiedenti asilo, oltre il nucleo minimo del diritto all'istruzione, in quanto regolarmente soggiornanti nel nostro Paese. Mantenere anacronistiche barriere all'entrata significa, pertanto, tradire le «finalità che il diritto ad accedere ai corsi universitari persegue, che sono legate al rafforzamento della capacità e del merito individuali, ma contraddice anche la naturale vocazione dell'istituzione universitaria a favorire la mobilità, oltre che dei docenti, anche degli studenti, al fine di incentivare e valorizzare le attività sue proprie e la loro tendenziale universalità», per richiamare un passo della sentenza della Consulta n.42 del 2021.

Questo volume rappresenta, dunque, un invito e una sfida. Un invito a considerare l'Università non solo come luogo di sapere, ma come partner strategico nella costruzione di risposte alle questioni globali. Una sfida a superare approcci frammentari e settoriali, per abbracciare modelli di intervento collaborativi, dove l'interdisciplinarietà e la condivisione di esperienze diventano utili leve di cambiamento.

PERCORSI DI MIGRAZIONE LEGALE NELL'UNIONE EUROPEA: QUALI SINERGIE FRA ISTRUZIONE SUPERIORE E PARTENARIATI PER I TALENTI

Francesca Pollicino

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Cenni su politiche e strumenti normativi dell'UE in materia di migrazione legale. — 3. Attrarre studenti e ricercatori da Paesi terzi, la direttiva 2016/801. — 4. I partenariati per i talenti e la proposta di raccomandazione “Europa in movimento”. — 5. Conclusioni. — Riferimenti bibliografici.

1. Introduzione

«La migrazione legale è elemento essenziale dell'approccio globale al fenomeno migratorio definito nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo»¹, così la Commissione nell'aprile 2022 sulla necessità di convogliare lo sforzo regolatorio di istituzioni europee e Stati membri nell'approccio al fenomeno migratorio, in un'ottica di coerenza fra dimensione interna ed esterna delle politiche migratorie.

Da oltre vent'anni, a seguito dell'adozione della Strategia di Lisbona², le istituzioni europee pongono una forte enfasi sul fabbisogno di competenze per costruire un'economia basata sulla conoscenza più competitiva al mondo.

Proprio in chiave di valorizzazione dell'immigrazione qualificata, dal 2003 in poi l'Unione europea (UE) ha adottato una serie di atti di diritto derivato al fine di stabilire standard minimi per una gestione più efficiente dei canali di migrazione legale ed un trattamento più equo per i cittadini di Paesi terzi in sinergia con l'obiettivo trasversale di rafforzare la competitività e la crescita dell'UE.

¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, “Attrarre competenze e talenti nell'UE”, Bruxelles, 27 aprile 2022, COM(2022) 657 final.

² Conclusioni della presidenza Consiglio europeo Lisbona del 23 e 24 marzo 2000 https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm.

Con il nuovo Patto per la Migrazione e l'Asilo³, recentemente modificato⁴, l'UE si concentra sulla migrazione illegale e l'asilo più che sul rafforzamento dei canali legali di immigrazione, nonostante «ogni anno arrivino legalmente nell'UE da 2 a 3 milioni di cittadini di Paesi terzi, contro i 125.000–200.000 arrivi irregolari»⁵, alla ricerca di un equilibrio complesso tra responsabilità e solidarietà tra Stati membri.

L'UE dispone, in materia di migrazione legale, di una competenza concorrente⁶ nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia che viene precisata, in termini di obiettivi e modalità di esercizio, nel titolo V della terza parte del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE)⁷. Agli Stati membri è riservata la competenza relativa all'integrazione dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti regolarmente, alla definizione dei relativi volumi di ingresso ai fini della ricerca di occupazione, al mantenimento dell'ordine pubblico e della salvaguardia della sicurezza interna. In questi settori, dunque, l'UE interviene con atti di soft

³ Comunicazione della Commissione su un *Nuovo patto per la migrazione e l'asilo*, Bruxelles, 23 settembre 2020, COM(2020) 609 final.

⁴ In sede di triloghi, il 20 dicembre 2023 il Consiglio e il Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo su cinque regolamenti chiave: gestione dell'asilo e della migrazione, situazioni di migrazione e di forza maggiore, aggiornamento della banca dati delle impronte digitali Eurodac, screening, procedura comune di asilo. L'8 febbraio 2024 i rappresentanti degli Stati membri dell'UE hanno approvato i tre atti legislativi già concordati tra il Consiglio e il Parlamento nel 2022: norme uniformi per le domande di asilo, migliori condizioni di accoglienza; un nuovo quadro dell'UE per il reinsediamento. In data 9 febbraio 2024 i testi delle proposte di regolamento sono stati trasmessi dal Comitato dei rappresentanti permanenti del Consiglio dell'UE (COREPER) alla Commissione libertà civili (LIBE), e giustizia e affari interni del Parlamento europeo per la successiva adozione degli atti ex art. 249 cc. 3), 4) TFUE. A seguito dell'adozione da parte Parlamento europeo, il 10 aprile 2024, anche il Consiglio dell'UE il 14 maggio ha approvato il pacchetto di 10 atti normativi che riformano il quadro europeo per la gestione della migrazione e dell'asilo. Gli atti approvati sono consultabili nel dettaglio al link <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2024/05/14/the-council-adopts-the-eu-s-pact-on-migration-and-asylum>. Gli stati membri avranno due anni per recepire il rinnovato quadro normativo. La Commissione europea presenterà un piano di attuazione comune per fornire assistenza agli stati membri in questo processo.

⁵ Dichiarazione della Commissaria per gli affari interni, Ylva Johansson, comunicato stampa Commissione europea del 27 aprile 2022, disponibile on line al link https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_22_2654.

⁶ Art. 4, paragrafo 2, lettera j) TFUE.

⁷ Per il conseguimento dei propri obiettivi l'Unione interviene, conformemente a quanto previsto nell'articolo 79, paragrafo 2, del TFUE, nei seguenti settori: condizioni di ingresso e soggiorno e norme sul rilascio da parte degli stati membri di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata; definizione dei diritti dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno stato membro; immigrazione clandestina e soggiorno irregolare; lotta contro la tratta degli esseri umani.

law, miranti a fornire un indirizzo rispetto al perseguimento di obiettivi comuni, stabiliti dai Trattati.

I livelli legislativo, operativo e politico offrono, dunque, diversi piani di intervento, dall'adozione di regole comuni alla realizzazione di iniziative operative coordinate fra Stati membri e istituzioni dell'UE, all'elaborazione di misure future.

Per sostenere gli Stati membri nella “corsa globale ai talenti”⁸, la Commissione ha proposto nel 2020 una serie di misure quali: revisione della direttiva Blue Card⁹, adozione di un pacchetto di misure per attrarre competenze e talenti, dando tra l'altro piena attuazione alla direttiva studenti e ricercatori e utilizzando lo strumento dei partenariati per i talenti per sostenerne la mobilità¹⁰, modifica delle direttive relative alla procedura per il rilascio di un permesso unico¹¹ e allo *status* di soggiornanti di lungo periodo¹².

L'azione dell'Unione in materia di migrazione legale ha recentemente trovato rinnovato slancio con le comunicazioni *Attrarre competenze e talenti nell'UE*¹³ e l'adozione del successivo *Pacchetto sulla mobilità dei talenti e delle competenze*¹⁴, documenti con cui la Commissione ha pro-

⁸ COM(2020) 609 final, 25.

⁹ L'adozione della direttiva 2021/1883 origina dalla proposta della Commissione. Direttiva (UE) 2021/1883 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 ottobre 2021 *sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, e che abroga la direttiva 2009/50/CE del Consiglio*, GU n. L 382 del 28 ottobre 2021, pp. 1-38. Per approfondimenti cfr.: P. GARGIULO, *Le iniziative dell'Unione europea per attrarre talenti e competenze e la riforma della Direttiva Carta Blu*, in I. Caracciolo, G. Cellammare, A. Di Stasi, P. Gargiulo (a cura di), *Migrazioni Internazionali: questioni giuridiche aperte*, Napoli 2022, 465-494.

¹⁰ Che amplierebbe «il bacino di competenze disponibili per le università europee e le istituzioni di ricerca “promuovendo” la circolazione della conoscenza», COM(2020) 609 final, 25.

¹¹ Direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, *relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro*, GU n. L 343 del 23 dicembre 2011, 1-9.

¹² Direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003 “relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo”, in GU n. L 16 del 23 gennaio 2004, 44.

¹³ COM(2022) 657 final.

¹⁴ Il 15 novembre 2023 la Commissione ha presentato un pacchetto che include la *Comunicazione sulla mobilità delle competenze e dei talenti* COM/2023/715 final; la proposta di regolamento COM(2023)716 *sull'istituzione di un bacino di talenti dell'UE*; la raccomandazione della Commissione C(2023)7700 *sul riconoscimento delle qualifiche dei cittadini di Paesi terzi*; la proposta di raccomandazione del Consiglio COM(2023)719 *Europa in movimento*, relativa ad un quadro della mobilità ai fini dell'apprendimento.

posto la razionalizzazione ed il rilancio di una serie di iniziative legislative¹⁵, operative¹⁶ e strategiche¹⁷ a supporto della crescita economica dell'UE e del rafforzamento della cooperazione con i Paesi terzi per una migliore gestione complessiva della migrazione.

Il presente contributo intende fornire alcuni spunti di riflessione sulle possibili sinergie fra corsa globale ai talenti e percorsi di immigrazione legale, con particolare riferimento alla direttiva studenti e ricercatori¹⁸. L'auspicio è che il migrante venga posto al centro delle politiche, come motore di sviluppo sia per i Paesi di origine che per quelli di destinazione, valorizzando il legame tra migrazione e sviluppo.

2. Cenni su politiche e strumenti normativi dell'UE in materia di migrazione legale

Le politiche relative alla regolamentazione e al governo dei flussi migratori sono sempre state un tema di primaria importanza per gli Stati membri dell'Unione Europea. La competenza in materia di immigrazione è stata inizialmente attribuita all'Unione dal Trattato di Maastricht, nell'ambito del terzo pilastro, ma è con il Trattato di Amsterdam che si è avuta la comunitarizzazione dello Spazio di Libertà, Sicurezza

¹⁵ Proposte di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio *relative a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro*, (rifusione) Bruxelles, 27 aprile 2022, COM(2022) 655 final; e proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio *relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo*, (rifusione), Bruxelles, 27 aprile 2022, COM(2022) 650 final.

¹⁶ Realizzazione dei partenariati per i talenti lanciati nel 2021 cfr. Commissione europea, comunicato stampa *Talent Partnerships: Commission launches new initiative to address EU skills shortages and improve migration cooperation with partner countries*, Bruxelles, 11 giugno 2021.

¹⁷ Il Pacchetto adottato nel novembre 2023 definisce una serie di direttrici di intervento tese ad aumentare l'attrattiva dell'Unione per i lavoratori qualificati di Paesi terzi, a migliorare le competenze, la mobilità a fini dell'apprendimento, l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi, disincentivare immigrazione irregolare nell'UE. «Il potenziamento della mobilità deve basarsi su un'accurata analisi del mercato del lavoro e del fabbisogno di competenze, con una chiara attenzione alle professioni caratterizzate da reali carenze di personale [...]. Per garantire il successo della mobilità dei talenti è necessario che le autorità nazionali e i portatori di interessi in diversi settori, tra cui la migrazione, lo sviluppo dell'occupazione e delle competenze e l'istruzione, siano disposti a perseguire obiettivi condivisi» (COM(2023)716], 19.

¹⁸ Direttiva (UE) 2016/801 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2016 *relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari* (rifusione), in GU n. L 132, del 21 maggio 2016, 21–57.

e Giustizia, che ha conferito competenze concorrenti all'UE in materia di visti, asilo, immigrazione (art. 63, pa. 3, TCE). Il successivo Trattato di Lisbona fornisce un chiarimento sulla ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri. Il Consiglio europeo definisce gli orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (art. 68 TFUE), Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire misure volte a incentivare e sostenere l'azione degli stati membri al fine di favorire l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti nel loro territorio (art. 79 par. 4).

Con il Consiglio europeo di Tampere del 1999¹⁹ gli Stati membri affermavano per la prima volta la necessità di una politica comune su asilo e migrazione, focalizzandosi su quattro ambiti principali: il partenariato con i Paesi di origine, un sistema europeo comune di asilo, il trattamento equo dei cittadini dei Paesi terzi e la gestione dei flussi migratori. Con Tampere si affermava il principio per cui i cittadini di Paesi terzi, legalmente residenti in uno Stato membro, avrebbero dovuto godere di diritti uniformi, simili a quelli dei cittadini dell'UE²⁰, aprendo la strada a iniziative successive per facilitare la migrazione legale. Con la di poco successiva adozione della Strategia di Lisbona²¹, si è gradualmente affermata una nuova visione dell'Unione, tesa all'attrazione di talenti per lo sviluppo del mercato interno e dell'economia europea²², paradigma che ha fortemente influenzato le politiche dell'Unione integrando competenze, formazione e istruzione in molteplici settori, compreso quello della migrazione legale²³.

Questa tendenza fu ribadita dal Consiglio nel 2002, il quale esortava gli Stati membri e la Commissione a sviluppare azioni per agevolare

¹⁹ Conclusioni della presidenza, Consiglio europeo di Tampere, 15-16 ottobre 1999, https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm.

²⁰ E. TRIGGIANI, *I residenti provenienti da Paesi terzi: cittadini senza cittadinanza?*, in «Freedom security & Justice: European Legal Studies», n.2, 2017.

²¹ La strategia di Lisbona del 2000 ha infatti delineato la visione a lungo termine dell'UE per lo sviluppo, concentrandosi sull'obiettivo di rendere l'Europa «l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica al mondo»: conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Lisbona, 23 e 24 marzo 2000, https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm.

²² Commissione europea, *Commission staff working document: Executive summary of the fitness check on EU Legislation on legal migration*, {SWD(2019) 1055 final}, 3.

²³ Il Consiglio europeo di Lisbona richiedeva agli Stati membri di rimuovere gli ostacoli alla mobilità dei ricercatori in Europa entro il 2002 e di attrarre ricercatori di alto profilo. Consiglio europeo di Lisbona (2000), punto 13 delle conclusioni.

l'ingresso e il soggiorno di ricercatori di Paesi terzi al fine di rafforzare lo Spazio europeo della ricerca²⁴.

Tra il 2003 e il 2005, furono dunque adottate una serie di direttive che regolano ancora oggi ricongiungimento familiare²⁵ e *status* di soggiornanti di lungo periodo²⁶, oltre alle condizioni di ingresso e soggiorno di studenti²⁷ e ricercatori²⁸ provenienti da Paesi terzi. Le direttive adottate in quegli anni trovavano la propria base giuridica nell'articolo 63 TCE all'epoca vigente, basato sulla procedura di voto unanime in sede di Consiglio, e risentivano perciò delle posizioni divergenti degli Stati membri, con il risultato di definire un quadro normativo frammentato, non sempre coerente nel garantire trattamento e diritti equi né in grado di definire un sistema capace di attrarre studenti, ricercatori e, in generale, risorse umane qualificate.

Il successivo Programma dell'Aja²⁹, adottato nel 2005, proponeva un approccio ampio, che «affrontasse le cause di fondo delle migrazioni, le politiche in materia di ingresso e ammissione e le politiche in materia di integrazione e rimpatrio»³⁰. In particolare, il Consiglio europeo incaricava la Commissione di elaborare un piano politico sulla migrazione legale³¹, incluse le procedure di ammissione in grado di rispondere prontamente alle mutevoli esigenze di manodopera migrante sul mercato del lavoro entro la fine del 2005³². Il Consiglio europeo inoltre auspicava un maggiore coordinamento fra le politiche nazionali e le

²⁴ Conclusioni del Consiglio del 26 novembre 2002 su *progressi realizzati nello sviluppo e nel fornire nuovo slancio alla realizzazione dello Spazio europeo della ricerca*, in GU n. C 43/1, 22 febbraio 2002, 1-2.

²⁵ Direttiva del Consiglio (CE)2003/86 *relativa al diritto al ricongiungimento familiare*, in GU n. L 251/12, del 3 ottobre 2003.

²⁶ Direttiva del Consiglio (CE)2003/109 *relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo*, in GU n. L 016/44, del 23 gennaio 2004.

²⁷ Direttiva del Consiglio (CE)2004/114 *relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato*, in GU n. L 375/12, del 23 dicembre 2004.

²⁸ Direttiva del Consiglio (CE) 2005/71 *relativa a una procedura specificamente concepita per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica*, in GU n. L 289/15 del 3 novembre 2005.

²⁹ Consiglio europeo, *Programma dell'Aja: rafforzare libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione europea*, in GU n. C 53/, del 3 marzo 2005, 1-14.

³⁰ A. PITRONE, *La recente disciplina europea sulla migrazione qualificata: tra promozione della migrazione circolare e politiche di integrazione*, in «Freedom, Security & Justice: European Legal Studies», n. 1, 2018, 73.

³¹ COMMISSIONE EUROPEA, *Communication on a Policy Plan on legal migration*, Brussels, 21 December 2005, COM(2005) 669 final.

³² Consiglio europeo, *Programma dell'Aja*, *op. cit.*, titolo III punto 1.4.

iniziative dell'UE, nonché la definizione di principi di base comuni³³ che consentissero di superare gli ostacoli all'integrazione, definita come un processo continuo e bidirezionale che coinvolge sia i cittadini di Paesi terzi legalmente residenti che le società ospitanti³⁴.

Il piano politico adottato dalla Commissione³⁵ proponeva un pacchetto di misure volte a creare condizioni favorevoli per specifiche categorie di migranti "necessari" all'UE, attraverso l'adozione di quattro direttive specifiche e una direttiva quadro³⁶.

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (2009), che introduce consistenti novità rispetto alla base giuridica in sede di diritto primario e l'abbandono dell'unanimità per l'adozione di atti normativi in materia di migrazione³⁷, restituisce una formulazione di compromesso rispetto alla scelta di perseguire equità anziché uguaglianza di trattamento per i cittadini di Paesi terzi legalmente residenti³⁸ rispetto ai cittadini dell'Unione. Ancora una volta la resistenza degli Stati membri nel rinunciare alle proprie prerogative e competenze in questo ambito³⁹ ha

³³ Principi comuni finalizzati a supportare gli Stati membri «in formulating integration policies by offering them a simple non-binding but thoughtful guide of basic principles against which they can judge and assess their own efforts. They also can use these basic principles to set priorities and further develop their own measurable goals. It is up to the individual Member States to determine whether these principles assist them in formulation policies for other target groups for integration. The principles will be relevant both for Member States with considerable experience of substantial immigration as well as for those that more recently have become destinations for significant numbers of immigrants», Consiglio dell'Unione europea, 14615/04 (Press 321), 16, consultabile al link: https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/common-basic-principles-immigrant-integration-policy-cu_en.

³⁴ *Idem*, 14615/04, 15.

³⁵ COM(2005) 669 final.

³⁶ A. PITRONE, *La recente disciplina europea sulla migrazione qualificata*, *op. cit.*, 74.

³⁷ In primo luogo, l'obiettivo di creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne per i cittadini dell'UE diventa obiettivo generale perseguito dall'UE (art.3 par. 2 TUE) precedentemente disciplinato dall'art. 2 del TUE. Il comma ha modificato il proprio posizionamento nel corpo dell'articolo, assumendo una connotazione più forte, come obiettivo generale dell'UE, L. FUMAGALLI, *Comment to art. 2 TUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano 2014, 17; inoltre, l'art.79 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE) dispone che l'Unione sviluppi una politica comune sull'immigrazione e adotti misure mediante procedura legislativa ordinaria, abbandonando la procedura di voto all'unanimità all'interno del Consiglio per l'adozione di atti in questo settore. Per approfondimenti cfr.: S. WOLFF, F. GOUDAPPEL, J. DE ZWAAN (a cura di), *Freedom, Security and Justice after the Lisbon Treaty and the Stockholm Programme*, l'Aja, 2011.

³⁸ A. PASCALE, *Commento all'art. 79 TFUE*, *op. cit.*, 848 s.

³⁹ Per approfondimenti cfr.: D. ACOSTA, A. GEDDES, *The development, application and implications of an EU rule of law in the area of migration policy*, In «*Jour. of Comm. M. St.*», 2013, 179-93; J. BAZYLIŃSKA-NAGLER, *Free-movement rights of third country nationals in the EU internal market*, in

svolto un ruolo estremamente limitante. Le direttive adottate successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che regolano lo *status* dei lavoratori altamente qualificati⁴⁰, i trasferimenti intra-aziendali⁴¹, lo *status* dei lavoratori stagionali⁴² e il rilascio del permesso unico⁴³, insieme alla direttiva rielaborata su studenti e ricercatori⁴⁴, attribuiscono un'ampia discrezionalità agli Stati membri, non riuscendo a conseguire l'obiettivo di armonizzazione.

Nel decennio che va da Tampere al Trattato di Lisbona e all'adozione del programma di Stoccolma⁴⁵ si è assistito ad una dinamica peculiare, caratterizzata da un «rapporto inverso tra il diritto primario e la volontà politica»⁴⁶. L'approccio più audace mostrato dalle istituzioni europee e gli Stati membri a fronte di una più ristretta base giuridica, quale era quella fornita dal Trattato di Amsterdam, non si ritrova nel programma di Stoccolma, nonostante una base giuridica più favorevole fornita dalla procedura legislativa ordinaria.

Nonostante diverse direttive sulla politica migratoria fossero già in vigore e il programma di Stoccolma avesse adottato un approccio più chiaro alla migrazione circolare, gli Stati membri mostravano ancora riluttanza nell'espandere l'ambito di armonizzazione in questo settore.

Nel 2015, la Commissione per far fronte alla crisi migratoria adottava l'Agenda europea sulla migrazione⁴⁷, che ha nuovamente sottolineato, seppur a margine, la sfida economica e demografica che l'UE

«Wroclaw Review Of Law, Administration & Economics», 8(1), 2018, 27-43; N. EL – ENANY, *EU migration and asylum law under the Area of Freedom, Security and Justice*, in A. Arnulf, D. Chalmers (a cura di), *The Oxford Handbook Of European Union Law*, Oxford 2015; M. WEINER, *Ethics, National sovereignty and the control of immigration*, in «The International Migration Review», Vol. 30, No. 1, Special issue: *Ethics, Migration, and Global Stewardship*, 1996, 171-197.

⁴⁰ Direttiva (UE) 2021/1883.

⁴¹ Direttiva (UE) 2014/66 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 *sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'ambito di trasferimenti intrasocietari*, in GU n. L 157 del 27 maggio 2014.

⁴² Direttiva (UE) 2014/36 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 *sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali*, in GU n. L 94 del 28 marzo 2014.

⁴³ Direttiva (UE) 2011/98.

⁴⁴ Direttiva (UE) 2016/801.

⁴⁵ Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo, *Programma di Stoccolma – Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, in GU n. C 115, del 4 maggio 2010, 1-38.

⁴⁶ M CHAVRIER, P.BURY, *Students and Researchers Directive: Negotiations within the Council*, in T. De Lange, P. Minderhoud (a cura di), *The students' and Researchers' Directive: central themes, problem issues and implementation*, in Selected Member States, Nijmegen, 2021, 14.

⁴⁷ Comunicazione della Commissione, *Un'agenda europea per la migrazione*, COM(2015) 240 final, Bruxelles, 13 Maggio 2015.