

# CERIDAP

RIVISTA INTERDISCIPLINARE SUL  
DIRITTO DELLE  
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Estratto

FASCICOLO  
3 / 2020

LUGLIO - SETTEMBRE

## Gli obiettivi mancati della Blue Card europea: la necessità di una riforma sul modello tedesco

*Giulia Re Ferrè*

*La direttiva 50/2009 ha istituito una rapida procedura di ammissione per i lavoratori altamente qualificati provenienti da paesi terzi, ma a più di dieci anni dalla sua adozione i risultati sperati non sono stati conseguiti e si è manifestata in maniera sempre più pressante la necessità di una riforma. La Germania è stata l'unico Stato europeo ad aver sfruttato le potenzialità dello strumento della Blue Card. Dall'analisi dei dati emerge che nel successo tedesco ha giocato un ruolo fondamentale il sistema universitario e la capacità del Paese di attirare studenti internazionali. La maggior parte dei titolari di Carta Blu è infatti entrata nel Paese con un visto per motivi di studio ed ha successivamente convertito il proprio titolo di soggiorno.*

*[The missed goals of the European Blue Card: the need of a reform based on the German model] The 50/2009 directive has created a fast tracking admission system for highly qualified third-countries workers, but after more than ten years from its adoption, it has not led to the expected results. The need of a reform appeared immediately clear. Germany has been the only European State to exploit the potential of the Blue Card. The data analysis shows that a key role was played by the German university system and the ability to attract international students. Most Blue Card owners, in fact, entered the Country with a student visa and later turned it into a different residence permit.*

### **1. *Mismatch* occupazionali e la persistente necessità di lavoratori altamente qualificati**

L'attuale pandemia di Coronavirus ha avuto effetti immediati e devastanti in ogni ambito della società ed ha messo in rilievo la problematica relativa alle carenze di manodopera presenti nel mercato del lavoro italiano. I rischi sanitari

nonché la crisi legata alla mancanza di lavoratori stagionali e allo sfruttamento di braccianti irregolari hanno spinto il Governo ad attuare una sanatoria per i lavoratori agricoli e per i collaboratori domestici, riportando alla luce la problematica legata alla necessità di manodopera straniera in molti campi. Tuttavia, l'Italia non ha bisogno solo di lavoratori da destinare a mansioni legate all'agricoltura o all'assistenza, bensì anche di manodopera altamente qualificata.

Il CEDEFOP (Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale) ha portato a termine uno studio sui “mismatch” occupazionali, ossia sullo squilibrio tra domanda e offerta di competenze<sup>[1]</sup>, focalizzandosi sulle c.d. professioni prioritarie, cioè quelle per le quali una grave carenza o eccedenza di competenze produrrebbe pesanti implicazioni per l'economia nazionale; in tutta Europa le professioni prioritarie per le quali si registra una carenza di competenze sono le professioni che richiedono livelli di competenza più elevati.

I settori che registrano maggiori carenze sono quello medico e infermieristico, il settore ICT (Information and communications technology) e il settore STIM, composto dalle professioni in campo scientifico, tecnologico, ingegneristico o matematico. Il “mismatch” occupazionale nei settori STIM e ICT è principalmente causato dall'insufficiente numero di laureati in ambito scientifico e dalla problematica collegata alla c.d. fuga di cervelli<sup>[2]</sup>. Gli elevati tassi di abbandono degli studi, la ancora troppo bassa partecipazione femminile e l'emigrazione di soggetti altamente qualificati porta ad un importante divario tra domanda e offerta.

Da più di dieci anni l'Unione Europea sta cercando di adottare strumenti che consentano di colmare la carenza di manodopera altamente qualificata, anche attraverso politiche migratorie volte ad attirare cittadini di paesi terzi in possesso di un diploma di istruzione terziaria. Già dal Consiglio Europeo di Lisbona del 2000, l'allora Comunità Europea si era posta come ambizioso obiettivo quello di diventare la più competitiva e dinamica tra le economie basate sulla conoscenza e capace di una crescita economica sostenibile<sup>[3]</sup> e nel 2005 il Consiglio, con l'adozione del Programma dell'Aja<sup>[4]</sup>, aveva ribadito il ruolo centrale dell'immigrazione legale nella crescita economica europea e nel perseguimento degli obiettivi della c.d. Strategia di Lisbona.

Di conseguenza nel 2009 è stata adottata la direttiva istitutiva della c.d. Carta Blu<sup>[5]</sup>, un particolare permesso di soggiorno dedicato ai lavoratori altamente

qualificati. Tale strumento, però non ha portato i risultati sperati e questo ha indotto la Commissione a presentare una proposta di riforma della direttiva<sup>[6]</sup>, che tuttavia, ad oggi, giace in una situazione di stallo.

## **2. La Carta Blu**

La direttiva 50/2009 ha istituito una rapida procedura di ammissione per i lavoratori altamente qualificati provenienti da paesi terzi, basata su criteri comuni a tutti gli Stati membri. Si considerano altamente qualificati i lavoratori in possesso di un diploma ovvero di un titolo di formale qualificazione conseguito all'esito di un programma di istruzione superiore post-secondaria di durata almeno triennale. Per poter beneficiare della Carta Blu, il richiedente deve essere in possesso di un contratto di lavoro, ovvero di un'offerta vincolante se previsto dalla normativa interna; agli Stati membri è rimesso il compito di determinare lo stipendio minimo annuale lordo richiesto, che non può comunque essere inferiore a una volta e mezza lo stipendio medio annuale lordo nello Stato membro interessato. In Italia l'importo dello stipendio minimo annuale lordo, è pari al triplo del livello minimo previsto per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria, ossia 24.789 euro.

### **2.1. Il lento percorso verso la necessaria riforma della Carta Blu**

L'attuazione della direttiva non ha portato i risultati sperati. A fronte di un generale insuccesso europeo della Blue Card, solo la Germania è riuscita a sfruttare tale strumento, rilasciando circa l'80% delle Carte Blu di tutta Europa. Nel 2018 in Italia sono state rilasciate 462 Carte Blu, dato che conferma comunque un progressivo miglioramento del trend, mentre nello stesso anno in Germania i beneficiari sono stati 26.995<sup>[7]</sup>.

La necessità di una riforma è apparsa da subito evidente e l'Unione si adoperata per individuare i punti critici della normativa attualmente vigente, anche attraverso una consultazione pubblica svoltasi nell'estate 2015<sup>[8]</sup>.

L'obiettivo generale della riforma è quello di sviluppare un approccio comune più armonizzato a livello europeo che comprenda condizioni di ammissione più flessibili; il miglioramento e la semplificazione delle procedure; il rafforzamento

dei diritti, compresi il diritto alla mobilità all'interno dell'UE<sup>[9]</sup>.

Uno dei principali problemi è stato identificato nella possibilità riconosciuta agli Stati di mantenere schemi interni paralleli dedicati ai migranti altamente qualificati, che andrebbero quindi aboliti. In diversi Stati, infatti, a fronte di migliaia di permessi di soggiorno a lavoratori altamente qualificati rilasciati sulla base di normative nazionali, si sono registrate solo poche unità di Carte Blu<sup>[10]</sup>. Tuttavia nel 2009 gli Stati membri avevano manifestato una ferma opposizione all'abolizione degli schemi nazionali che aveva portato al riconoscimento della possibilità per i singoli Paesi di mantenere i propri schemi parallelamente alla normativa europea.

Le condizioni per il rilascio sono rese più flessibili ed infatti la nuova proposta di direttiva abbassa la soglia salariale richiesta e viene ridotta la necessaria durata del contratto di lavoro (da 1 anno a 6 mesi).

Viene, infine, riconosciuta una maggior libertà di movimento all'interno dell'Unione, consentendo ai titolari della Carta blu di entrare e soggiornare in altri Stati membri per esercitarvi un'attività professionale per un periodo massimo di 90 giorni su un periodo di 180 giorni. Il secondo Stato membro non è autorizzato a esigere un permesso di lavoro né altra autorizzazione, se non la Carta blu UE rilasciata dal primo Stato membro, per lo svolgimento di tale attività e tuttavia il lavoratore che voglia trasferirsi stabilmente in un diverso Stato Membro dovrà comunque fare domanda per ottenere una seconda Carta Blu<sup>[11]</sup>; questa previsione appare come un tentativo di contemperare la richiesta degli Stati di mantenere una posizione di primazia in tema di immigrazione con la necessità di rendere la Carta Blu uno strumento di portata effettivamente europea.

La Commissione ha stimato che la nuova direttiva permetterebbe di ottenere un numero di permessi aggiuntivi per lavoratori altamente specializzati compreso tra un minimo di 32 484 e un massimo di 137 690, ma come anticipato la proposta di revisione non è ancora stata approvata.

La necessità di interventi volti a colmare i deficit di manodopera si farà sempre più pressante, anche alla luce del progressivo invecchiamento della popolazione europea; secondo le proiezioni EUROSTAT, nel periodo compreso tra il 2018 e il 2100, la quota della popolazione in età lavorativa continuerà a ridursi fino al 2100, mentre gli anziani rappresenteranno probabilmente una quota crescente

della popolazione totale. Le persone di età pari o superiore ai 65 anni nel 2100 costituiranno il 31,3 % della popolazione dell'Unione, contro il 19,8 % nel 2018<sup>[12]</sup>.

### **3. Il sistema di istruzione e il sistema universitario dietro al successo della Blue Card in Germania**

In attesa di uno sviluppo del processo di riforma, appare utile approfondire l'analisi sul successo della Blue Card in Germania, Paese che sin dal 2012 custodisce un indiscusso primato europeo.

Il "Bundesamt für Migration und Flüchtlinge" (BAMF)<sup>[13]</sup> pubblica ogni anno un dettagliato rapporto sulle migrazioni verso la Germania per motivi di studio e di lavoro<sup>[14]</sup>, dal quale è possibile estrapolare importanti dati anche relativamente ai lavoratori altamente qualificati e sulla correlazione tra il numero di Carte Blu tedesche e il flusso migratorio per motivi di studio. Infatti, nonostante ad una prima riflessione la normativa riguardante l'ingresso nel territorio tedesco per motivi di studio non sembri direttamente collegata con la disciplina relativa ai lavoratori altamente qualificati, un'analisi delle statistiche mette in evidenza una sostanziale e importante correlazione: un significativo numero di coloro che hanno fatto ingresso in Germania per motivi di studio è poi riuscito a convertire il proprio titolo di soggiorno in una Carta Blu.

I dati relativi al 2018 riportano un numero di nuovi ingressi per motivi di studio pari a 45.620 unità (il 10,2% in più rispetto all'anno precedente) per un totale complessivo di 137.640 permessi per motivi di studio rilasciati nel medesimo arco temporale, vale a dire sei volte quelli rilasciati in Italia<sup>[15]</sup>. La Germania conferma di anno in anno una forte capacità attrattiva nei confronti degli studenti internazionali ed infatti secondo i dati EUROSTAT<sup>[16]</sup> la Repubblica Federale Tedesca si posiziona al secondo posto tra i Paesi europei per numero di studenti internazionali, preceduta dalla Gran Bretagna.

Tornando più nello specifico ai titolari di Carta Blu, una quota estremamente rilevante di essi è entrato in Germania con un diverso titolo d'ingresso e ha solo successivamente avanzato una richiesta di cambio di permesso di soggiorno al fine di ottenere la Blue Card. Nel 2018, 27.241 persone hanno ottenuto la Carta e 11.029 erano già presenti sul territorio tedesco e hanno chiesto un cambio di

status; il 52% era in possesso di un permesso di soggiorno per motivi di studio<sup>[17]</sup>. Di fatto, quindi, la Germania importa studenti che forma per diventare lavoratori altamente qualificati, i quali nella maggior parte dei casi entrano nel mercato del lavoro tedesco e si stabiliscono definitivamente nel Paese. Diversi fattori contribuiscono a fare della Germania una nazione ambita dai lavoratori con competenze elevate; l'elevata qualità della vita ha rappresentato un fattore determinante per il 60% dei titolari di Carta Blu e per quasi il 50% lo è stata anche l'alta qualità del sistema d'istruzione superiore<sup>[18]</sup>. Secondo uno studio condotto nel 2016 sui titolari di Carta Blu<sup>[19]</sup> un terzo sarebbe intenzionato a rimanere in Germania per sempre e il 39% ha dichiarato di volersi stabilire nel Paese per almeno 10 anni. Alla luce di questi dati e della volontà della maggior parte degli immigrati altamente qualificati di inserirsi stabilmente nel tessuto sociale tedesco, tende a ridimensionarsi la portata della norma prevista nella proposta di nuova direttiva che amplia la possibilità di trasferirsi da uno Stato membro all'altro.

#### **4. Ancora insufficiente la quota di studenti internazionali nelle università italiane**

Diversamente dalla Germania, l'Italia non riesce invece ad attirare studenti internazionali, come anche sottolineato nel rapporto annuale pubblicato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nel 2019<sup>[20]</sup>.

Nel 2015 gli studenti internazionali rappresentavano il 9% del totale degli studenti iscritti negli istituti di istruzione superiore nei paesi dell'OCSE, ma in Italia la percentuale di studenti internazionali era pari al solo 5% del totale e poiché l'ingresso per studio rappresenta uno dei principali canali di immigrazione qualificata, la ridotta quota di studenti internazionali in mobilità incide anche sulla ristretta quota di immigrati altamente qualificati in Italia rispetto ad altri Paesi.

Mentre, come in precedenza sottolineato, in Germania buona parte degli studenti internazionali, una volta conseguita la laurea, riesce a trovare lavoro e quindi resta stabilmente sul territorio tedesco, da un'indagine di Almalaurea emerge che la maggior parte degli studenti internazionali in Italia, sebbene soddisfatti degli studi effettuati, non ha intenzione di fermarsi qui<sup>[21]</sup>.

La problematica relativa alla carenza di manodopera altamente qualificata è aggravata altresì dalla quota di laureati che ogni anno emigrano dall'Italia. Il trend segna un netto aumento: nel 2017 sono stati quasi 28 mila (+4% sul 2016) e nel periodo compreso tra l'anno 2013 e 2018 i deflussi netti di persone con più di 25 anni dovuti agli espatri sono pari a oltre 244 mila, di cui il 64% con titolo di studio medio-alto<sup>[22]</sup>. Secondo l'Istat le motivazioni che spingono i giovani migranti più qualificati a lasciare l'Italia sono da attribuire all'incapacità del mercato del lavoro italiano di valorizzarli, inducendoli ad investire il proprio talento nei Paesi esteri in cui sono maggiori le opportunità di carriera e di retribuzione. Nel nostro Paese, infatti, si registra anche un significativo fenomeno di "over-qualification" dei lavoratori immigrati<sup>[23]</sup>: la quota di lavoratori stranieri laureati occupati in un professione low o medium skill è pari al 63,1% a fronte del 17,5% stimato per gli italiani<sup>[24]</sup>.

La situazione italiana presenta, quindi, una doppia criticità: innanzitutto il sistema universitario ancora non abbastanza orientato all'internazionalizzazione non riesce a contribuire in maniera determinante ad incrementare il numero di immigrati altamente qualificati; d'altro canto, inoltre, la maggior parte degli studenti internazionali dopo la laurea non entra nel mercato del lavoro italiano, portando invece le conoscenze acquisite in altri Stati, dove le competenze sono meglio valorizzate.

## 5. Conclusioni

La normativa europea dedicata ai lavoratori altamente qualificati provenienti da Paesi terzi si è dimostrata già dai primi anni dopo la sua adozione troppo debole per poter effettivamente raggiungere gli obiettivi che l'Unione si era prefissata. In alcuni Stati membri l'attuazione della direttiva 50/2009 è stata di fatto inesistente, mentre in altri si è rivelata comunque insoddisfacente.

In questi dieci anni la Germania ha mantenuto un indiscusso primato, dovuto principalmente alla sua capacità di attirare studenti da tutto il mondo e di valorizzarne le capacità e il talento. Gli studenti internazionali, infatti, non considerano la Repubblica federale tedesca solo come un Paese dove accrescere la propria formazione, ma in molti casi come luogo dove trasferirsi stabilmente. Complice di questo è certamente anche il mercato del lavoro tedesco, più florido

## CERIDAP

di quello di molti altri Paesi europei e soprattutto capace di sfruttare completamente le competenze portate dai lavoratori stranieri.

In Italia il numero ancora troppo basso di studenti internazionali si riflette nella scarsa quota di immigrati altamente qualificati, i quali spesso svolgono, inoltre, mansioni non in linea con le loro qualifiche.

Certamente lo strumento della Blue Card necessita di una revisione, poiché le condizioni di ammissione troppo stringenti e l'esistenza di schemi paralleli nazionali ne scoraggiano l'utilizzo, tuttavia una riforma della sola direttiva potrebbe rappresentare un intervento insufficiente; considerato il ruolo determinante che gli studenti internazionali hanno nel contribuire al successo della Carta Blu in Germania, sembra evidente che l'Unione e gli Stati membri debbano attuare strategie di più ampia portata e agire con strumenti che valorizzino i sistemi universitari europei, con l'obiettivo quindi, non solo di attirare lavoratori già formati, ma di offrire opportunità di formazione e prospettive di inserimento permanente nella realtà europea.

1. Cedefop, *I mismatch occupazionali in Europa: carenze e eccedenze di competenze*, novembre 2016
2. ISTAT, Report migrazioni anno 2016, Migrazioni internazionali e interne della popolazione residente
3. Consiglio Europeo di Lisbona 23-24 marzo 2000, *Conclusioni della Presidenza*
4. Consiglio dell'Unione Europea, *Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione Europea*.
5. Direttiva 2009/50/CE del Consiglio del 25 maggio 2009 sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati.
6. 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, COM(2016) 378 final
7. EUROSTAT, *Residence permits – statistics on authorisations to reside and work*, febbraio 2020
8. La Commissione ha pubblicato i risultati della consultazione il 6 aprile 2016: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/public-consultation/2015/docs/consultation\\_029/summary\\_of\\_replies\\_to\\_the\\_public\\_consultation\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/public-consultation/2015/docs/consultation_029/summary_of_replies_to_the_public_consultation_en.pdf)
9. 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*, COM(2016) 197 final
10. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio concernente

## CERIDAP

- l'attuazione della direttiva 2009/50/CE sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, COM(2014) 287 final
11. Art. 20 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, COM(2016) 378 final
  12. EUROSTAT, *Struttura e invecchiamento della popolazione*, dati estratti a luglio 2019
  13. Agenzia federale per la migrazione e i rifugiati
  14. *Wanderungsmonitoring: Bildungs- und Erwerbsmigration nach Deutschland*
  15. ISTAT, *Permessi di soggiorno dei cittadini non comunitari: cittadinanza e motivi del permesso*, anno 2018
  16. EUROSTAT, *Mobile students from abroad enrolled by education level, sex and field of education*
  17. Fonte BAMF *Wanderungsmonitoring: Bildungs- und Erwerbsmigration nach Deutschland 2018*
  18. BAMF, *Befragung der Blaue-Karte-EU-Inhaber 2014*
  19. E. Hanganu, B. Heß, *Die Blaue Karte EU in Deutschland. Kontext und Ergebnisse der BAMF-Befragung*
  20. Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, *IX Rapporto annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia.*
  21. Il Sole24ore, 11 agosto 2017, *Laureati stranieri triplicati in Italia, ma sono ancora pochi (e non si fermano qui)* di Alberto Magnani
  22. ISTAT, *Report mobilità interna e migrazioni internazionali della popolazione residente anno 2017*
  23. OECD, *Settling in 2018. Main Indicators of Immigrant Integration*
  24. Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, *IX Rapporto annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia p.44*