

XVI legislatura

Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti

n. 9/DN
23 settembre 2008



servizio affari
internazionali
del Senato

ufficio dei rapporti
con le istituzioni
dell'Unione europea



**Unione
Europea**

Senato della Repubblica
Servizio affari internazionali
Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

XVI legislatura

Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti

Dossier n. 9/DN
23 settembre 2008

A cura di Davide A. Capuano
con la collaborazione di Eleonora Gabrielli

XVI Legislatura
Dossier

Servizio affari internazionali

Direttore

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706_2405

Consigliere parlamentare

Rappresentante permanente del Senato

presso l'Unione Europea

Beatrice Gianani _0032 2 284 2297

Segretario parlamentare

Documentarista

Federico Pommier Vincelli

_3542

Segreteria

Grazia Fagiolini

_2989

Simona Petrucci

_3666

Fax 06 6706_4336

Ufficio dei Rapporti con gli Organismi Internazionali

(Assemblee Nato e Ueo) fax 06 6706_4807

Consigliere parlamentare capo ufficio

Alessandra Lai

_2969

Segretario parlamentare Documentarista

Elena Di Pancrazio

_3882

Coadiutori parlamentari

Nadia Quadrelli

_2653

Laura E. Tabladini

_3428

Monica Delli Priscoli

_4707

Ufficio per le Relazioni

Interparlamentari

(Assemblee Consiglio d'Europa, Osce, Ince)

fax 06 6865635

Consigliere parlamentare capo ufficio

Stefano Filippone Thaulero

_3652

Segretario parlamentare Documentarista

Giuseppe Trezza

_3478

Coadiutori parlamentari

Daniela Farneti

_2884

Antonella Usiello

_4611

Ufficio dei Rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea

Segreteria

_2891

fax 06 6706_3677

Consigliere parlamentare capo ufficio

Roberta d'Addio

_2027

Consigliere

Davide A. Capuano

_3477

Segretari parlamentari Documentaristi

Patrizia Borgna

_2359

Luca Briasco

_3581

Viviana Di Felice

_3761

Coadiutori parlamentari

Marianna Guarino

_5370

Silvia Perrella

_2873

Antonia Salera

_3414

Unità Operativa Attività di traduzione e interpretariato

fax. 06 6706 4336

Segretario parlamentare

Interprete Coordinatore

Paola Talevi

_2482

Coadiutore parlamentare

Adele Scarpelli

_4529

Segretari parlamentari Interpreti

Alessio Colarizi Graziani

3418

Patrizia Mauracher

_3397

Claudio Olmeda

_3416

Cristina Sabatini

_2571

Angela Scaramuzzi

_3417

INDICE

Nota illustrativa	Pag.	i
Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti (COM (2008) 359 def.)	"	1
Documento di lavoro dei servizi della Commissione. Documento di accompagnamento della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti - Sintesi della valutazione d'impatto (SEC (2008) 2027)	"	19
Comunicato stampa della 2887 ^a sessione del Consiglio giustizia e affari interni del 24-25 luglio 2008 (estratto)	"	29

NOTA ILLUSTRATIVA

Il 17 giugno 2008 la Commissione europea ha presentato una Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni avente come oggetto “*Una politica d’immigrazione comune per l’Europa: principi, azioni e strumenti*” (COM(2008) 359 def.) (in allegato).

Tale Comunicazione prende atto del fenomeno dell’immigrazione¹ quale realtà concreta² di un’Europa aperta e ormai priva di frontiere interne, in cui ogni singolo Stato membro, coadiuvato dalle Istituzioni europee, deve “responsabilizzarsi” predisponendo una gestione sempre più efficace delle migrazioni. Le migrazioni internazionali possono, inoltre, rappresentare un’opportunità, costituendo un fattore di scambio culturale, umano, sociale ed economico. Contribuiscono, infatti, alla crescita economica dell’Unione europea e degli Stati membri che abbisognano sempre più di lavoratori migranti per sopperire alle future carenze di manodopera, per aumentare il potenziale di crescita e la prosperità interna³. Il potenziale dell’immigrazione può, però, essere considerato maggiormente positivo soltanto con un’integrazione riuscita nelle società dei paesi ospitanti.

La Commissione europea presenta la materia della politica d’immigrazione comune riassumendola in dieci punti fondamentali, raggruppati intorno ai tre cardini portanti della **prosperità, sicurezza e solidarietà**.

PROSPERITÀ: il contributo apportato dall’immigrazione legale allo sviluppo sociale ed economico dell’Unione europea

La Commissione europea sostiene che gli Stati membri debbano promuovere una politica d’immigrazione comune fondata sull’immigrazione legale e inscindibilmente legata a normative chiare, trasparenti e non discriminatorie. Risulta necessario, quindi, assicurare una parità di trattamento, reale ed effettiva, ai cittadini di paesi terzi che desiderino soggiornare legalmente

¹ Con il termine “*immigrato*” si intende un cittadino di un Paese terzo rispetto all’Unione europea.

² Oggi gli immigrati rappresentano circa il 3,8 della popolazione totale dell’Unione. Dal 2002 si registrano ogni anno tra 1,5 e 2 milioni di arrivi nell’UE. Il 1° gennaio 2006 soggiornavano nell’UE 18,5 milioni di cittadini di paesi terzi.

³ In base alle statistiche relative alla popolazione e alle condizioni sociali effettuate da Eurostat, nel 2007 la popolazione attiva nell’UE si aggirava intorno ad una media di 235 milioni. Stando alle ultime proiezioni demografiche (scenario di convergenza basato sul 2008, anno di convergenza 2150) entro il 2060 la popolazione dell’UE in età lavorativa diminuirà di almeno 50 milioni, creando notevoli rischi per la sostenibilità del sistema pensionistico, di quello sanitario e della protezione sociale, aumentando di conseguenza la spesa pubblica.

in uno dei Paesi dell'UE, definendo regole certe per l'ingresso ed il soggiorno degli immigrati, fornendo informazioni e offrendo assistenza e sostegno *ex ante*, ovvero direttamente nei loro paesi di origine.

La Commissione ricorda che, come previsto dalla strategia di Lisbona, il flusso migratorio deve rispondere ad una valutazione comune dei bisogni dei mercati del lavoro all'interno dei paesi dell'Unione europea, in ogni settore economico, allo scopo di sostenere la crescita e soddisfare le necessità del mercato del lavoro stesso. Tale obiettivo, fermo restando il potere per ogni Stato di decidere le condizioni di ammissione sul suo territorio di migranti legali e la possibilità di fissarne la quota numerica, è ottenibile sviluppando "profili migratori" nazionali, in grado di segnalare le potenziali carenze di qualifiche per ogni settore e occupazione. Gli Stati membri sono chiamati a migliorare l'efficacia delle politiche d'immigrazione professionale, rendendo più agile l'incontro tra offerta e domanda di lavoro e promuovendo una più incisiva formazione per i lavoratori dei paesi terzi, in modo da adeguare le qualifiche degli immigrati alle caratteristiche dei mercati del lavoro nazionale.

La Commissione invita, altresì, gli Stati membri a porre in essere una politica di integrazione armoniosa, favorendo la partecipazione dell'immigrato alla sfera civica, al mondo del lavoro, all'istruzione, al dialogo interculturale e cercando di eliminare ogni diversità di trattamento che risulti discriminatoria per il cittadino del paese terzo. Per rendere gli immigrati legali parte integrante della vita comunitaria, gli Stati dell'UE dovranno sostenere lo sviluppo di appositi programmi per l'acquisizione delle capacità linguistiche e degli strumenti necessari per un autentico adattamento ed inserimento. Inoltre, gli Stati membri dovranno garantire un accesso reale alle cure sanitarie, alla protezione sociale, all'educazione ed un'effettiva applicazione dell'*acquis* comunitario.

SOLIDARIETÀ: il necessario coordinamento tra gli Stati membri e la cooperazione con i paesi terzi

La Commissione ribadisce l'esigenza di rafforzare la cooperazione degli Stati membri e dell'intera Unione europea con i paesi di origine dei cittadini immigrati, al fine di combattere il fenomeno dell'immigrazione clandestina. La politica d'immigrazione comune deve necessariamente basarsi su un alto livello di solidarietà politica e operativa, reciproca fiducia, trasparenza, condivisione delle responsabilità e impegno comune dell'Unione europea e degli Stati membri. Per ottenere tali risultati la Commissione suggerisce di intensificare gli scambi di informazioni, di elaborare dispositivi migliori per monitorare l'effetto delle misure nazionali in materia migratoria e di intensificare la condivisione degli strumenti tecnici, con lo scopo di aumentare la fiducia tra Stati membri dell'UE e coordinare le strategie sulle questioni di interesse comune.

La solidarietà tra gli Stati membri, per realizzare gli obiettivi strategici della politica d'immigrazione comune, deve avere una forte componente finanziaria, che tenga conto della situazione specifica delle frontiere esterne di alcuni Stati membri. Gli Stati che per la loro situazione geografica sono esposti ad un maggior afflusso migratorio o che dispongano di mezzi limitati, possono contare sull'aiuto dell'Unione europea in base al principio di solidarietà⁴.

La Commissione afferma che per gestire in modo efficace i flussi migratori sono indispensabili forme di partenariato e cooperazione con i paesi terzi, invitando gli Stati membri a concludere, a livello comunitario o bilaterale, accordi con i paesi di origine e di transito dei cittadini immigrati. L'Unione europea deve procedere con significativi strumenti di cooperazione con i paesi partner per aumentare un'immigrazione legale e razionale e migliorare la gestione della stessa, per tutelare i diritti fondamentali e per lottare contro i flussi irregolari di immigrazione clandestina. Gli Stati, quindi, sono chiamati a potenziare la cooperazione, il sostegno e lo sviluppo di relazioni con i paesi terzi al fine di elaborare strategie per una buona gestione dell'immigrazione e per sensibilizzare gli stessi Stati all'esigenza di scoraggiare i loro cittadini dall'entrare e dal soggiornare illegalmente sul territorio dell'UE.

SICUREZZA: intensificare la lotta contro l'immigrazione illegale e sviluppare una politica dei visti al servizio degli interessi dell'Europa

La Commissione sostiene che è indispensabile potenziare il controllo dell'accesso al territorio dell'UE per favorire una gestione delle frontiere realmente e concretamente integrata, garantendo al tempo stesso un accesso agevole ai viaggiatori in buona fede e alle persone bisognose di protezione. La Commissione ricorda, inoltre, che una delle priorità dell'Unione europea è intensificare la lotta contro il traffico di migranti e la tratta di persone in tutte le sue fattispecie. Necessaria risulta, quindi, una politica comune dei visti e lo sviluppo di nuove tecnologie per consentire verifiche differenziate e scambi di informazioni tra Stati membri. La Commissione europea invita gli Stati membri e l'Unione a prendere in considerazione la possibilità di creare un dispositivo che obblighi i cittadini di paesi terzi ad ottenere un'autorizzazione elettronica preventiva per viaggiare prima di recarsi sul territorio dell'UE; e propone di sostituire gli attuali visti nazionali del sistema Schengen con i visti Schengen europei uniformi, consentendo così un trattamento paritario e non discriminatorio di tutti i richiedenti il visto.

L'integrità di uno spazio Schengen aperto e senza controlli alle frontiere interne va conservata e migliorata. Occorre rafforzare la gestione integrata delle

⁴ Il programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori" (2007-2013) predispose un meccanismo di ripartizione degli oneri che integra le risorse di bilancio degli Stati membri.

frontiere esterne e sviluppare politiche di controllo frontaliero coerenti e armonizzate, mantenendo un intenso dialogo informativo tra i Paesi dell'UE⁵. Gli Stati membri sono, pertanto, chiamati a rafforzare il potere operativo dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione alle frontiere esterne (FRONTEX) e di dotare tale istituto dei mezzi per esercitare pienamente la sua missione di coordinamento, continuando comunque a sviluppare il concetto di sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR).

La lotta contro l'immigrazione illegale, la tratta di esseri umani, il lavoro irregolare nelle sue varie e molteplici forme, e lo sfruttamento di lavoratori clandestini deve essere sostenuta efficacemente con misure preventive, di contrasto e con sanzioni certe, chiare e sicure. La Commissione auspica che gli Stati membri predispongano un sistema di protezione e assistenza alle vittime della tratta di persone, in particolare donne e bambini, sviluppando programmi operativi per agevolare il recupero delle vittime e la loro reintegrazione nella società ospite o in quella di origine. L'intensificazione dell'azione dell'UE deve avvenire a livello regionale ed internazionale, devono essere coinvolti attivamente e sensibilizzati i rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro per meglio garantire un'efficace lotta contro il lavoro irregolare ed il lavoro non dichiarato.

Misure di rimpatrio efficaci sono una componente indispensabile della politica dell'UE in materia di immigrazione illegale. La regolarizzazione su larga scala di persone in posizione irregolare, risultando discriminatoria, non può costituire la soluzione più appropriata: la Commissione predilige una politica di regolarizzazione per singolo individuo basata su criteri equi e trasparenti. La Commissione chiede che sia rafforzata la cooperazione pratica tra Stati membri nell'applicazione dei provvedimenti di rimpatrio e che sia potenziato il ruolo di FRONTEX, sviluppando un'impostazione comune in materia di regolarizzazione, con requisiti minimi per un'informazione reciproca il più possibile precoce.

⁵ Andrà rafforzata in particolare la cooperazione tra le Autorità degli Stati membri al fine di sviluppare un sistema di "sportello unico" ai valichi di frontiera, nel quale ogni viaggiatore sia soggetto, in generale, ad un solo controllo da parte di una sola autorità.

Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo

Prendendo le mosse dalla comunicazione della Commissione e dal primo dibattito ministeriale tenutosi durante la riunione informale GAI che si è svolta il 7-8 luglio a Cannes, il Consiglio dell'Unione europea ha presentato un progetto di testo relativo al "Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo", sul quale si è tenuta una prima ampia discussione in occasione del Consiglio del 24-25 luglio (in allegato il comunicato stampa del Consiglio).

La Presidenza francese si augura che gli Stati membri adottino il Patto in occasione del Consiglio europeo del 15-16 ottobre, al fine di dar concreta rilevanza ai principi comuni di sicurezza, integrazione e solidarietà che devono orientare le politiche migratorie sul piano nazionale ed internazionale, nonché gli elementi strategici da seguire per tradurli in pratica.

Il Consiglio dell'UE, su invito della Commissione, affronta il tema dell'immigrazione illegale e della necessità di una omogenea e concreta armonizzazione. Conferma il fenomeno dell'immigrazione quale realtà persistente in un mondo nel quale sono sempre più aspri i divari di ricchezze e di sviluppo tra i diversi Paesi. L'immigrazione potrebbe, afferma il Consiglio, rappresentare una occasione di scambio interculturale, umanitario e di sviluppo economico in un'Europa in cui la generazione del cosiddetto "*baby boom*" si avvicina alla pensione e i tassi di natalità sono molto bassi. Inoltre, il Consiglio ribadisce la convinzione che le questioni migratorie costituiscano parte integrante delle relazioni esterne dell'Unione e che pertanto una gestione strutturata della migrazione legale e un'efficace lotta contro l'immigrazione clandestina vadano considerati anche come strumenti per favorire le sinergie tra le migrazioni e lo sviluppo.

Un'immigrazione mal controllata può pregiudicare la coesione sociale dei paesi di destinazione ed è per questo motivo che l'organizzazione dell'immigrazione deve tenere conto delle capacità d'accoglienza degli Stati membri sotto il punto di vista del mercato del lavoro, degli alloggi, dei servizi sanitari, scolastici nonché proteggere i migranti dal rischio di sfruttamento da parte di reti criminali.

Il Consiglio, conscio dei significativi progressi realizzati dagli Stati membri nell'armonizzazione delle politiche migratorie⁶, crede nella necessità di "ulteriori passi avanti". Per tale motivo assume cinque impegni fondamentali la

⁶ L'armonizzazione delle politiche migratorie consiste nella soppressione dei controlli alle frontiere interne nella maggior parte del territorio europeo, nell'adozione di una politica comune in materia di visti, nell'armonizzazione dei controlli alle frontiere esterne e delle normative relative all'asilo, nel riavvicinamento delle legislazione in tema d'immigrazione legale, nella cooperazione nel settore della lotta contro l'immigrazione clandestina, nella creazione dell'agenzia FRONTEX, e nell'istituzione di fondi dedicati che riflettano la solidarietà tra gli Stati membri.

cui concreta attuazione andrà conseguita, in particolare, nell'ambito del programma che subentrerà nel 2010 al programma dell'Aia:

- organizzare l'immigrazione legale tenendo conto delle priorità, delle esigenze e delle capacità d'accoglienza stabilite da ciascuno Stato membro e favorire l'integrazione;
- combattere l'immigrazione clandestina, in particolare assicurando il ritorno nel loro paese di origine o in un paese di transito degli stranieri in posizione irregolare;
- rafforzare l'efficacia dei controlli alle frontiere;
- costruire un'Europa dell'asilo;
- creare un partenariato globale con i paesi di origine e di transito che favorisca le sinergie tra le migrazioni e lo sviluppo.



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 17.6.2008
COM(2008) 359 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

**Una politica d'immigrazione comune per l'Europa:
principi, azioni e strumenti**

{SEC(2008) 2026}
{SEC(2008) 2027}

I. INTRODUZIONE

L'immigrazione nell'UE è una realtà. Oggi gli immigrati (con questo termine il presente documento si riferisce ai cittadini di paesi terzi e non ai cittadini dell'UE) rappresentano circa il 3,8% della popolazione totale dell'Unione⁷. Dal 2002 si registrano ogni anno tra 1,5 e 2 milioni di arrivi netti nell'UE. Il 1° gennaio 2006 soggiornavano nell'UE 18,5 milioni di cittadini di paesi terzi.

Non vi sono motivi per credere che i flussi migratori diminuiranno.

Secondo le sue tradizioni umanitarie, l'Europa deve continuare a dimostrare solidarietà nei confronti dei rifugiati e di coloro che necessitano di protezione. Le differenze economiche tra le regioni e i paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo, la globalizzazione, gli scambi, i problemi politici e l'instabilità nei paesi di origine, le possibilità di trovare lavoro nei paesi sviluppati sono tra i principali fattori di spinta e di attrazione che influenzano la mobilità internazionale.

In un'Europa che invecchia, **l'immigrazione può contribuire in modo significativo ai risultati economici dell'UE.** Gli europei vivono più a lungo, la generazione del cosiddetto "baby boom" si avvicina alla pensione e i tassi di natalità sono bassi. Nel 2007 la popolazione attiva nell'UE, ossia il totale delle persone occupate e disoccupate, si aggirava intorno a una media di 235 milioni⁸. Stando alle ultime proiezioni demografiche⁹, entro il 2060 la popolazione dell'UE in età lavorativa diminuirà di almeno 50 milioni anche se l'immigrazione netta prosegue a livelli simili a quelli storici, e di circa 110 milioni in assenza di immigrazione. Questa evoluzione presenta rischi per la sostenibilità delle pensioni, dei sistemi sanitari e di protezione sociale e impone un aumento della spesa pubblica¹⁰.

L'immigrazione è una realtà che dev'essere gestita in modo efficace. In un'Europa aperta priva di frontiere interne, nessuno Stato membro può gestirla da solo. Abitiamo in un territorio privo di frontiere interne che, dal 20 dicembre 2007, comprende 24 paesi e almeno 405 milioni di persone, in cui vige una politica comune dei visti. Le economie dell'UE sono profondamente integrate, anche se rimangono molte differenze in relazione ai risultati economici e ai mercati del lavoro. Inoltre, l'UE è un attore sempre più importante sulla scena mondiale, e la sua azione esterna comune si estende continuamente a nuovi settori; uno è appunto l'immigrazione. Di conseguenza, le strategie e le azioni degli Stati membri in questo ambito non riguardano più esclusivamente le rispettive situazioni nazionali, ma possono avere ripercussioni su altri Stati membri e sull'insieme dell'UE.

⁷ Questa cifra si riferisce alla percentuale della popolazione dell'UE costituita da cittadini di paesi terzi: va tenuto presente che molti di costoro non sono immigrati, ma discendenti di immigrati che non hanno acquistato la cittadinanza del paese di residenza.

⁸ Eurostat, statistiche relative alla popolazione e alle condizioni sociali.

⁹ Statistiche di Eurostat relative alla popolazione EUROPOP2008, scenario di convergenza basato sul 2008, anno di convergenza 2150.

¹⁰ Cfr. "The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU-25 Member States on pensions, health-care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)" ("L'impatto dell'invecchiamento sulla spesa pubblica: proiezioni per gli Stati membri dell'UE a 25 sui trasferimenti in materia di pensioni, cure sanitarie, cure di lunga durata, istruzione e disoccupazione (2004-2050)"), European Economy, Special Reports 1/2006, a cura del Comitato di politica economica e della Commissione europea (DG ECFIN).

L'UE si adopera per costruire una politica comune fin dal 1999, quando per la prima volta la sua competenza in materia è stata chiaramente riconosciuta dal trattato CE. Esistono già diversi strumenti e politiche comuni, che affrontano il problema migratorio nelle sue dimensioni interna ed esterna.

Questi risultati, però, non sono sufficienti. Occorre una visione strategica comune, che si basi sui risultati già conseguiti e miri a costituire un quadro più omogeneo ed immediato per l'azione futura degli Stati membri e dell'UE. Il valore specifico dell'UE consisterà nel fornire strumenti europei, in quanto necessari, e nel creare il contesto giusto per raggiungere una coerenza laddove gli Stati membri agiscono in base alle loro competenze. La trasparenza e la fiducia reciproca sono oggi indispensabili affinché questa visione comune sia efficace e produca risultati.

L'immigrazione può contribuire in una certa misura ad alleviare i problemi causati dall'invecchiamento della popolazione, ma può svolgere un ruolo ancor più cruciale nell'affrontare le future carenze di manodopera e di qualifiche e nell'aumentare il potenziale di crescita e la **prosperità** dell'UE, integrando le riforme strutturali attualmente in corso. Ecco perché l'immigrazione è diventata un fattore importante per lo sviluppo della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, nella quale si riconosce che una gestione adeguata dell'immigrazione economica è un elemento essenziale della competitività dell'UE. Alla stessa constatazione è giunto il Consiglio europeo della primavera del 2008.

Al di là del potenziale economico, l'immigrazione può arricchire le società europee anche in termini di diversità culturale. **Il potenziale positivo dell'immigrazione, però, può essere sfruttato soltanto con un'integrazione riuscita nelle società ospiti.** Ciò richiede una strategia che tenga conto non solo dei benefici per la società ospite, ma anche degli interessi degli immigrati. L'Europa è e continuerà ad essere un ambiente accogliente per coloro che ottengono il diritto di rimanervi, che siano immigrati per motivi di lavoro, ricongiungimento familiare, studio, ovvero siano persone bisognose di protezione internazionale. Questa sfida porta con sé una serie di questioni complesse. L'accesso al mercato del lavoro è una via essenziale verso l'integrazione, ma le statistiche attuali mostrano che complessivamente i tassi di disoccupazione degli immigrati rimangono spesso più alti di quelli dei cittadini dell'UE, sia pure con profonde differenze tra gli Stati membri. Inoltre gli immigrati sono più spesso esposti a lavori precari, a bassa qualificazione o per i quali sono sovraqualificati, con la conseguenza che le loro qualifiche non sono pienamente utilizzate ("spreco di cervelli"). Questo contribuisce a renderli più disposti ad assumere lavori in nero. Le immigrate cittadine di paesi terzi si trovano di fronte a particolari difficoltà sul mercato del lavoro. Infine, le competenze linguistiche degli immigrati e il percorso scolastico dei loro figli sono spesso insoddisfacenti, il che è fonte di preoccupazioni per il loro futuro sviluppo personale e professionale.

Occorrono meccanismi basati sulla **solidarietà** tra gli Stati membri e l'UE, che ripartiscano gli oneri e coordinino le politiche. Per questo sono necessari fondi per il controllo della gestione delle frontiere, le politiche di integrazione e altri scopi, con un impatto inevitabile sulle finanze pubbliche delle comunità nazionali, regionali e locali. Gestione l'immigrazione presuppone anche una stretta cooperazione con i paesi terzi per affrontare situazioni di reciproco interesse, come le conseguenze della "fuga dei cervelli" e risposte politiche quali la migrazione circolare.

Infine, gestire efficacemente l'immigrazione significa affrontare anche diverse questioni relative alla **sicurezza** delle nostre società e degli stessi immigrati. Per

questo è necessario lottare contro l'immigrazione illegale e le attività criminali correlate, cercando il giusto nesso tra l'integrità dell'individuo e la sicurezza collettiva. Va combattuto il lavoro irregolare, in quanto crea situazioni di abuso e violazioni dei diritti e delle libertà fondamentali, discredita l'immigrazione legale ed è deleteria per la coesione e la concorrenza leale.

Questa nuova visione del futuro sviluppo della **politica comune di immigrazione europea** è stata presentata dalla Commissione nella sua comunicazione del 5 dicembre 2007¹¹. Il Consiglio europeo del dicembre 2007 ha affermato che lo sviluppo di una politica migratoria comune a integrazione delle politiche degli Stati membri rimane una priorità fondamentale e ha invitato la Commissione a presentare proposte nel 2008. Una politica d'immigrazione comune è infatti prioritaria per l'Unione¹², se l'obiettivo è riuscire insieme a sfruttare i vantaggi e ad affrontare le sfide. Il fine ultimo della politica comune dev'essere un approccio coordinato e integrato all'immigrazione a livello europeo, nazionale e regionale. Per questo occorre esaminare il fenomeno nelle sue varie dimensioni in relazione agli assi principali della strategia dell'UE: **prosperità, solidarietà e sicurezza**.

- La politica d'immigrazione va sviluppata in **partenariato e solidarietà** tra gli Stati membri e la Commissione, secondo l'invito a un rinnovato impegno politico in materia d'immigrazione presentato dal Consiglio europeo del dicembre 2007.
- Deve basarsi su una serie di **principi comuni** politicamente vincolanti, da concordare al massimo livello politico e da attuare con **azioni concrete**.
- L'applicazione di queste misure dev'essere oggetto di follow-up tramite un'apposita **metodologia comune** e un **meccanismo di monitoraggio**.
- Questa politica deve fondarsi sui **valori universali** di dignità umana, libertà, uguaglianza e solidarietà a cui si ispira l'UE, nel pieno rispetto della Carta dei diritti fondamentali e della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo. Fedele alle sue tradizioni umanitarie, l'Europa continuerà inoltre a mostrarsi solidale nei confronti dei rifugiati e delle persone bisognose di protezione¹³.

La più ampia **agenda sociale europea rinnovata per l'accesso, l'opportunità e la solidarietà**, che la Commissione deve presentare prima dell'estate, promuoverà una società integrata e inclusiva, dove le opportunità siano aperte per tutti. In particolare, istituirà nuovi strumenti che contribuiranno anche a sviluppare la nuova politica d'immigrazione comune.

La presente comunicazione sarà adottata insieme al piano strategico sull'asilo. Entrambi i documenti affrontano gli ultimi aspetti restanti del programma dell'Aia del 2004 per quanto riguarda l'asilo e l'immigrazione.

¹¹ COM(2007) 780 definitivo.

¹² Lo sviluppo di tale politica deve andare di pari passo con la graduale rimozione degli accordi transitori che continuano a limitare la libera circolazione dei cittadini di alcuni Stati membri dell'UE. La presente comunicazione, comunque, si occupa soltanto di questioni relative all'immigrazione di cittadini di paesi terzi e non della circolazione di cittadini dell'UE all'interno dell'Unione o delle varie regioni.

¹³ Questo aspetto sarà ulteriormente sviluppato nella definizione della seconda fase del sistema europeo comune di asilo: cfr. "Piano strategico sull'asilo: un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea", presentato insieme alla presente comunicazione (COM(2008) 360).

Nella primavera dell'anno prossimo, la Commissione intende presentare una comunicazione globale con indicazioni specifiche su come proseguire le attività nell'intero settore della giustizia, libertà e sicurezza, in vista del nuovo programma quinquennale da adottarsi nella seconda metà del 2009.

II. PRINCIPI COMUNI PER IL FUTURO SVILUPPO DELLA POLITICA D'IMMIGRAZIONE COMUNE

Si propongono qui di seguito **dieci principi comuni** a fondamento della politica d'immigrazione comune, raggruppati intorno ai tre assi della prosperità, sicurezza e solidarietà. Per illustrare la futura applicazione pratica di tali principi, dopo ognuno di essi sono indicati esempi di azioni concrete da intraprendere, a seconda dei casi, a livello dell'UE o degli Stati membri.

PROSPERITÀ: il contributo dell'immigrazione legale allo sviluppo socioeconomico dell'UE

Il Consiglio europeo riunito nella primavera del 2008 ha invitato la Commissione ad esaminare "l'impatto occupazionale e sociale della migrazione di cittadini di paesi terzi [...] nel contesto delle proposte della Commissione relative ad una politica comune in materia di migrazione"¹⁴. Occorre valutare la futura immigrazione economica nell'UE, fra l'altro dal punto di vista dell'incontro tra le qualifiche degli immigrati e le esigenze del mercato nazionale del lavoro, e sulla base di questa valutazione promuovere le opportunità di immigrazione legale. Oltre ad aprire strade all'immigrazione per motivi di lavoro, bisogna offrire ad altre categorie di migranti le possibilità e i mezzi di entrare e soggiornare legalmente nell'UE su base temporanea o permanente. Sarà promossa l'integrazione degli immigrati legali, e questo richiede un chiaro impegno sia da parte delle società ospiti, sia da parte degli immigrati.

1. Prosperità e immigrazione: regole chiare e condizioni di parità

La politica d'immigrazione comune deve promuovere l'immigrazione legale e subordinarla a regole chiare, trasparenti e giuste. I cittadini di paesi terzi devono ricevere le informazioni necessarie per comprendere i requisiti e le procedure per l'ingresso e il soggiorno legale nell'UE. Bisogna inoltre assicurare parità di trattamento ai cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente sul territorio degli Stati membri, allo scopo di avvicinare il loro status giuridico a quello dei cittadini dell'UE.

Per ottenere tutto ciò, l'UE e gli Stati membri devono:

- continuare a definire regole chiare e trasparenti per l'ingresso e il soggiorno dei cittadini di paesi terzi, anche ai fini dell'esercizio di un lavoro subordinato o autonomo;
- fornire informazioni ai potenziali immigrati e ai richiedenti, anche sui loro diritti e sulle norme da rispettare una volta ottenuto il diritto di soggiorno nell'UE;
- chiarire le regole e offrire assistenza e sostegno nei paesi di origine e di destinazione, per favorire il rispetto dei requisiti in materia di ingresso e soggiorno;

¹⁴ Consiglio europeo di Bruxelles, 13 e 14 marzo 2008, conclusioni della presidenza, punto 14.

- elaborare una politica comune dei visti che consenta di rispondere in modo flessibile ai movimenti di persone fisiche su base temporanea e per fini professionali o di istruzione (ad es. lavoratori in trasferimento all'interno di società multinazionali, prestatori di servizi in appalto, professionisti indipendenti e visitatori per affari, studenti, ricercatori, rappresentanti o funzionari dei governi, personale di organizzazioni internazionali o regionali).

2. Prosperità e immigrazione: incontro tra qualifiche e fabbisogno

Come previsto dalla strategia di Lisbona, l'immigrazione per motivi economici deve rispondere a una valutazione comune dei bisogni dei mercati del lavoro dell'UE per tutti i livelli di qualificazione e tutti i settori, allo scopo di rafforzare l'economia europea basata sulle conoscenze, di sostenere la crescita economica e di soddisfare le necessità del mercato del lavoro. Questo obiettivo va conseguito nel pieno rispetto del principio della preferenza comunitaria, del diritto degli Stati membri di determinare le quote di ammissione e dei diritti degli immigrati, e coinvolgendo attivamente le parti sociali e le autorità regionali e locali.

Per ottenere tutto ciò, l'UE e gli Stati membri devono:

- impegnarsi, seguendo l'invito del Consiglio europeo della primavera 2008, in una valutazione esauriente dei futuri bisogni europei per quanto riguarda le competenze fino al 2020, che tenga conto delle ripercussioni dei cambiamenti tecnologici e dell'invecchiamento della popolazione, dei flussi migratori e dei cambiamenti nella divisione del lavoro a livello mondiale; occorrerà anche valutare regolarmente i bisogni attuali e a medio termine dei mercati del lavoro degli Stati membri, per tutti i livelli di qualificazione e tutti i settori;
- cominciare a sviluppare "profili migratori"¹⁵ nazionali, che offrano una visione integrale della situazione dell'immigrazione all'interno di ogni Stato membro in un dato momento, in particolare per quanto riguarda la partecipazione al mercato nazionale del lavoro e la composizione, in termini di qualifiche, dei flussi migratori (sia effettivi che potenziali); a tale scopo, assicurare la disponibilità di dati coerenti, globali e comparabili sull'immigrazione, tra cui informazioni sulle presenze effettive e sui flussi, a livello sia dell'UE che degli Stati membri;
- migliorare la disponibilità e l'efficacia di politiche e strumenti di incontro tra offerta e domanda di lavoro, promuovendo una migliore istruzione e formazione per i lavoratori di paesi terzi in modo da adeguare le qualifiche degli immigrati alle caratteristiche dei mercati del lavoro nazionali, creando meccanismi adeguati per il riconoscimento delle qualifiche professionali acquisite fuori dall'UE e dispensando informazioni e formazione nei paesi di origine;

¹⁵ I "profili migratori" raccoglieranno in modo strutturale tutte le informazioni necessarie per promuovere una gestione della migrazione basata su dati concreti. Un aspetto centrale di tali profili sarà costituito dalle esigenze del mercato del lavoro. Oltre a raccogliere informazioni sulla situazione corrente del mercato del lavoro, sui tassi di disoccupazione, sulla richiesta e l'offerta di lavoro, essi serviranno a segnalare le potenziali carenze di qualifiche per ogni settore e occupazione. Stabilire profili migratori consentirà all'UE e agli Stati membri di varare programmi per l'incontro tra l'offerta e la domanda di lavoro, sia all'interno dell'UE sia con i paesi terzi. I profili migratori conterranno inoltre dati sulle qualifiche disponibili nelle comunità transnazionali, sulla composizione dei flussi migratori, anche in termini di genere ed età, e sui flussi finanziari in entrata e in uscita collegati alla migrazione, ivi comprese le rimesse dei migranti.

- analizzare la situazione attuale e le future tendenze per quanto riguarda la capacità imprenditoriale degli immigrati e le barriere legislative e operative che potrebbero ostacolare il tentativo di costituire un'impresa nell'UE; sulla base di tale valutazione, proporre misure di sostegno all'imprenditorialità degli immigrati;
- investire maggiormente in misure volte a procurare un'occupazione a cittadini di paesi terzi che soggiornano già legalmente nell'UE e che sono disoccupati ed economicamente inattivi (ad es. formazione infermieristica e per altri lavoratori nel settore sanitario), con particolare attenzione alle donne;
- individuare misure che possano offrire una reale alternativa al lavoro illegale o creare incentivi per il lavoro legale.

3. Prosperità e immigrazione: l'integrazione è la chiave per il successo dell'immigrazione

Gli immigrati legali devono essere integrati meglio nell'UE, con un maggiore impegno da parte degli Stati membri di accoglienza e con il contributo degli stessi immigrati (processo "a doppio senso"), secondo i principi fondamentali comuni per l'integrazione stabiliti nel 2004. Gli immigrati devono avere l'opportunità di partecipare e sviluppare pienamente il loro potenziale; le società europee devono diventare più coese e più capaci di gestire la diversità collegata all'immigrazione.

Per ottenere tutto ciò, l'UE e gli Stati membri devono:

- potenziare l'approccio *mainstreaming* del quadro per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi nell'Unione europea, favorendo ad esempio la partecipazione civica, l'integrazione nel mercato del lavoro, l'inclusione sociale, le misure antidiscriminatorie, le pari opportunità, l'istruzione e le iniziative a favore dei giovani, il dialogo interculturale e la gestione della diversità;
- promuovere l'apprendimento reciproco e lo scambio delle migliori pratiche per potenziare la capacità dei paesi ospiti di gestire la loro crescente diversità, affrontando fra l'altro i problemi relativi all'istruzione degli alunni immigrati; sviluppare indicatori comuni e un'adeguata capacità statistica, con cui gli Stati membri possano valutare i risultati delle politiche di integrazione;
- sostenere lo sviluppo di appositi programmi di integrazione per gli immigrati appena arrivati, ad esempio facilitando l'acquisizione di capacità linguistiche e promuovendo le competenze pratiche interculturali necessarie per un autentico adattamento e l'impegno nei confronti dei valori fondamentali europei; si potrebbe approfondire questo punto identificando i diritti e gli obblighi fondamentali dei nuovi immigrati nell'ambito di specifiche procedure nazionali (ad esempio programmi di integrazione, impegni espliciti a integrarsi, programmi di benvenuto, piani nazionali per la cittadinanza e l'integrazione, educazione civica o corsi di orientamento);
- favorire la gestione della diversità sul luogo di lavoro e fare in modo che le opportunità di carriera siano aperte anche ai lavoratori di paesi terzi che soggiornano legalmente nell'UE; gli sforzi politici devono mirare a garantire mezzi di avanzamento sociale a tutti i lavoratori presenti nell'UE, ad assicurare il rispetto dei diritti sociali fondamentali e a favorire norme di lavoro eque e la coesione sociale; in questo contesto occorre prestare

debita attenzione alla partecipazione delle donne immigrate al mercato del lavoro, nonché agli immigrati che sono più lontani dal mondo del lavoro;

- garantire agli immigrati legali un accesso reale e non discriminatorio alle cure sanitarie e alla protezione sociale, e un'effettiva applicazione delle norme comunitarie che offrono ai cittadini di paesi terzi lo stesso trattamento riservato ai cittadini dell'UE per quanto riguarda il coordinamento dei regimi di sicurezza sociale nell'ambito dell'Unione¹⁶; inoltre, l'UE e gli Stati membri devono promuovere la trasparenza delle norme relative al diritto alle pensioni per gli immigrati che intendono ritornare nel paese di origine;
- studiare la possibilità di aumentare la partecipazione a livello locale, nazionale ed europeo, in modo da riflettere le molteplici e mutanti identità delle società europee;
- analizzare i collegamenti tra nuovi modelli migratori, come la migrazione circolare, e l'integrazione;
- valutare l'attuazione della direttiva 2003/86/CE del Consiglio relativa al diritto al ricongiungimento familiare, e le eventuali modifiche necessarie;
- continuare ad ospitare i rifugiati e le persone bisognose di protezione, e sviluppare ulteriormente questa tradizione umanitaria nell'elaborare la seconda fase del sistema europeo comune di asilo¹⁷.

SOLIDARIETÀ: coordinamento tra gli Stati membri e cooperazione con i paesi terzi

Una politica d'immigrazione comune dev'essere basata sulla solidarietà tra gli Stati membri sancita dal trattato CE. Solidarietà e responsabilità sono essenziali in un settore in cui le competenze sono condivise tra la Comunità europea e gli Stati membri. Il successo di questa politica comune è possibile solo grazie a un impegno comune. Gli Stati membri hanno contesti storici, economici e demografici diversi tra loro che ne determinano le politiche d'immigrazione, ma queste hanno evidentemente un impatto al di là delle frontiere nazionali e pertanto nessuno Stato membro può controllare o gestire efficacemente da solo tutti gli aspetti dell'immigrazione; di conseguenza, le decisioni che possono influenzare gli altri Stati membri devono essere coordinate. Un'altra espressione concreta di solidarietà è la ripartizione degli oneri finanziari. Gestire l'immigrazione, infatti, incide sulle finanze pubbliche. Si può ricorrere ai fondi dell'UE per promuovere l'attuazione dei principi comuni e si dovranno, all'occorrenza, mettere in comune le risorse nazionali per ottenere maggiore efficienza. L'“Approccio globale in materia di migrazione” ha aggiunto un'ulteriore dimensione della solidarietà: per gestire meglio i flussi migratori nell'interesse di tutte le parti coinvolte, incluse le comunità di immigrati all'estero, occorre associare i paesi di origine e di transito all'azione dell'UE e inserire le questioni migratorie nella politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo.

¹⁶ Nel 2003, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il regolamento (CE) n. 859/2003 (GU L 124 del 20.5.2003), che estende le disposizioni del regolamento (CEE) n. 1408/71 ai cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente nell'UE e che si trovano in una situazione transfrontaliera. Nel luglio 2007, la Commissione ha adottato una proposta che estende le disposizioni del regolamento (CE) n. 883/2004 (che sostituirà il regolamento (CEE) n. 1408/71) ai cittadini che soggiornano legalmente nella Comunità e si trovano in una situazione transfrontaliera (COM (2007) 439).

¹⁷ Cfr. “Piano strategico sull'asilo: un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea”, presentato insieme alla presente comunicazione (COM(2008) 360).

4. Solidarietà e immigrazione: trasparenza, fiducia e cooperazione

La politica d'immigrazione comune deve basarsi su un alto livello di solidarietà politica e operativa, reciproca fiducia, trasparenza, condivisione delle responsabilità e impegno comune dell'Unione europea e degli Stati membri.

Per ottenere tutto ciò, l'UE e gli Stati membri devono:

- intensificare la comunicazione delle informazioni e la discussione all'interno dell'UE, in modo da scambiarsi buone pratiche, aumentare la fiducia reciproca e coordinare le strategie sulle questioni di interesse comune, pur tenendo conto delle differenti tradizioni e situazioni migratorie;
- elaborare o migliorare i dispositivi necessari per monitorare l'effetto delle misure nazionali in materia di immigrazione al di là delle frontiere tra gli Stati membri, al fine di evitare incoerenze e aumentare il coordinamento a livello dell'Unione;
- sviluppare sistemi interoperabili e intensificare la condivisione degli strumenti tecnici (meccanismi e squadre di sostegno reciproco), facendo un uso strategico delle risorse finanziarie e umane per una gestione più efficace dell'immigrazione;
- migliorare la comunicazione interna ed esterna relativa alle politiche migratorie dell'UE, i suoi obiettivi e le sue strategie, per consentire all'Unione di parlare con una sola voce.

5. Solidarietà e immigrazione: uso efficace e coerente dei mezzi disponibili

La solidarietà necessaria per realizzare gli obiettivi strategici della politica d'immigrazione comune deve avere una forte componente finanziaria, che tenga conto della situazione specifica delle frontiere esterne di alcuni Stati membri e delle particolari sfide poste dalla migrazione.

Per ottenere tutto ciò, l'UE e gli Stati membri devono:

- garantire, secondo il principio della sana gestione finanziaria, l'uso strategico del programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori" (2007-2013) in quanto meccanismo di ripartizione degli oneri che integra le risorse di bilancio degli Stati membri;
- esplorare il pieno potenziale dell'insieme di meccanismi previsti dai quattro strumenti del programma generale, per rafforzare la capacità degli Stati membri di attuare politiche efficaci e, al tempo stesso, di rispondere a esigenze immediate o a problemi specifici, come gli afflussi massicci;
- riesaminare costantemente, per ogni strumento del programma, il criterio per la ripartizione delle risorse tra gli Stati membri e adeguarlo, se necessario, per reagire all'aumento della domanda ed a nuove evoluzioni;
- migliorare il coordinamento delle attività finanziate tramite risorse comunitarie e nazionali, per aumentare la trasparenza, la coerenza e l'efficienza, evitare sovrapposizioni e conseguire gli obiettivi della politica d'immigrazione e di altre politiche correlate.

6. Solidarietà e immigrazione: partenariati con i paesi terzi

Per gestire efficacemente i flussi migratori sono necessarie forme autentiche di partenariato e cooperazione con i paesi terzi. Le questioni migratorie vanno pienamente integrate nella cooperazione allo sviluppo e in altre politiche esterne

dell'Unione. L'UE deve procedere in stretta cooperazione con i paesi partner per aumentare le opportunità di mobilità legale e le capacità di gestione della migrazione, per identificare i fattori di spinta migratoria, per proteggere i diritti fondamentali, per lottare contro i flussi irregolari e aumentare le possibilità di utilizzare l'immigrazione a beneficio dello sviluppo.

Per ottenere tutto ciò, l'UE e gli Stati membri devono:

- aiutare i paesi terzi a sviluppare i loro quadri legislativi nazionali e ad istituire sistemi di asilo e immigrazione, nel pieno rispetto delle convenzioni internazionali applicabili;
- potenziare la cooperazione, il sostegno e lo sviluppo di capacità nei paesi partner, al fine di elaborare strategie per una buona gestione dell'immigrazione, identificare i fattori di spinta migratoria e favorire lo sviluppo di misure di adeguamento efficaci; attenuare la fuga dei cervelli, intervenendo soprattutto per quanto riguarda la formazione, l'assunzione, il ritorno, il lavoro dignitoso e le norme etiche di assunzione; valutare le tendenze dei mercati del lavoro nazionali, rispettare norme di lavoro eque, sviluppare sistemi di istruzione e formazione professionale in linea con le esigenze dei mercati del lavoro, attuare il potenziale di sviluppo delle rimesse, in particolare migliorando le statistiche, riducendo i costi di transazione e sostenendo lo sviluppo del settore finanziario;
- fare un uso coerente e strategico di tutti gli strumenti politici elaborati negli ultimi anni nell'ambito dell'"Approccio globale in materia di migrazione", creando, fra l'altro, profili migratori di paesi terzi e piattaforme di cooperazione;
- per i paesi candidati e potenziali candidati che hanno già sviluppato meccanismi di cooperazione con l'UE, ricorrere, laddove opportuno, ai nuovi strumenti politici per rafforzare la cooperazione;
- collaborare strettamente con i partner africani al fine di attuare insieme il "Processo di Rabat" del 2006 sulla migrazione e sullo sviluppo e il partenariato UE-Africa in materia di migrazione, mobilità e occupazione concluso a Lisbona nel dicembre 2007;
- continuare a utilizzare il dialogo politico e settoriale con i paesi coinvolti nella politica europea di vicinato e con i paesi dell'America Latina, dei Caraibi e dell'Asia per approfondire la comprensione dei rispettivi problemi migratori e per rafforzare la cooperazione;
- concludere, insieme agli Stati membri interessati, partenariati di mobilità con paesi partner, preparando la strada per accordi di gestione dell'immigrazione a scopi occupazionali con partner strategici selezionati a lungo termine, e per la cooperazione sulle problematiche del rimpatrio;
- cooperare con i paesi di origine, nel pieno rispetto del principio della responsabilità condivisa, al fine di sensibilizzarli all'esigenza di scoraggiare i loro cittadini dall'entrare e dal soggiornare illegalmente sul territorio dell'UE;
- offrire autentiche possibilità di migrazione circolare, introducendo misure giuridiche e operative, o potenziandole, che garantiscano agli immigrati legali il diritto ad accedere in via prioritaria a ulteriori periodi di soggiorno legale nell'UE;
- inserire, negli accordi di associazione tra l'UE e i suoi Stati membri e i paesi terzi, disposizioni relative al coordinamento dei regimi di sicurezza sociale; oltre al principio

della parità di trattamento, tali disposizioni potrebbero riguardare la trasferibilità dei diritti sociali e dei diritti a pensione in particolare;

- garantire la disponibilità e l'uso efficace di risorse adeguate nell'ambito di tutti gli strumenti finanziari nazionali e comunitari per attuare l'“Approccio globale in materia di migrazione” in tutte le sue dimensioni, pur rispettando i finanziamenti già stabiliti a livello comunitario.

SICUREZZA: una lotta efficace contro l'immigrazione illegale

Prevenire e ridurre l'immigrazione illegale in tutte le sue dimensioni sono condizioni cruciali affinché le politiche in materia di immigrazione legale siano credibili e accettate dal pubblico. Occorre potenziare il controllo dell'accesso al territorio dell'UE per promuovere una gestione delle frontiere veramente integrata, garantendo al tempo stesso un accesso agevole ai viaggiatori in buona fede e alle persone bisognose di protezione, e mantenendo l'Europa aperta al mondo. Pur essendo un fenomeno che coinvolge anche molti cittadini dell'UE, il lavoro non dichiarato e il lavoro irregolare possono agire come fattori di attrazione per l'immigrazione illegale e vanno pertanto combattuti. Intensificare la lotta contro il traffico di migranti e la tratta di persone in tutti i suoi aspetti è una priorità fondamentale per l'UE e gli Stati membri. Per aiutare gli Stati membri che devono rimpatriare cittadini di paesi terzi i quali non soddisfano, o non soddisfano più, le condizioni per il soggiorno nell'UE occorre una politica di rimpatrio sostenibile ed efficace, basata su regole chiare, trasparenti ed eque. Regolarizzazioni di massa indiscriminate di immigrati in situazione irregolare non costituiscono uno strumento durevole ed efficace di gestione della migrazione e vanno evitate. Tutte queste politiche e misure devono rispettare pienamente la dignità, i diritti e le libertà fondamentali delle persone coinvolte.

7. Sicurezza e immigrazione: una politica dei visti al servizio degli interessi dell'Europa e dei suoi partner

La politica comune dei visti dovrebbe agevolare l'ingresso dei visitatori in buona fede e aumentare la sicurezza. Bisogna ricorrere, laddove necessario, a nuove tecnologie per consentire verifiche differenziate e fondate sull'analisi dei rischi delle domande di visto, con un intenso scambio di informazioni tra gli Stati membri, nel pieno rispetto delle leggi in materia di privacy e protezione dei dati.

Per ottenere tutto ciò, l'UE e gli Stati membri devono:

- stabilire un approccio integrato su quattro livelli, che permetta di controllare sistematicamente gli immigrati ad ogni tappa del loro percorso per l'Unione (presso i consolati, all'arrivo, all'interno del territorio europeo e alla partenza);
- sostituire gli attuali visti nazionali del sistema Schengen con visti Schengen europei uniformi, consentendo un trattamento paritario di tutti i richiedenti il visto e un'applicazione armonizzata dei criteri per i controlli di sicurezza;
- rilasciare i visti presso centri consolari comuni che rappresentino più Stati membri o addirittura tutti gli Stati membri, realizzando così economie di scala e agevolando l'accesso dei richiedenti di tutti i paesi terzi;
- esaminare la possibilità di creare un dispositivo che obblighi i cittadini di paesi terzi a ottenere un'autorizzazione elettronica per viaggiare prima di recarsi sul territorio dell'UE;
- esplorare ulteriormente le opportunità di facilitazione del rilascio dei visti e migliorare il coordinamento delle relative procedure, anche per i visti di lunga durata.

8. Sicurezza e immigrazione: gestione integrata delle frontiere

L'integrità di uno spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne va conservata. Occorre rafforzare la gestione integrata delle frontiere esterne e sviluppare politiche di controllo frontaliero coerenti con le politiche relative al controllo doganale e alla prevenzione di altre minacce per la sicurezza.

Per ottenere tutto ciò, l'UE e gli Stati membri devono:

- rafforzare la dimensione operativa dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (FRONTEX), fra l'altro aumentandone la capacità di comando operativo e il potere di avviare operazioni che comportano controlli di frontiera in zone identificate come ad alto rischio ed esposte a pressioni migratorie eccezionali;
- sviluppare un approccio integrato per intensificare l'uso di nuove tecnologie, ivi compresi gli strumenti informatici esistenti e progettati, procedendo verso l'integrazione delle singole funzionalità dei vari sistemi che compongono l'architettura informatica generale; garantire che sia pienamente sfruttato il potenziale del Settimo programma quadro di ricerca;
- continuare a sviluppare il concetto di sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR), migliorando il coordinamento all'interno degli Stati membri, tra gli Stati membri e tra i mezzi usati e le attività svolte dagli Stati membri ai fini delle politiche di sorveglianza e mantenimento della sicurezza interna;
- sviluppare a livello europeo un approccio coordinato e strategico alla cooperazione con i paesi terzi, con un sostegno mirato per creare una capacità di gestione delle frontiere sostenibile ed effettiva in paesi partner strategici di transito e di origine; un ruolo essenziale spetterebbe a FRONTEX nell'ambito delle missioni di assistenza frontaliera in tali paesi;
- continuare a sostenere lo sviluppo, negli Stati membri, di una capacità di controllo delle frontiere modernissima, uniforme e interoperabile, con maggiore ricorso a strumenti di

solidarietà finanziaria europea; sviluppare nuovi meccanismi per una ripartizione efficace e operativa degli oneri, al fine di aiutare gli Stati membri ad affrontare, attualmente o in futuro, arrivi ricorrenti e massicci di immigrati illegali, combinando risorse europee e risorse nazionali condivise;

- aumentare la cooperazione tra le autorità degli Stati membri per sviluppare un sistema di “sportello unico” ai valichi di frontiera, nel quale ogni viaggiatore sia soggetto, in generale, a un solo controllo da parte di una sola autorità.

9. **Sicurezza e immigrazione: intensificare la lotta contro l'immigrazione illegale e tolleranza zero per la tratta di persone.**

L'UE e i suoi Stati membri dovrebbero sviluppare una politica coerente di lotta contro l'immigrazione illegale e la tratta di esseri umani. Il lavoro irregolare e il lavoro non dichiarato¹⁸, nelle loro varie forme, devono essere combattuti efficacemente con misure preventive, di contrasto e con sanzioni. Occorre inoltre aumentare la protezione e il sostegno alle vittime della tratta di persone.

Per ottenere tutto ciò, l'UE e gli Stati membri devono:

- investire risorse finanziarie e umane adeguate per indagare sui casi di traffico e di tratta e per aumentare il numero e la qualità dei controlli, specie tramite ispezioni sul posto di lavoro;
- coinvolgere attivamente i rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro nella lotta contro il lavoro irregolare e il lavoro non dichiarato;
- sviluppare strumenti di analisi dei rischi e favorire la cooperazione e i controlli incrociati tra diverse amministrazioni per aumentare il tasso di individuazione del lavoro non dichiarato che coinvolge cittadini di paesi terzi in posizione sia regolare sia irregolare;
- facilitare gli scambi di buone prassi, una valutazione più sistematica delle politiche e una migliore quantificazione del lavoro irregolare e del lavoro non dichiarato;
- aumentare l'uso di tecnologie biometriche come strumento importante di lotta contro l'immigrazione illegale e la tratta di persone;
- garantire che i cittadini in posizione irregolare abbiano accesso ai servizi essenziali per il rispetto dei diritti umani fondamentali (ad es. l'istruzione dei bambini o le cure mediche di base);
- proteggere e assistere le vittime della tratta di persone, in particolare donne e bambini, valutando e rivedendo il regime comune esistente; continuare a sviluppare mezzi giuridici e operativi per agevolare il recupero delle vittime e la loro reintegrazione nella società ospite o in quella di origine, anche mediante specifici programmi;
- rafforzare il quadro giuridico esistente relativo di contrasto all'ingresso e al soggiorno illegali, allo sfruttamento sessuale dei bambini e alla pedopornografia, per tenere conto di nuovi fenomeni criminali;

¹⁸ Gli Stati membri dovranno affrontare anche il problema del lavoro sommerso dei cittadini dell'UE, ma questo aspetto, interno all'UE, non è affrontato nel presente documento.

- intensificare l'azione dell'UE, a livello regionale e internazionale, per garantire un'applicazione concreta degli strumenti internazionali nel settore del traffico di migranti e della tratta di persone, mediante una cooperazione più coerente, continua ed efficace.

10. Sicurezza e immigrazione: politiche di rimpatrio sostenibili ed efficaci

Misure di rimpatrio efficaci sono una componente indispensabile della politica dell'UE in materia di immigrazione illegale. Vanno evitate le regolarizzazioni indiscriminate su larga scala di persone in posizione irregolare, pur lasciando aperta la possibilità di singole regolarizzazioni basate su criteri equi e trasparenti.

Per ottenere tutto ciò, l'UE e gli Stati membri devono:

- conferire alla politica di rimpatrio una dimensione autenticamente europea, garantendo il pieno riconoscimento reciproco delle decisioni di rimpatrio;
- rafforzare la cooperazione pratica tra Stati membri nell'applicazione dei provvedimenti di rimpatrio e potenziare il ruolo di FRONTEX per quanto riguarda le operazioni congiunte di rimpatrio per via aerea;
- controllare l'esecuzione e l'applicazione della direttiva sulle norme e procedure comuni da applicarsi negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente (quando sarà in vigore);
- definire misure per agevolare l'identificazione dei rimpatriati privi di documenti e per impedire il furto di identità;
- prendere iniziative per garantire che tutti i paesi terzi rispettino l'obbligo di accettare la riammissione dei loro cittadini;
- valutare tutti gli accordi di riammissione vigenti allo scopo di agevolarne l'applicazione pratica e di trarre insegnamenti utili per i futuri negoziati;
- sviluppare un'impostazione comune in materia di regolarizzazione, con requisiti minimi per un'informazione reciproca precoce;
- considerare la possibilità di introdurre un lasciapassare europeo per facilitare il rimpatrio di migranti privi di documenti.

III. CONCLUSIONE: GOVERNANCE DELL'IMMIGRAZIONE

Il **Consiglio europeo** è invitato a sottoscrivere i principi comuni proposti nella presente comunicazione, sui quali sarà basata la politica d'immigrazione comune. Questi principi saranno attuati con azioni concrete, come si è suggerito sopra, e saranno oggetto di un follow-up regolare tramite un nuovo meccanismo di monitoraggio e valutazione che comprenderà valutazioni periodiche.

La politica d'immigrazione comune sarà attuata in **partenariato e solidarietà** tra gli Stati membri e le istituzioni dell'UE. Questo quadro dovrebbe essere abbastanza flessibile per adeguarsi ai cambiamenti legati principalmente alla situazione economica, all'evoluzione del mercato e agli sviluppi tecnologici. In particolare, la politica d'immigrazione comune sarà attuata nel modo seguente.

1. **Un'azione coordinata e coerente** dell'UE e degli Stati membri:

i principi comuni e le misure concrete della politica d'immigrazione comune saranno applicati **in piena trasparenza** a livello europeo, nazionale o regionale, secondo i casi;

per trovare il giusto mezzo tra esigenze del mercato del lavoro, incidenze economiche, conseguenze sociali, politiche di integrazione e obiettivi di politica estera, sarà accentuato il **coordinamento tra l'UE e i livelli nazionale, regionale e locale**, soprattutto nei settori statistico ed economico, sociale e delle politiche di sviluppo;

le questioni migratorie saranno integrate in tutte le altre politiche con cui possano avere connessioni ("approccio mainstreaming"); le dimensioni economica, sociale e internazionale dell'immigrazione devono essere inglobate in tutte le politiche connesse: sviluppo, commercio, politica di coesione, occupazione e politica sociale, ambiente, ricerca, istruzione, sanità, agricoltura e pesca, politica estera e di sicurezza, politica economica e fiscale;

saranno creati o rafforzati meccanismi per promuovere una tempestiva **consultazione delle parti interessate** sulle nuove evoluzioni politiche, in particolare delle autorità regionali e locali, delle parti sociali, degli esperti accademici, delle organizzazioni internazionali, delle associazioni di immigrati e della società civile;

sarà favorito lo scambio delle **buone pratiche**, l'apprendimento reciproco a tutti i livelli e un'ampia divulgazione delle conoscenze sulle politiche più efficaci in materia di immigrazione e integrazione.

2. **Una metodologia comune** all'UE e agli Stati membri per garantire trasparenza, fiducia reciproca e coerenza. Tale metodologia comprenderà i seguenti elementi.

I principi comuni saranno tradotti in **obiettivi e indicatori comuni** all'UE e agli Stati membri, per garantirne l'applicazione.

Gli obiettivi e gli indicatori comuni concordati saranno inseriti nei **profili migratori nazionali**, che saranno sviluppati in cooperazione con ogni Stato membro per aumentare la conoscenza dei flussi migratori. Tali profili valuteranno la situazione del mercato del lavoro e i modelli migratori nazionali, e contribuiranno a formare una base concreta di dati per politiche migratorie che rispondano efficacemente alle esigenze prioritarie degli Stati membri. Essi raccoglieranno tutte le informazioni necessarie, sia sugli immigrati già presenti sul territorio nazionale, sia sui potenziali immigrati, considereranno la composizione della popolazione immigrata in termini di qualifiche, ed esamineranno le future esigenze occupazionali.

Allo scopo di controllare, valutare e monitorare lo sviluppo dell'azione sull'immigrazione, **gli Stati membri presenteranno alla Commissione una relazione annuale** sull'applicazione degli obiettivi comuni e sui profili migratori nazionali.

Le relazioni degli Stati membri serviranno da base per la **relazione annuale di sintesi della Commissione**, che sarà trasmessa anche al Parlamento europeo.

Sulla base della relazione di sintesi della Commissione, ogni anno il **Consiglio europeo di primavera** effettuerà una **valutazione politica** della situazione e formulerà raccomandazioni, se del caso.

ALLEGATO
SINTESI – I DIECI PRINCIPI COMUNI

(1) Prosperità e immigrazione: regole chiare e condizioni di parità

La politica d'immigrazione comune deve promuovere l'immigrazione legale e subordinarla a regole chiare, trasparenti e giuste. I cittadini di paesi terzi devono ricevere le informazioni necessarie per comprendere i requisiti e le procedure per l'ingresso e il soggiorno legale nell'UE. Bisogna assicurare parità di trattamento ai cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente sul territorio degli Stati membri, allo scopo di avvicinare il loro status giuridico a quello dei cittadini dell'UE.

(2) Prosperità e immigrazione: incontro tra qualifiche e fabbisogno

Come previsto dalla strategia di Lisbona, l'immigrazione per motivi economici deve rispondere a una valutazione comune dei bisogni dei mercati del lavoro dell'UE per tutti i livelli di qualificazione e tutti i settori, allo scopo di rafforzare l'economia europea basata sulle conoscenze, di sostenere la crescita economica e di soddisfare le necessità del mercato del lavoro. Questo obiettivo va conseguito nel pieno rispetto del principio della preferenza comunitaria, del diritto degli Stati membri di determinare le quote di ammissione e dei diritti degli immigrati, e coinvolgendo attivamente le parti sociali e le autorità regionali e locali.

(3) Prosperità e immigrazione: l'integrazione è la chiave per il successo dell'immigrazione

Gli **immigrati legali devono essere integrati meglio nell'UE**, con un maggiore impegno da parte degli Stati membri di accoglienza e con il contributo degli stessi immigrati (processo "a doppio senso"), secondo i principi fondamentali comuni per l'integrazione stabiliti nel 2004. Gli immigrati devono avere l'opportunità di partecipare e sviluppare pienamente il loro potenziale; le società europee devono diventare più coese e più capaci di gestire la diversità collegata all'immigrazione.

(4) Solidarietà e immigrazione: trasparenza, fiducia e cooperazione

La politica d'immigrazione comune deve basarsi su un alto livello di solidarietà politica e operativa, reciproca fiducia, trasparenza, condivisione delle responsabilità e impegno comune dell'Unione europea e degli Stati membri.

(5) Solidarietà e immigrazione: uso efficace e coerente dei mezzi disponibili

La solidarietà necessaria per realizzare gli obiettivi strategici delle politiche comuni di immigrazione deve avere una **forte componente finanziaria**, che tenga conto della situazione specifica delle frontiere esterne di alcuni Stati membri e delle particolari sfide migratorie a cui essi si trovano di fronte.

(6) **Solidarietà e immigrazione: partenariati con i paesi terzi**

Per gestire efficacemente i flussi migratori sono necessarie **forme autentiche di partenariato e cooperazione con i paesi terzi**. Le questioni migratorie vanno pienamente integrate nella cooperazione allo sviluppo e in altre politiche esterne dell'Unione. L'UE deve procedere in stretta cooperazione con i paesi partner per aumentare le opportunità di mobilità legale e le capacità di gestione della migrazione, per identificare i fattori di spinta migratoria, per proteggere i diritti fondamentali, per lottare contro i flussi irregolari e aumentare le possibilità di utilizzare l'immigrazione a beneficio dello sviluppo.

(7) **Sicurezza e immigrazione: una politica dei visti al servizio degli interessi dell'Europa**

La **politica comune dei visti** dovrebbe agevolare l'ingresso dei visitatori in buona fede e aumentare la sicurezza. Bisogna ricorrere, laddove necessario, a nuove tecnologie per consentire verifiche differenziate e fondate sull'analisi dei rischi delle domande di visto, con un intenso scambio di informazioni tra gli Stati membri, nel pieno rispetto delle leggi in materia di privacy e protezione dei dati.

(8) **Sicurezza e immigrazione: gestione integrata delle frontiere**

L'integrità di uno spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne va conservata. Occorre rafforzare la **gestione integrata delle frontiere esterne** e sviluppare politiche di controllo frontaliero coerenti con le politiche relative al controllo doganale e alla prevenzione di altre minacce per la sicurezza.

(9) **Sicurezza e immigrazione: intensificare la lotta contro l'immigrazione illegale e tolleranza zero per la tratta di persone.**

L'UE e i suoi Stati membri devono sviluppare una politica coerente di **lotta contro l'immigrazione illegale e la tratta di persone**. Il **lavoro irregolare** e il lavoro non dichiarato, nelle loro varie forme, devono essere combattuti efficacemente con misure preventive, di contrasto e con sanzioni. Occorre inoltre aumentare la protezione e il sostegno alle vittime della tratta di persone.

(10) **Sicurezza e immigrazione: politiche di rimpatrio sostenibili ed efficaci.**

Provvedimenti di rimpatrio efficaci sono una componente indispensabile della politica dell'UE contro l'immigrazione illegale. Vanno evitate le **regolarizzazioni** indiscriminate su larga scala di persone in posizione irregolare, pur lasciando aperta la possibilità di singole regolarizzazioni basate su criteri equi e trasparenti.



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 17.6.2008
SEC(2008) 2027

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento della

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO
E AL COMITATO DELLE REGIONI**

Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

{COM(2008) 359 definitivo}
{SEC(2008) 2026}

1. INTRODUZIONE

La presente sintesi è stata redatta dalla direzione generale Giustizia, Libertà e Sicurezza con il contributo di altri servizi della Commissione, e costituisce la versione semplificata di una valutazione d'impatto in quanto si limita a definire il problema alla luce dell'acquis esistente, a passare in rassegna gli orientamenti principali (relazione) e ad inquadrare la metodologia futura. Le misure che provvederanno ad attuare i principi comuni saranno oggetto di una valutazione d'impatto completa.

L'immigrazione è una problematica complessa ma anche una delle sfide più visibili poste dalla globalizzazione agli Stati membri. Consapevoli della necessità di disegnare un nuovo approccio alla gestione della migrazione, i capi di Stato e di governo dell'UE, riuniti nel Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999, hanno stabilito gli elementi di una politica comune dell'UE in materia di migrazione appoggiandosi alle nuove disposizioni introdotte dal trattato di Amsterdam. L'approccio concordato a Tampere nel 1999 ha poi trovato conferma nel programma dell'Aia (2004-2009). Nel dicembre 2007 il Consiglio europeo ha sollecitato ulteriori sviluppi politici e progressi rapidi verso una politica migratoria globale europea, sulla base di un nuovo impegno politico.

2. PROBLEMI E SFIDE (DEFINIZIONE DEL PROBLEMA)

2.1. CALO DEMOGRAFICO E INVECCHIAMENTO DELLA POPOLAZIONE DELL'UE

Per effetto del cambiamento delle caratteristiche demografiche della popolazione europea e del ritiro dal mercato del lavoro della generazione del "baby boom", la popolazione attiva subirà nei prossimi anni un calo notevole. Secondo previsioni, raddoppierà l'indice di dipendenza degli anziani, aumenterà la pressione sul sistema sanitario e di assistenza di lunga durata e sulla spesa pensionistica, e andrà calando la crescita media potenziale annua del PIL negli EU-25. In questo scenario l'immigrazione è diventata un fattore determinante dell'evoluzione demografica dell'UE in quanto compensa, già da qualche anno, l'insufficiente ricambio naturale.

2.2. CARENZE DI MANODOPERA E DI PERSONALE QUALIFICATO

Diversi Stati membri già accusano carenze di manodopera e di personale qualificato, aggravate dalla poca mobilità dei lavoratori nell'UE. Stando a recenti previsioni a medio termine, continuerà ad aumentare la domanda di lavoratori non manuali altamente qualificati ma anche la richiesta di categorie di lavoratori a bassa qualificazione. I cittadini di paesi terzi già contribuiscono notevolmente al fabbisogno del mercato del lavoro visto che i migranti non UE in età lavorativa tendono ad essere sovrarappresentati in leggera misura ai livelli a più alta qualificazione e più significativamente ai livelli a qualificazione più bassa. Per attenuare le carenze è quindi necessario migliorare le prestazioni sul mercato del

lavoro dei cittadini di paesi terzi residenti nell'UE e definire, nel breve termine, strategie dirette ad attrarre nuovi lavoratori migranti.

2.3. INTEGRAZIONE INSUFFICIENTE DEGLI IMMIGRATI REGOLARI

Condividere le informazioni in modo efficace, coordinarsi con tutte le autorità e le parti interessate, prestare debita attenzione alle questioni di genere e alle specifiche esigenze dei giovani e dei bambini migranti costituiscono ancora importanti sfide. La capacità di raccogliere, analizzare e diffondere le informazioni connesse all'integrazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di integrazione e l'identificazione di indicatori specifici sono aspetti tuttora carenti. Nelle strategie nazionali, le iniziative strutturali destinate alla popolazione ospite per rafforzarne la capacità di adattarsi alla diversità sono sempre insufficienti, come è insufficiente la partecipazione degli immigrati all'elaborazione delle politiche d'integrazione. Migliorare il livello d'istruzione dei cittadini stranieri, l'integrazione nel mercato del lavoro e la conoscenza della società ospite e della sua lingua in modo da garantire che tutti gli immigrati capiscano, rispettino e traggano beneficio dall'ampio ventaglio di valori e diritti sanciti dalle leggi dell'Unione e degli Stati membri, promuovere la non discriminazione e le pari opportunità, sono altrettante questioni capitali delle politiche d'integrazione.

2.4. PRESSIONE CONTINUA DELL'IMMIGRAZIONE ILLEGALE

In una prospettiva di sicurezza, l'immigrazione illegale può essere ricollegata al terrorismo, alla tratta delle persone, al traffico di droga e di armi, allo sfruttamento, a condizioni di lavoro di semi schiavitù e ad altri reati gravi. Inoltre, l'immigrazione clandestina è spesso associata a tragedie umanitarie, in particolare al tentativo di entrare nel territorio dell'Unione affidandosi a reti criminali. L'ingresso, il transito e il soggiorno irregolari minano poi la credibilità delle politiche migratorie dell'UE e degli Stati membri e comportano costi sociali di vario tipo e entità. L'immigrazione clandestina è alimentata da misure di rimpatrio inadeguate, prospera grazie alle reti criminali di trafficanti e si nutre della possibilità di trovare lavoro e della prospettiva di una regolarizzazione.

2.5. PARTENARIATO INSUFFICIENTE CON I PAESI TERZI

Negli ultimi decenni l'Unione europea è diventata la meta di migranti di varie regioni del mondo e le dimensioni del fenomeno sono andate ampliandosi fino ai primi anni 2000. Alla base di ogni decisione di emigrare c'è la necessità economica, il processo è però complesso e dipende da altri svariati fattori: la ricerca di una vita migliore, una governance inefficace, un contesto imprenditoriale sfavorevole per corruzione e instabilità, mercati del lavoro compromessi, catastrofi naturali, conflitti, ecc. Ridurre i problemi a monte del fenomeno migratorio è un elemento importante dell'approccio globale.

2.6. INSUFFICIENTE ADATTAMENTO DELLA GESTIONE DELLE FRONTIERE E DELLA POLITICA DEI VISTI ALLE ESIGENZE DI UN MONDO GLOBALIZZATO

I controlli alle frontiere sono un elemento essenziale della lotta all'immigrazione clandestina e alla criminalità transnazionale, pertanto è indispensabile garantire controlli efficienti e su vasta scala. Due aspetti particolarmente importanti per l'efficacia dei controlli alle frontiere sono l'identificazione dei soggiornanti fuori termine e il rafforzamento della sorveglianza alle frontiere. D'altro canto, la maggior parte dei viaggiatori non costituisce una minaccia per la sicurezza e dovrebbe quindi poter attraversare le frontiere seguendo procedure semplificate e non troppo gravose. Inoltre, con i visti nazionali che danno accesso all'intero territorio Schengen è impossibile garantire condizioni di pari trattamento a tutti i richiedenti il visto e l'applicazione pienamente armonizzata dei criteri che sovrintendono ai controlli di sicurezza. Da ultimo, ci sono paesi in cui i richiedenti devono viaggiare a lungo per raggiungere il consolato di uno Stato membro.

2.7. UNA GOVERNANCE DELL'IMMIGRAZIONE INSODDISFACENTE

Le misure di asilo e immigrazione introdotte in uno Stato membro avranno un impatto più che probabile in altri Stati membri; questo per via dell'assenza di controlli alle frontiere nello spazio Schengen, della politica comune dei visti, degli stretti legami economici e sociali fra gli Stati membri dell'UE e dello sviluppo di politiche comuni di immigrazione e asilo che ha seguito l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam. Vista la natura transnazionale delle questioni migratorie, l'azione nazionale risulta insufficiente ed è necessario un intervento a livello dell'Unione, che per esempio istituisca norme comuni a tutta l'Europa, trasmetta un messaggio comune ai potenziali migranti o intavoli negoziati con i paesi terzi. È quindi indispensabile che le politiche nazionali e comunitarie di asilo e immigrazione si sviluppino parallelamente e in armonia. Diversi fattori hanno sinora ostacolato il processo: la regola dell'unanimità in sede di Consiglio, la poca informazione reciproca, la mancanza di statistiche comunitarie comparabili, una ripartizione diseguale delle responsabilità, un approccio della migrazione non sufficientemente globale, meccanismi di monitoraggio e valutazione inadeguati.

3. ORIENTAMENTI POLITICI E OBIETTIVI PRINCIPALI

Partendo dall'analisi dei bisogni e dei problemi che precede, e dal quadro giuridico e politico dell'UE in materia di politica di immigrazione e frontiere, sarebbe opportuno fissare una serie di obiettivi per l'ulteriore sviluppo della politica comune. Il Consiglio europeo ha già deciso un certo numero di obiettivi e opzioni politiche: in realtà, salvo due eccezioni (la questione delle regolarizzazioni e il coinvolgimento attivo delle parti sociali e delle autorità

locali e regionali) sono stati già fissati, al più alto livello politico, tutti gli obiettivi della politica.

La Commissione ha riunito e riassunto gli obiettivi in undici principi, ciascuno dei quali troverà espressione concreta in opzioni politiche e misure operative che dovrebbero costituire il contributo della Commissione all'ampio dibattito previsto nel 2009 per definire i contenuti specifici del programma che subentrerà al programma dell'Aia (2009-2014) nel settore dell'immigrazione.

Principio 1 – Regole chiare

Stabilire regole chiare e trasparenti è la condizione necessaria per definire una politica migratoria efficace e effettiva. I migranti dovrebbero quindi ricevere informazioni chiare e obiettive sui vari circuiti legali esistenti per entrare in Europa, sui loro diritti e doveri futuri, compreso quello di rispettare i valori fondamentali dell'Unione, ma anche beneficiare, nei paesi di origine e di transito, di possibilità concrete e realistiche di rispondere alle condizioni necessarie per ottenere un visto e un permesso di soggiorno. Una migliore integrazione conseguirà anche dall'ampliamento dell'insieme di diritti riconosciuti ai cittadini di paesi terzi, che dovrebbero godere, per quanto possibile, degli stessi diritti dei cittadini UE.

Principio 2 – Migrazione economica

I benefici della migrazione sono massimi quando si tiene conto delle esigenze economiche della società ospite, senza per questo precludere altre forme di migrazione che non siano a scopi occupazionali. Per quanto riguarda la migrazione economica, le condizioni di ammissione dovrebbero, per quanto possibile, muovere da una valutazione del fabbisogno – alla quale contribuirà la prossima valutazione delle esigenze europee in termini di qualifiche fino al 2020 –, dai profili migratori e dalle politiche di incontro tra offerta e domanda di lavoro, ricorrendo se possibile a formazioni nei paesi d'origine. Questa politica si accompagna pertanto alle politiche dell'occupazione e dell'istruzione in quanto cerca di sfruttare il potenziale esistente e di ridurre la disoccupazione dei cittadini di paesi terzi in posizione regolare nell'Unione, e va anche condotta nel pieno rispetto del principio della preferenza comunitaria.

Principio 3 – Integrazione

L'integrazione dei cittadini di paesi terzi è un processo di adattamento reciproco fra la società ospite e gli immigrati, ma è anche un fattore essenziale per il conseguimento di tutti i benefici dell'immigrazione. L'approccio *mainstreaming* basato sull'Agenda comune per l'integrazione è stato applicato e andrebbe ulteriormente potenziato. Programmi di integrazione specifici per nuovi arrivati, adattamento dei servizi pubblici alle particolarità dei migranti, lotta alla discriminazione, promozione della gestione della diversità sul luogo di lavoro, sensibilizzazione degli attori interessati sono tutti obblighi che competono alla società ospite. Particolare attenzione andrebbe prestata alle questioni di genere.

Anche lo sviluppo di indicatori e la valutazione regolare sono presupposti indispensabili per migliorare la situazione.

Principio 4 – Solidarietà politica, fiducia reciproca, trasparenza, condivisione delle responsabilità e informazione

Per ottenere la coerenza e l'efficacia delle politiche migratorie nazionali e dell'UE è necessario rafforzare il coordinamento fra i diversi livelli di competenza. Il coordinamento presuppone che, su scala sia nazionale che dell'Unione, la politica migratoria sia concepita e attuata in regime di trasparenza e di totale conformità con le competenze di ciascun livello. A questo fine è opportuno continuare a promuovere il meccanismo d'informazione reciproca istituito nel 2006 e lo scambio di buone pratiche, in modo da instaurare la fiducia reciproca e mandare messaggi chiari e univoci.

Principio 5 – Solidarietà

La solidarietà finanziaria è uno strumento prezioso che garantisce l'applicazione uniforme della normativa e delle politiche comunitarie, senza comportare oneri eccessivi per i singoli Stati membri, e promuove la reciproca fiducia tramite la cooperazione, la diffusione delle buone prassi e lo sviluppo delle conoscenze. Voluto come strumento flessibile, il programma generale va attuato a intervalli regolari. Gli stanziamenti totali del programma nell'ambito del riesame di bilancio 2009, e il criterio per la ripartizione delle risorse tra gli Stati membri saranno ridiscussi a seguito di una valutazione dell'attuazione, per tenere conto delle nuove situazioni nazionali.

Principio 6 – Necessità di un autentico partenariato con i paesi terzi

Per gestire efficacemente i flussi migratori è necessario instaurare un autentico partenariato con i paesi terzi. Nei prossimi anni, in effetti, l'UE dovrà intensificare la collaborazione con i paesi partner su temi come le opportunità di mobilità legale, la capacità di gestione della migrazione, l'incontro fra tendenze dei mercati del lavoro e andamento del capitale umano, la protezione dei diritti fondamentali e la lotta ai flussi irregolari. Saranno inoltre stanziati maggiori risorse per il rispetto di norme di lavoro eque, e l'Unione proseguirà lo sviluppo delle politiche in materia di assunzioni etiche, prevenzione e riduzione della fuga e dello spreco di cervelli, possibilità di migrazione circolare, potenziale di sviluppo delle rimesse, aiuto alla creazione di imprese da parte di migranti di ritorno. Sono in corso lavori esplorativi sui partenariati per la mobilità, intesi a spianare la strada per la conclusione di solidi accordi di gestione dell'immigrazione a scopi occupazionali, con partner strategici selezionati a lungo termine.

Principio 7 – Aumentare la sicurezza e agevolare l'ingresso dei viaggiatori in buona fede

È necessario sviluppare le realizzazioni in corso ricorrendo a una maggiore armonizzazione, nell'ambito in particolare della proposta di codice dei visti e di una più intensa cooperazione fra gli Stati membri. Solo l'introduzione di veri visti europei per soggiorni di breve durata garantirà il trattamento paritario di tutti i richiedenti. Tale passaggio al visto europeo non potrà, logicamente, non accompagnarsi a un movimento verso l'istituzione di centri comuni europei per la presentazione delle domande di visto. La condivisione delle risorse e le economie di scala che ne conseguirebbero garantirebbero inoltre ai richiedenti asilo un più facile accesso ai locali in cui sarebbero rilasciati i visti.

Principio 8 – Integrità del territorio Schengen

Sono necessari interventi diversi, per esempio un'azione che sviluppi la sorveglianza delle frontiere, misure che rafforzino la cooperazione operativa fra gli Stati membri attraverso FRONTEX, l'introduzione di un sistema di ingresso/uscita che registri le date di ingresso e di uscita di ciascun cittadino di paesi terzi ammesso nello spazio Schengen. È anche necessario assicurare la coerenza delle politiche interne ed esterne in materia di gestione delle frontiere. Occorre un approccio più strategico nel selezionare partner cruciali a tal fine, insieme con una definizione più chiara di obiettivi generali a lungo termine. Bisogna poi perfezionare di continuo i meccanismi di ripartizione degli oneri e di reciproca solidarietà fra Stati membri nella gestione delle frontiere esterne dell'UE.

Principio 9 – Intensificare la lotta al lavoro irregolare e al lavoro non dichiarato

Le iniziative in questo settore dovrebbero incentrarsi sulla prevenzione, sulle sanzioni e sulla loro esecuzione, e coinvolgere le istituzioni europee, gli Stati membri e le principali parti interessate, come le parti sociali. Un importante passo avanti si compirà con l'adozione della proposta di direttiva che introduce sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'UE¹⁹. Occorrerà sostenere gli incentivi al lavoro dichiarato e produrre nuovi sforzi perché sia data esecuzione alle sanzioni assegnando, a livello nazionale, risorse finanziarie e umane aggiuntive per l'istituzione di organi di controllo specializzati, l'analisi dei rischi, un maggiore coordinamento e una migliore valutazione dei controlli. È inoltre necessario che la normativa non meno dei sistemi di sorveglianza e sanzionatori si adattino alle nuove tipologie di frode, come il subappalto e il falso lavoro autonomo.

¹⁹ COM(2007) 249 definitivo del 16.5.2007.

Principio 10 – Lotta contro il traffico di migranti e la tratta di persone

Bisogna riesaminare la normativa nazionale e comunitaria in modo da reagire meglio ai nuovi fenomeni criminali e offrire più protezione alle vittime. Di conseguenza, andrebbe rafforzato e adattato alle realtà odierne il quadro giuridico esistente relativo alla lotta contro l'ingresso e il soggiorno illegali e lo sfruttamento sessuale dei bambini. Inoltre, occorre fare in modo che gli Stati membri assegnino risorse sufficienti alle tecniche investigative, al finanziamento delle organizzazioni della società civile e più generalmente all'azione penale e a tutte le misure di protezione. D'altro canto, a causa della natura transnazionale del fenomeno, bisognerebbe intensificare l'azione dell'Unione ai livelli regionale e internazionale, specie servendosi di strumenti internazionali di contrasto alla tratta delle persone.

Principio 11 – Politiche di rimpatrio sostenibili ed efficaci - regolarizzazioni

Una politica di riammissione e di rimpatrio efficace, che rispetti i diritti umani e le libertà fondamentali degli interessati, esige il potenziamento della cooperazione operativa fra gli Stati membri e del ruolo di FRONTEX nel sostegno alle operazioni di rimpatrio congiunte, l'intensificazione della cooperazione e del partenariato con i paesi terzi e la definizione di norme comuni. Inoltre, l'esperienza insegna che è indispensabile andare oltre la decisione del Consiglio, del 5 ottobre 2006, che istituisce un meccanismo d'informazione reciproca sulle misure degli Stati membri nei settori dell'asilo e dell'immigrazione, specie nel caso delle regolarizzazioni che possono avere effetti di traboccamento su altri Stati membri.

4. METODOLOGIA FUTURA: UNA MIGLIORE GOVERNANCE DELL'IMMIGRAZIONE

L'immigrazione, essendo un fenomeno complesso dalle molteplici sfaccettature, richiede una mistione di azioni politiche che comprendano una vasta gamma di problematiche e settori: vincoli demografici, bisogni economici, aspettative sociali, impatto sanitario, impegni commerciali, esigenze di sviluppo, opportunità di istruzione, sicurezza, ecc. Inoltre, trattandosi di un settore politico a competenza condivisa, occorre incoraggiare fortemente il coordinamento fra il livello UE e il livello nazionale, specie in relazione alle politiche economiche, sociali e di sviluppo. Sui futuri sviluppi politici dovrà essere assicurata la consultazione puntuale, trasparente e sistematica di tutte le parti interessate.

Ogni futuro sviluppo politico dovrà tenere conto delle singole situazioni nazionali per quanto riguarda i dati sulle presenze effettive e sui flussi di immigrati. A questo scopo bisognerà elaborare profili migratori specifici per ciascuno Stato membro, in modo da stabilire la composizione, in termini di qualifiche, della popolazione immigrata e il potenziale fabbisogno di manodopera. Sulla base dei profili migratori nazionali andranno poi definiti orientamenti e obiettivi pluriennali. È inoltre necessario concepire meccanismi di

monitoraggio e di valutazione per la trasmissione ai responsabili politici di un feedback regolare. Per poter conseguire dei miglioramenti politici, bisognerà poi mettere a punto indicatori di rendimento quantificabili e indici di riferimento. Disporre di statistiche e della necessaria capacità analitica è una condizione indispensabile per sviluppare qualunque sistema di valutazione. La Commissione europea dovrebbe riferire annualmente sull'immigrazione facendo una panoramica del problema e analizzando l'eventuale fabbisogno di mercato, in modo che il Consiglio possa procedere a una valutazione politica e formulare raccomandazioni.



CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA



11653/08 (Presse 205)

(OR. fr)

COMUNICATO STAMPA

2887^a sessione del Consiglio

Giustizia e affari interni

Bruxelles, 24-25 luglio 2008

Presidenti	Rachida					Dati
Guardasigilli,	Ministro	della	giustizia	della	Francia	
Michèle					Alliot-Marie	
Ministro		francese			dell'interno	
Brice					Hortefeux	
Ministro dell'immigrazione,	dell'integrazione,	dell'identità nazionale	e del			
cosviluppo della Francia						

PUNTI DISCUSSI

PATTO EUROPEO SULL'IMMIGRAZIONE E L'ASILO

Il Consiglio ha preso nota dello stato dei lavori su questo fascicolo in seguito al primo dibattito ministeriale in materia durante la riunione informale GAI che si è tenuta il 7-8 luglio a Cannes.

La presidenza propone che gli Stati membri adottino il patto durante il Consiglio europeo di ottobre, al fine di esprimere al livello politico più alto i principi comuni che devono orientare le politiche migratorie sul piano sia nazionale che dell'Unione, nonché gli orientamenti strategici da seguire per tradurli in pratica.

Il patto costituisce una delle priorità dichiarate della presidenza, per disporre di una base per un'effettiva politica europea comune di immigrazione e asilo a fronte delle sfide degli anni futuri e dell'esigenza di solidarietà nonché della cooperazione nella gestione dei flussi migratori.

Durante la riunione informale a Cannes, i ministri responsabili dell'immigrazione dell'UE hanno tenuto un primo dibattito e la presidenza francese ha rilevato l'ampio accordo delle delegazioni sul progetto di testo.

Il progetto di patto sottoposto ai ministri propone cinque impegni politici principali :

organizzare l'immigrazione legale tenendo conto di priorità, esigenze e capacità d'accoglienza stabilite da ciascuno Stato membro e favorire l'integrazione,

combattere l'immigrazione clandestina, in particolare provvedendo al rimpatrio nel paese d'origine o verso un paese di transito degli stranieri in posizione irregolare,

rafforzare l'efficacia dei controlli alle frontiere,

costruire un'Europa dell'asilo,

creare un partenariato globale con i paesi d'origine e di transito favorendo le sinergie tra le migrazioni e lo sviluppo.

Ognuno di questi impegni si traduce in obiettivi concreti e strategici.

Il Consiglio ha altresì preso nota della presentazione, da parte del vicepresidente della Commissione Jacques Barrot, di due comunicazioni della Commissione relative rispettivamente ad una politica d'immigrazione comune per l'Europa e a un piano strategico sull'asilo. Il Consiglio ha rilevato un'ampia complementarità tra le comunicazioni e il progetto di patto.

L'obiettivo della prima comunicazione è elaborare una politica europea d'immigrazione, in uno spazio privo di controllo fisico alle frontiere interne, sulla base di una visione comune per gestire la migrazione legale e l'integrazione e per lottare contro l'immigrazione clandestina, difendendo costantemente i valori universali di protezione dei rifugiati, rispetto della dignità umana e tolleranza.

La comunicazione delinea 10 principi che dovranno essere alla base dell'integrazione delle politiche nazionali, articolati intorno a tre concetti: prosperità, solidarietà, sicurezza. Sono illustrati attraverso esempi concreti di applicazione:

prosperità (regole chiare, trasparenti e giuste, incontro tra qualifiche e fabbisogno, integrazione)

solidarietà (trasparenza, fiducia e cooperazione, uso efficace e coerente dei mezzi disponibili, partenariati con i paesi terzi),

sicurezza (una politica dei visti al servizio degli interessi dell'Europa e dei suoi partner, gestione integrata delle frontiere, intensificare la lotta contro l'immigrazione illegale e tolleranza zero per la tratta di persone, politiche di rimpatrio sostenibili ed efficaci).

Il piano strategico elenca le misure che la Commissione intende proporre per realizzare la seconda fase del sistema europeo comune di asilo. La prima fase del sistema (1999-2004) ha permesso di adottare diversi strumenti giuridici che fissano norme minime comuni in settori quali le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo, le procedure d'asilo e i criteri comuni da applicare per identificare le persone che necessitano effettivamente di protezione internazionale, nonché norme volte a determinare lo Stato membro competente per le domande di asilo ("sistema di Dublino").

Il piano strategico propone di migliorare la definizione delle norme di protezione a livello dell'UE, modificando gli strumenti giuridici in vigore, al fine di raggiungere gli obiettivi ambiziosi fissati nel programma dell'Aia. Riconosce tuttavia che la convergenza giuridica deve conciliarsi con meccanismi di cooperazione pratica adeguati (scambi d'informazioni e delle migliori prassi, formazioni comuni, ecc.) per pervenire ad una convergenza di decisioni sull'asilo e quindi a un livello di protezione equivalente in tutta l'UE. Sarà creato l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo per coordinare le misure di cooperazione pratica. Il piano strategico prevede inoltre vari strumenti volti a promuovere la solidarietà verso gli Stati membri i cui sistemi d'asilo sono sottoposti a forti pressioni. Propone infine piste per assistere i paesi terzi che accolgono un gran numero di rifugiati, in particolare attraverso la creazione di un programma di reinsediamento a livello dell'UE e l'estensione degli attuali programmi di protezione regionale ad altre regioni.