

PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

PROVVISORIO
2005/2059(INI)

28.6.2005

PROGETTO DI RELAZIONE

sul Libro Verde sull'approccio dell'Unione europea alla gestione della
migrazione economica
(2005/2059(INI))

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

Relatrice: Ewa Klamt

PR_INI

INDICE

	Pagina
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
MOTIVAZIONE.....	7

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sul Libro Verde sull'approccio dell'Unione europea alla gestione della migrazione economica (2005/2059(INI))

Il Parlamento europeo,

- visto il Libro Verde pubblicato dalla Commissione sull'approccio dell'Unione europea alla gestione della migrazione economica (COM(2004)0811),
- vista la comunicazione della Commissione "Studio sulle connessioni tra migrazione legale e illegale" (COM(2004)0412),
- vista la comunicazione della Commissione "Prima relazione annuale su migrazione e integrazione" (COM(2004)0508),
- visto il parere del comitato economico e sociale nonché del comitato delle regioni del 15 dicembre 2004 e del 24 gennaio 2005 sulla comunicazione della Commissione "Studio sulle connessioni tra migrazione legale e illegale",
- vista la sua risoluzione del 15 gennaio 2004 sulla comunicazione della Commissione su immigrazione, integrazione e occupazione¹,
- visti il trattato di Amsterdam che ha attribuito alla Comunità compiti e competenze nei settori dell'immigrazione e dell'asilo, nonché l'articolo 63 del trattato CE,
- viste le conclusioni del Consiglio europeo alle sue sessioni del 15 e 16 ottobre 1999 a Tampere, del 14 e 15 dicembre 2001 a Laeken, del 21 e 22 giugno 2002 a Siviglia e del 19-20 giugno 2003 a Salonicco,
- vista la sua raccomandazione del 14 ottobre 2004 sul futuro dello spazio di libertà, sicurezza e diritto nonché sulle condizioni per il rafforzamento della sua legittimità ed efficienza²,
- viste le conclusioni del Consiglio europeo alla sua sessione del 4 e 5 novembre 2004 a Bruxelles e il programma dell'Aia in esse contenuto,
- visto l'articolo 45 del suo regolamento,
- visti la relazione della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni nonché i pareri della commissione per lo sviluppo, della commissione per il commercio internazionale e della commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere (A6-0000/2005),

A. considerando che non esiste una politica europea in materia di immigrazione sotto forma

¹ GU C 92 E del 16.4.2004, pag. 390.

² Testi approvati, P6_TA-PROV(2004)0022.

di un quadro ampio e coordinato e alla luce della necessità di una gestione, da parte dell'Unione europea e degli Stati membri, degli attuali movimenti migratori,

- B. considerando che una modifica della politica di immigrazione in uno Stato membro si ripercuote sui flussi migratori e sullo sviluppo in altri Stati membri,
- C. convinto che l'Unione europea, quale spazio senza frontiere interne deve perseguire, per la tutela di una società europea sicura, un approccio comune, coerente ed efficace nel settore della sicurezza delle frontiere esterne e che deve definire una politica comune nel settore dei visti, dell'asilo e dell'immigrazione sulla base della solidarietà reciproca,
- D. ritenendo che l'immigrazione per motivi economici costituisca una nuova sfida per l'Unione europea,
- E. convinto che misure per regolare l'immigrazione legale e l'integrazione debbano essere accompagnate da misure per la sicurezza delle frontiere esterne, una politica di rimpatrio coerente, la lotta contro l'immigrazione illegale e la tratta di esseri umani nonché lo sfruttamento degli immigrati mediante il loro impiego nel lavoro nero,
- F. convinto che per il successo di una politica dell'immigrazione legale è necessaria l'attuazione di strategie per la realizzazione di una piena integrazione,
- G. consapevole del fatto che la cooperazione dell'Unione europea e dei suoi Stati membri con i paesi di origine e di transito è di grande importanza in tale settore,
 - 1. deplora che il Consiglio abbia deciso di mantenere, nell'intero settore dell'immigrazione legale, l'unanimità e la procedura della consultazione;
 - 2. constata che il Consiglio non è sinora riuscito a fissare una politica comune in materia di immigrazione;
 - 3. sottolinea che lo sviluppo effettivo di una politica comune in materia di asilo e di immigrazione nel rispetto dei diritti fondamentali rappresenta un obiettivo prioritario dell'integrazione europea;
 - 4. sottolinea che la migrazione deve essere disciplinata in modo distinto a seconda dei motivi dell'immigrazione (ad esempio asilo, fuga, migrazione economica);
 - 5. è dell'avviso che misure per la migrazione economica possano essere attuate solamente quando per tutti i cittadini UE vengono garantiti nello stesso modo i diritti della libera circolazione;
 - 6. ritiene che la politica d'immigrazione dell'Unione europea debba essere definita sulla base di un approccio globale e coerente che si fondi sulle sinergie tra i vari settori della politica e non solo sui requisiti del mercato del lavoro negli Stati membri;
 - 7. considera indispensabili rafforzare la solidarietà soprattutto con i nuovi Stati membri nel settore della sicurezza delle frontiere esterne e della lotta contro l'immigrazione illegale;
 - 8. è dell'avviso che l'istituzione di un sistema integrato di tutela delle frontiere debba basarsi

su una maggiore armonizzazione in materia di visti e sulla partecipazione attiva dell'Agenzia europea per la gestione delle frontiere esterne;

9. constata che la regolarizzazione di massa non rappresenta né una misura per la lotta contro l'immigrazione illegale né un mezzo collaudato per il reclutamento di migranti economici;
10. sottolinea che la migrazione economica non rappresenta alcuna soluzione al problema dell'invecchiamento della popolazione europea o ai problemi economici ed è dell'avviso che gli Stati membri debbano percorrere nuove vie in materia di politica economica, occupazionale e della famiglia per poter far fronte alle sfide di un mondo globalizzato;
11. esorta la Commissione ad analizzare le prassi comprovate degli Stati membri per la lotta contro l'immigrazione illegale;
12. ricorda quanto sia importante che l'Unione europea includa, in tutti gli accordi di associazione e cooperazione che conclude, le clausole in merito alla gestione comune dei flussi migratori e al rimpatrio obbligatorio in caso di immigrazione illegale;
13. accoglie con favore le misure che la Commissione ha promesso di adottare in relazione alle ripercussioni specifiche dell'immigrazione illegale sulle regioni più periferiche che reagiscono in modo particolarmente sensibile ai flussi migratori illegali;
14. esorta la Commissione ad elaborare senza indugio orientamenti sull'opportuno rilevamento di materiale statistico e ad attuarli di concerto con gli Stati membri per ottenere in tal modo un quadro completo e differenziato delle migrazioni negli Stati membri;
15. è favorevole, consapevole del fatto che gli Stati membri sono competenti per la scelta e la fissazione del numero di cittadini di paesi terzi sul loro territorio, ad esaminare dati degli Stati membri e ad effettuare se del caso valutazioni globali nell'ambito delle quali vengano considerate anche quelle persone alle quali è stato concesso il permesso di soggiorno per motivi diversi da un'attività puramente economica, ad esempio rifugiati, persone che godono di protezione sussidiaria e persone che immigrano ai fini del ricongiungimento familiare;
16. esorta gli Stati membri a tener conto, per le autorizzazioni relative a migrazioni per lavoro, non solo degli interessi economici, ma anche di tutti gli altri legittimi interessi affinché la fissazione dell'autorizzazione rispecchi il risultato di una ponderazione equilibrata degli interessi;
17. esorta gli Stati membri a presentare alla Commissione una valutazione fondata su dati statistici affinché possa fornire tali previsioni, all'occorrenza, alle forze lavoro nell'intera Unione europea;
18. ricorda la competenza nazionale nel settore dell'integrazione che comporta diritti e doveri sia per le società del paese ospitante sia per gli immigrati; esorta gli Stati membri a concordare la loro politica nazionale conformemente al metodo aperto di coordinamento sulla base dei principi fondamentali comuni recentemente adottati dal Consiglio;

19. sottolinea l'importanza di una cooperazione tra la società ospitante, da un lato, e gli immigranti e le loro società d'origine, dall'altro;
20. invita gli Stati membri interessati a informare i potenziali immigrati già nel paese di origine in merito alle loro possibilità e prospettive legali; invita la Commissione a promuovere il coordinamento tra le strutture diplomatiche e consolari degli Stati membri attivi nello stesso paese anche per orientare gli immigrati possibilmente verso quegli Stati membri che dispongono di corrispondenti capacità di assorbimento sulla base del loro profilo professionale;
21. sottolinea che la politica comune in materia d'immigrazione deve tener conto della politica comune della cooperazione allo sviluppo;
22. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri.

MOTIVAZIONE

Il Libro verde presenta questioni concernenti diversi ambiti regolamentativi della gestione della migrazione economica. Tali problematiche offrono lo spunto per avviare un dibattito più aperto sul tema della migrazione economica, attraverso il quale gli Stati membri e le istituzioni europee pervengano ad esprimere una posizione solida.

Sia la consultazione svolta su internet, sia l'audizione pubblica indetta dalla Commissione europea il 16 giugno 2005 hanno avuto larga risonanza, suscitando l'espressione di pareri che hanno toccato i punti centrali della questione.

La relatrice si limita di proposito ad alcune considerazioni di carattere generale ed orientativo. Il presente documento non prevede infatti una valutazione delle questioni sollevate dal Libro verde.

Soltanto in seguito all'elaborazione delle successive proposte presentate dalla Commissione europea sarà possibile esprimere un parere dettagliato sui singoli aspetti di gestione della migrazione economica.

Nel creare un quadro giuridico coerente relativo all'immigrazione occorre considerare i seguenti elementi:

- sinergie tra i diversi ambiti della politica europea, quali la politica dell'occupazione, la politica sociale, la politica dello sviluppo e la politica estera;
- un sistema di informazione reciproca e una comunicazione preventiva tra gli organi nazionali responsabili dell'immigrazione e dell'asilo;
- un coordinamento di tutte le strutture che partecipano in qualche misura, sia a livello europeo che nazionale, alla gestione dei flussi migratori, al fine di evitare il pericolo di sovrapposizione;
- una collaborazione con i paesi d'origine, volta tra l'altro ad assicurare un'informazione chiara e precisa sui soggetti interessati dall'emigrazione, in particolare per quanto concerne la loro vita e le prospettive di lavoro.

L'accettazione da parte dei cittadini dell'Unione della migrazione economica legale è legata essenzialmente all'impiego di misure quali la lotta al lavoro nero e alla tratta di esseri umani, la protezione dei confini esterni e la politica di rimpatrio per combattere l'immigrazione illegale. La regolarizzazione di massa non rappresenta né una misura di lotta all'immigrazione illegale, né uno strumento comprovato di reclutamento di migranti economici. La modifica dello status di migrante non aiuta ad estirpare alla radice l'immigrazione illegale, ma al contrario rischia di fornirle uno stimolo ulteriore in quanto viene legalizzato un soggiorno illegale. La suddetta regolarizzazione di massa non è utilizzabile come misura di reclutamento poiché non tiene in considerazione alcun tipo di criterio di scelta, né le esigenze del mercato del lavoro.

A questo punto è d'obbligo sottolineare l'importanza di una politica nazionale ed europea d'informazione che colga lo stato d'animo dei cittadini e fornisca chiarimenti sulla situazione, sulle misure previste e le conseguenze che ne deriveranno. Tale politica deve anche mirare ad eliminare l'evidente distanza esistente tra l'analisi dei bisogni e la percezione che la società ha di essi.

I temi di discussione e quindi gli spunti per la futura regolamentazione europea in materia di migrazione economica non devono essere costituiti dai pro e contro sull'immigrazione, ma piuttosto dalle norme in sé e per sé che riguardano il fenomeno in questione.

I movimenti migratori transnazionali – che si manifestano attualmente in Europa in misura maggiore rispetto all'immigrazione – hanno avuto luogo in passato come oggi.

Nel complesso la mobilità delle persone è in aumento. Ciò rappresenta non da ultimo una conseguenza del crescente flusso transnazionale di merci e capitali, l'intensificarsi degli scambi, la circolazione del sapere a livello mondiale, l'offerta transfrontaliera di servizi e la presenza di aziende che operano su scala internazionale.

La gestione della migrazione economica a seconda delle esigenze dev'essere fondata su una base di dati statistici ampia ed affidabile. Se da un canto gli Stati membri sono tenuti ad approntare il suddetto materiale, dall'altro la relativa valutazione dev'essere eseguita a livello europeo in maniera sufficientemente tempestiva. Il materiale statistico rappresenta un fattore imprescindibile sia per quanto riguarda la regolamentazione in materia di migrazione, sia dal punto di vista dell'accettazione dei migranti.

L'Unione europea non si è mai considerata una regione di immigrazione di tipo americano o canadese, caratterizzata dall'insediamento di persone con un potenziale di forza lavoro; nondimeno l'immigrazione nell'UE è attualmente superiore a quella nei paesi tradizionali di immigrazione, motivo per cui si rende necessario elaborare una regolamentazione che permetta di gestire tali flussi migratori. Tuttavia ciò non dev'essere equiparato ad altre forme di migrazione. Non tutti gli Stati membri necessitano o desiderano accogliere migranti economici.

L'immigrazione fondata su ragioni economiche, la cosiddetta "skilled migration", si orienta infatti agli effetti economici auspicati dal paese di accoglienza, ponendo in primo piano quelli prodotti sulla crescita, l'innovazione, la struttura economica, il mercato del lavoro e il sistema sociale.

La migrazione economica va nettamente distinta dall'accoglienza di cittadini provenienti da paesi terzi a scopi umanitari. I problemi dei rifugiati e dei richiedenti asilo sono ben diversi da quelli dei migranti economici. Da parte loro, anche i paesi ospitanti hanno pretese differenti nei confronti dei due diversi gruppi di migranti.

Questi ultimi infatti hanno l'esigenza di operare una selezione tra i migranti economici secondo criteri ben precisi, cosa che non avviene nei casi di accoglienza a scopo umanitario. I più importanti tra i suddetti criteri sono il livello di istruzione, la qualifica e l'esperienza professionale, l'esistenza di rapporti contrattuali, nonché le conoscenze linguistiche e i legami familiari.

Occorre fare in modo che l'immigrazione di cittadini provenienti da paesi terzi a scopo professionale non si risolva in un semplice sfruttamento di forza lavoro. È fondamentale che persone caratterizzate da una storia personale ed un retroterra storico e sociale propri nonché spesso con famiglia trovino nell'Unione europea una nuova patria.

L'impiego di rimedi temporanei alle difficoltà di tipo congiunturale e strutturale nel mercato del lavoro non rappresenta una soluzione duratura. Tale esperienza è stata fatta in molti Stati membri attraverso modelli basati sul principio di rotazione o quello del soggiorno di breve e media durata. La regolamentazione in materia di migrazione economica deve pertanto incentrarsi essenzialmente da un lato sull'incentivazione e dall'altro sulla concessione del

permesso di soggiorno a medio e lungo termine.

Una politica di immigrazione legata al mercato del lavoro può avere successo soltanto qualora un paese non disponga di sufficiente forza lavoro per coprire la relativa domanda, per cui quest'ultima non può essere soddisfatta nel medio periodo attraverso l'uso delle risorse nazionali. Occorre mantenere la preferenza per i cittadini comunitari: la formazione e la specializzazione professionale dei cittadini di un paese e la mobilità dei cittadini comunitari ha priorità rispetto all'immigrazione da paesi terzi. Bisogna evitare il rischio di concorrenza nella partecipazione economica e sociale, sia per quanto riguarda le società nazionali che a livello di Unione. La relatrice tiene a sottolineare quest'ultimo aspetto, in quanto attualmente per i nuovi Stati membri esistono regimi transitori, ad esempio nell'ambito della libertà di circolazione.

La regolamentazione in materia di migrazione economica deve considerare i diversi interessi in gioco: ad esempio, gli interessi del paese ospitante non sono necessariamente equiparabili a quelli dell'economia. Quest'ultima potrebbe infatti richiedere un determinato tipo di forza lavoro perché l'assunzione di personale qualificato è più conveniente che formarne uno proprio. Inoltre occorre tenere in dovuta considerazione non solo le questioni relative alla situazione nazionale dell'occupazione, ma anche la capacità e la volontà di accoglienza dei cittadini del paese in questione.

L'idea secondo cui la migrazione economica rappresenterebbe la soluzione all'invecchiamento della società europea o ai problemi economici dell'Unione va respinta con decisione. Gli Stati membri devono intraprendere nel medio e lungo periodo nuove politiche economiche, dell'occupazione e della famiglia, al fine di poter affrontare le sfide di un mondo globale. La migrazione economica rappresenta soltanto una tra tante misure politiche a disposizione. L'economia europea dipende in primo luogo dall'età pensionabile, i tassi di natalità e la partecipazione al mercato del lavoro (ad esempio delle donne ultracinquantenni) futuri. In un'Unione europea caratterizzata da un'ampia apertura dei confini interni, ogni eventuale necessità di migranti economici da parte di uno Stato membro dev'essere soddisfatta tenendo conto degli altri paesi dell'Unione e della responsabilità verso di essi.

Ciò si traduce in un obbligo per gli Stati membri, ma anche in una forma di protezione per gli stessi. La regolamentazione europea comporta reciproche assunzioni di responsabilità, ma ha anche la funzione di evitare l'aggiramento delle normative nazionali in vigore negli Stati membri.

Sono necessari quadri normativi che salvaguardino il principio di sussidiarietà e di sovranità degli Stati membri. L'immigrazione nel mercato del lavoro presuppone l'esistenza di un'effettiva esigenza di forza lavoro, di cui solo gli Stati membri sono in grado di stabilire tempestivamente la misura. Qui subentra il principio di sussidiarietà. La relatrice sollecita l'avvio di uno scambio di esperienze relative ai sistemi di analisi dei bisogni basato sul principio di "best practice" (migliore prassi).

Non disponiamo di un mercato comune del lavoro, di un sistema sociale unitario, né di un sistema armonizzato per quanto riguarda le pensioni e l'assicurazione sanitaria. Di conseguenza, la regolamentazione in materia di migrazione economica dev'essere sufficientemente flessibile da tener conto nel modo più ampio e comprensivo possibile delle varie esigenze e particolarità nazionali.

La relatrice sollecita l'introduzione di un quadro giuridico generale con norme minime orizzontali, che tengano tuttavia conto delle esperienze nazionali. Dopo una fase di attuazione

e di valutazione occorre intraprendere eventuali iniziative costruttive volte a migliorare ed ampliare le misure europee: innanzitutto si potrebbero adottare alcuni standard comuni, quali le definizioni e le procedure oppure misure volte a semplificare ed uniformare l'interpretazione della normativa.

Le procedure di ammissione devono seguire le oscillazioni della domanda e costituire una strumentazione di semplice impiego, logica e trasparente. Il permesso di lavoro e di soggiorno devono essere richiesti contestualmente. Tuttavia ciò non significa che essi siano legati l'uno all'altro. Essenzialmente occorre far valere il principio della verifica dei singoli casi.

Le misure per l'integrazione sono di competenza degli Stati membri. Considerando altresì le differenze regionali che caratterizzano gli Stati membri, sarebbe opportuno adottare una politica d'integrazione a livello regionale o locale, oltre a quella nazionale.

D'altro canto, il buon esito di un'immigrazione è indissolubilmente legato all'integrazione. La politica di immigrazione nazionale deve pertanto includere un ampio concetto di integrazione. Di conseguenza, la politica di integrazione deve costituire un punto di riferimento costante nell'elaborazione della politica europea dell'immigrazione.

Oltre ai diritti dei lavoratori migranti richiesti dal Libro verde dovrebbero essere citati e considerati anche gli obblighi sociali di tipo integrativo, nonché le esigenze espresse dalle società dei paesi ospitanti. Anche la capacità d'integrazione degli Stati membri e dei loro cittadini dovrebbe svolgere un ruolo nella limitazione dell'immigrazione, così come la valutazione degli interessi e dell'identità europei. L'immigrazione per motivi economici dovrebbe essere gestita in maniera tale da raggiungere gli obiettivi di integrazione - o per lo meno fornire le condizioni perché ciò avvenga.

La concessione di titoli di soggiorno per periodi più lunghi e di altri diritti non dovrebbe dipendere dalla durata precedente del soggiorno, ma anche dagli sforzi interessati per integrarsi nel paese che li ospita.