

SCHEDA DI APPROFONDIMENTO N° 13

*La politica di immigrazione a livello europeo
di Franco Frattini Vicepresidente della Commissione Europea*

1 Perché una politica europea dell'immigrazione?

Nell'ultimo decennio l'immigrazione è diventata una priorità nell'agenda politica internazionale ed europea: 2.2 milioni di permessi di soggiorno vengono rilasciati ogni anno a cittadini di paesi terzi che intendono risiedere nell'Unione europea per motivi di lavoro, famiglia o studio. Nel gennaio 2006, i cittadini dei paesi terzi regolarmente residenti nel territorio dell'Unione erano circa 18.5 milioni, il 3.8% del totale della popolazione.

Le dimensioni di questo fenomeno, il suo impatto e la sua complessità continueranno a crescere nei prossimi anni. L'incremento della popolazione giovane in molti paesi terzi, le differenze sociali ed economiche e l'instabilità politica che li caratterizzano rende, infatti, improbabile un calo della pressione migratoria nel futuro immediato. Basti pensare che la metà della popolazione africana ha meno di 15 anni. Dal punto di vista dei paesi di residenza, poi, sussistono fattori di attrazione altrettanto importanti, ma di opposta natura, quali ad esempio il progressivo invecchiamento della popolazione attiva e carenze strutturali di manodopera in determinati settori del mercato del lavoro¹.

Per queste ragioni la gestione del fenomeno migratorio deve essere posta in relazione alle future esigenze del mercato del lavoro. Occorre cioè considerare i cittadini di paesi terzi ammessi regolarmente sul territorio europeo una risorsa per il mercato del lavoro e per la competitività dell'economia, per contribuire a sopperire al progressivo invecchiamento della popolazione attiva e sostenere i crescenti costi dei sistemi di welfare. È importante quindi che il fenomeno della migrazione legale sia affrontato e gestito nell'ottica di massimizzarne gli effetti positivi nell'interesse sia dei cittadini europei, che dei cittadini dei paesi terzi.

La consapevolezza della necessità di un approccio comune ad un fenomeno che caratterizza, anche se in misura diversa, tutti i paesi dell'Unione europea - anche in seguito all'abolizione dei controlli alle frontiere dello spazio Schengen e alla creazione di uno spazio comune di Giustizia, Libertà e Sicurezza - è in questi anni progressivamente cresciuta.

Una vera e propria competenza comunitaria in materia inizia a prendere forma solo otto anni fa, in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, il 1 maggio 1999, e all'adozione delle conclusioni del Consiglio Europeo di Tampere², nell'ottobre dello stesso anno. La necessità di un'azione comune è stata confermata non solo dall'adozione da parte del Consiglio Europeo nel novembre 2004 di un nuovo programma pluriennale (Programma dell'Aia, 2004-2009) inteso a rafforzare lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione Europea, ma anche dalle frequenti

¹ Secondo le previsioni di Eurostat, l'inizio del declino della popolazione in età lavorativa nell'Unione a 25 avverrà nel 2011, anno in cui si prevede che il saldo migratorio non potrà più sostenere la crescita della popolazione europea. Questa è ovviamente una media europea: in alcuni paesi (Germania, Italia, Lettonia e Ungheria) siamo già in pieno declino demografico, in altri (Irlanda e Francia) questo fenomeno comparirà molto più avanti.

² Per quanto attiene alla gestione dei flussi migratori, nelle sue conclusioni, il Consiglio europeo di Tampere -15 e 16 ottobre 1999 - "sottolinea la necessità di una gestione più efficace dei flussi migratori in tutte le fasi".

richieste degli Stati Membri di collaborazione sui differenti aspetti della politica migratoria.

Per quanto riguarda la cornice legale per l'azione comunitaria su questi temi, è utile ricordare che è l'articolo 63 (3) e (4) del Trattato che fornisce alla Comunità Europea la base giuridica per agire in materia di immigrazione. Il Consiglio ed il Parlamento europeo adottano misure nei seguenti settori: condizioni di ingresso e soggiorno e norme sulle procedure per il rilascio da parte degli Stati Membri di visti a lungo termine e di permessi di soggiorno, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare (a); immigrazione e soggiorno irregolari, compreso il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare (b); misure che definiscono con quali diritti e a quali condizioni i cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro possono soggiornare in altri Stati Membri (c).

In questo articolo mi concentrerò brevemente su alcuni dei principali progressi compiuti nell'ambito di questo contesto politico e normativo e sulle sfide che ci proponiamo di affrontare nei prossimi mesi al fine di realizzare una strategia comune per l'immigrazione a livello europeo.

2. I passi avanti verso una politica comune per l'immigrazione legale

Secondo quanto deciso al Vertice di Tampere, lo sviluppo di una politica di immigrazione comune dovrà articolarsi su tre linee guida: (1) una gestione più efficace dei flussi migratori; (2) il trattamento equo per i cittadini di paesi terzi garantendo loro diritti e doveri comparabili a quelli dei cittadini dello Stato membro in cui essi risiedono e (3) un partenariato con i paesi di origine allo scopo di promuovere lo sviluppo comune. Il Programma dell'Aia ha ripreso e specificato la maggior parte di questi principi, dando concrete indicazioni per lo sviluppo di queste politiche.

Per quanto riguarda l'immigrazione legale e l'integrazione degli immigrati legalmente residenti, l'Unione europea ha compiuto notevoli passi in avanti dal 1999, anche se molto rimane ancora da fare. Se si guarda infatti agli impegni politici presi dai Capi di Stato e di Governo nel corso dei Consigli Europei e li si compara con la legislazione effettivamente adottata dal Consiglio, non si può non rilevare come il mantenimento della regola dell'unanimità in sede di Consiglio e la reticenza degli Stati Membri nel procedere verso una politica migratoria comune derivino dai timori legati alla pressione dell'opinione pubblica per limitare l'immigrazione, insieme a difficoltà oggettive a definire regole comuni in un settore che vede legislazioni e pratiche nazionali ancora molto diverse.

La recente adozione di direttive in questo settore rappresenta un progresso della politica europea dell'immigrazione in ambiti molto importanti quali il ricongiungimento familiare, lo status dei soggiornanti di lungo periodo e le condizioni di ammissione di studenti e ricercatori.

In seguito all'esplicita richiesta del Consiglio Europeo che fosse presentato "un programma politico in materia di migrazione legale che includa procedure di ammissione che consentano di reagire rapidamente alla domanda fluttuante di manodopera straniera nel mercato del lavoro" (Programma dell'Aia), nel dicembre 2005, la Commissione ha adottato su mia iniziativa un Piano d'azione sull'immigrazione legale. Questo documento indica delle misure concrete che dovranno essere messe in atto fino al 2009 per lo sviluppo coerente della politica europea comune sull'immigrazione legale, in primo luogo dell'immigrazione per lavoro. A questo riguardo, è mia intenzione presentare due Direttive sull'immigrazione legale nel prossimo autunno.

A cura di Sisifo Italia - Ufficio Stampa MIM

Responsabile: Giuseppe Lanzi, 335.66.98.734 giuseppelanzi@scalabrini.net
Email: development@scalabrini.net WEB www.meetingloreto.it www.sisifoitalia.it
infoline: 071.7500256 - Fax 071.7501972

La prima è la Direttiva quadro sui diritti dei lavoratori provenienti dai paesi terzi, che si propone di semplificare le procedure di ammissione negli Stati Membri – introducendo lo sportello unico e un permesso di residenza per lavoro – ed assicurare una serie di diritti minimi di cui possano beneficiare i lavoratori ammessi a risiedere regolarmente nel territorio dell'Unione, garantendo in determinati ambiti la parità di trattamento con i lavoratori degli Stati Membri. Non si disciplineranno tuttavia le condizioni di accesso al mercato del lavoro, che resteranno di competenza degli Stati membri (o saranno disciplinati da specifiche direttive europee). La seconda direttiva in autunno riguarda le condizioni di ingresso e soggiorno per i lavoratori stranieri altamente qualificati, al fine di incoraggiarne l'ingresso nel territorio europeo per supplire alle attuali e future carenze di manodopera. In particolare, ai lavoratori che rientreranno in questa categoria, potrebbe essere rilasciata una "carta blu" europea che darà diritto ad una serie di condizioni di soggiorno particolarmente favorevoli, nonché alla possibilità di spostarsi più facilmente per lavoro in un altro Stato membro.

Al fine di favorire la legalità e contrastare il fenomeno dell'immigrazione irregolare e del lavoro sommerso che contribuisce ad alimentarla, ho presentato, lo scorso maggio, una proposta di Direttiva sulle sanzioni ai datori di lavoro che impiegano illegalmente cittadini dei paesi terzi e auspico, per la rilevanza della tematica, che questo provvedimento venga rapidamente adottato dal Consiglio nel corso dei prossimi mesi.

3. Nuovi strumenti comuni per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi

E' evidente che una politica di immigrazione efficace non può prescindere da misure di integrazione rivolte a quei cittadini dei paesi terzi che risiedono legalmente sul territorio dell'Unione. E' mia convinzione che il pieno potenziale dell'immigrazione, e il suo contributo allo sviluppo delle nostre società, possa essere sfruttato solo se gli immigrati saranno pienamente integrati sia nel mercato del lavoro, sia nella società nel suo insieme.

Per questo, nella Comunicazione che ho presentato nel settembre 2005 "Un'Agenda comune per l'Integrazione", ho voluto affiancare alla strategia per l'immigrazione legale una serie di misure concrete per l'integrazione. Si tratta di azioni puntuali da promuovere a livello europeo e nazionale e prevedere meccanismi per favorire la cooperazione e lo scambio di buone pratiche in questo ambito.

Per sostenere questo impegno, nell'ambito del Programma di Solidarietà e Gestione dei flussi migratori (2007-2013), abbiamo istituito uno specifico Fondo per l'Integrazione dei cittadini dei paesi terzi con una dotazione di 825 milioni di euro. Queste risorse finanziarie sono destinate a sostenere gli Stati nelle loro politiche di integrazione, tra le quali l'insegnamento della lingua, i programmi introduttivi ed il dialogo interculturale: tutti elementi essenziali per una convivenza pacifica.

Già a partire dal 2003, la Commissione ha co-finanziato progetti transnazionali per promuovere la cooperazione tra gli Stati Membri in questo settore attraverso il "Programma INTI", che ha visto la partecipazione di regioni, enti locali, organizzazione del terzo settore e i diversi responsabili dell'attuazione delle politiche di integrazione.

Il Fondo Integrazione, che ha a disposizione 825 milioni di euro, inciderà in modo ancora più significativo anche sulle politiche nazionali di integrazione: oltre alle azioni comunitarie, sosterrà, infatti, le politiche degli Stati Membri, in particolare per quanto riguarda le misure rivolte ai nuovi arrivati.

4. Cooperazione con i paesi di origine e di transito

Un altro tassello essenziale di un approccio globale alle migrazioni sono le relazioni con i paesi terzi. È fondamentale, infatti, coinvolgere i paesi di origine degli

A cura di Sisifo Italia - Ufficio Stampa MIM

immigrati nella gestione del fenomeno migratorio. Stiamo lavorando in coordinamento con i nostri uffici distaccati in Africa e ho instaurato stretti rapporti con i paesi africani che rivestono posizioni chiave quali paesi di emigrazione e transito, come Marocco, Senegal, Mauritania e Mali, ai quali abbiamo fornito supporto per la gestione del fenomeno.

Nel novembre 2006, ho presentato una Comunicazione sull'"Approccio globale all'immigrazione"³, che abbraccia tutte le fasi della migrazione e mira a cogliere appieno i benefici dell'immigrazione legale e comprende anche le politiche per la lotta contro l'immigrazione clandestina e la tratta di esseri umani. Il dialogo e la stretta collaborazione con i paesi terzi sono elementi essenziali da integrare pienamente nelle politiche esterne dell'Unione. Le Conclusioni del Consiglio Europeo del dicembre dello stesso anno incoraggiano la Commissione a formulare proposte e a adottare misure concrete in questo ambito.

E' stata inoltre adottata un'ulteriore Comunicazione sull'immigrazione circolare e il partenariato per la mobilità⁴. L'obiettivo è quello di riconoscere ed organizzare in modo più efficace le diverse tipologie di movimenti migratori legali tra l'Unione europea e i Paesi terzi. A condizione che vengano rispettate alcune condizioni – quali la cooperazione per il contrasto all'immigrazione illegale e la collaborazione nella riammissione degli immigrati irregolari – l'Unione europea e i Paesi africani interessati possono accordarsi su dei "pacchetti mobilità", che potranno facilitare il movimento dei cittadini di questi Stati e migliorare il loro accesso ai mercati del lavoro degli Stati membri dell'Unione europea.

Siamo ugualmente consapevoli del problema del "brain drain" e, anche per questo, il concetto di migrazione circolare, che promuova uno scambio continuo di conoscenza ed esperienza tra l'Europa e l'Africa, e' una chiave importante per le iniziative che intraprenderemo in questo ambito. Un'attenzione particolare sarà infatti rivolta al reinvestimento produttivo nei paesi di origine delle competenze acquisite dai migranti, i particolare di quelli più qualificati.

La cooperazione coi paesi di origine e di transito è anche essenziale ai fini di contrastare l'immigrazione irregolare, nonché la tratta di esseri umani che viene gestita dal crimine organizzato. L'approccio che dobbiamo seguire deve quindi comprendere, oltre alla lotta al lavoro irregolare, politiche di riammissione e ritorno⁵, nonché un rafforzamento e un miglior coordinamento dei controlli alle frontiere esterne dell'Unione⁶.

Da quanto detto, emerge chiaramente come l'immigrazione legale, il contrasto all'illegalità, l'integrazione e la cooperazione coi paesi di origine e di transito siano strettamente interconnessi. Al fine di ottenere risultati efficaci, non si può prescindere da un'azione congiunta su tutti questi fronti secondo un approccio globale alle politiche migratorie.

³ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, "L'approccio globale in materia di migrazione un anno dopo: verso una politica europea globale della migrazione, COM(2006)735 final.

⁴ COM(2007)248 del 16 maggio 2007.

⁵ Il Fondo Ritorno, che diventerà operativo a partire dal gennaio del 2008, prevede 676 milioni di euro per il periodo 2008–13. La proposta di Direttiva recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente avanzata dalla Commissione (COM(2005) 391 final e' inoltre attualmente in discussione al Consiglio e al Parlamento europeo.

⁶ L'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea è stata istituita nel 2004 (Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio del 26 ottobre 2004 (GU L 349 del 25.11.2004) col compito di coordinare la cooperazione operativa tra gli Stati membri in materia di gestione delle frontiere esterne.

L'immigrazione e' una delle sfide più evidenti della globalizzazione ed è necessario rispondere in modo efficace e rapido. Nessuno Stato membro dell'Unione europea può da solo rispondere a questa sfida: le misure intraprese in uno Stato influenzeranno le politiche e le strategie degli altri; i vari ambiti del fenomeno migratorio avranno un'influenza reciproca l'una sull'altra.

È importante quindi proseguire in questo approccio comune affinché l'immigrazione in Europa possa rappresentare un beneficio per paesi di origine, per gli immigrati e per i cittadini dell'Unione europea.

A cura di Sisifo Italia - Ufficio Stampa MIM

Responsabile: Giuseppe Lanzi, 335.66.98.734 giuseppelanzi@scalabrini.net
Email: development@scalabrini.net WEB www.meetingloreto.it www.sisifoitalia.it
infoline: 071.7500256 – Fax 071.7501972