

SCHEDA DI APPROFONDIMENTO N° 37

La politica di immigrazione a livello europeo. Un approccio "comprensivo" e globale

Giulia Henry - Esperta nazionale distaccata dal Ministero della Solidarietà Sociale alla Commissione europea, Direzione Giustizia Liberta' e Sicurezza, Unita' Immigrazione e Asilo, dove mi occupo prevalentemente di politiche di integrazione ed in particolare del coordinamento del Fondo per l'Integrazione dei cittadini dei paesi terzi recentemente istituito.

Vorrei articolare il mio intervento descrivendo alcuni dei principali e piu' recenti progressi della politica europea sulle migrazioni, soffermandomi in particolare sull'approccio globale alle migrazioni che e' piu' direttamente il tema di questa sessione dei lavori.

Innanzitutto e' in questi anni progressivamente cresciuta la consapevolezza della necessità di un approccio comune ad un fenomeno che caratterizza, anche se in misura diversa, ormai 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, Liberta' e Sicurezza.

E con questa, e' cresciuta da un lato, la consapevolezza da un lato di un approccio comprensivo, e non settoriale alle politiche migratorie; dall'altro la necessità di un approccio globale e dell'importanza della dimensione "esterna" della politica migratoria (bilaterale e multilaterale, europea ed internazionale), ai fini di un governo efficace dei flussi migratori, contro un approccio unilaterale che si e' dimostrato inefficace per molti aspetti.

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

Il cosiddetto "*comprehensive approach*" al complesso fenomeno migratorio (se escludiamo l'asilo), si articola essenzialmente su 3 assi, secondo quanto deciso già dal vertice di Tampere nel 1999 ma specificato nel Programma dell'Aia per il 2004-2009.

1. Una gestione più efficace dei flussi migratori e misure che favoriscano l'immigrazione legale e che contrastino l'immigrazione illegale
2. Un 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, quindi verso una politica europea dell'integrazione
3. Un partenariato con i paesi di origine allo scopo di promuovere lo sviluppo comune

1. Per quanto riguarda la politica dell'immigrazione legale anche se 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 e delineano difficoltà oggettive a definire regole comuni in un settore che vede legislazioni e pratiche nazionali ancora molto diverse, sono stati fatti passi avanti.

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 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. È stato recentemente pubblicato il rapporto del Parlamento europeo relativo a questo piano di azione.

Ma è a mio avviso soprattutto l'adozione di numerose direttive in questo settore a rappresentare un progresso della politica europea dell'immigrazione in ambiti molto importanti quali il ricongiungimento familiare, lo status dei

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

soggiornanti di lungo periodo e le condizioni di ammissione di studenti e ricercatori.

Il prossimo 23 ottobre saranno altresì adottate dalla Commissione due importanti direttive nell'ambito dell'immigrazione per lavoro.

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 riguarda invece 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, lo scorso maggio è stata avanzata una proposta di Direttiva sulle sanzioni ai datori di lavoro che impiegano illegalmente cittadini dei paesi terzi e questo provvedimento è attualmente in discussione al Consiglio e al Parlamento europeo.

Sempre nell'ambito del contrasto all'immigrazione irregolare, tra gli strumenti adottati, possiamo ricordare che, nell'ambito del Programma Solidarietà e gestione dei flussi migratori, due dei quattro fondi riguardano il controllo delle

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*

frontiere esterne dell'unione, e le misure per il Ritorno, che diventerà operativo a partire dal gennaio del 2008. La proposta di Direttiva sulle norme comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente avanzata dalla Commissione e' inoltre attualmente in discussione al Consiglio e al Parlamento europeo.

2. Per quanto riguarda le politiche di integrazione, e' evidente che una politica di immigrazione efficace non puo' prescindere da misure di integrazione rivolte a quei cittadini dei paesi terzi presenti sul territorio dell'Unione.

Gia' nel 2004, il Consiglio ha adottato i Principi Comuni di Base per l'Integrazione degli immigrati nell'Unione europea e la messa in pratica di questi principi costituisce un po' la nostra cornice di lavoro.

Nella Comunicazione della Commissione del settembre 2005 "Un'Agenda comune per l'Integrazione", ad una strategia per favorire l'immigrazione legale si sono delineate 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.

Tra queste, la Rete dei Punti Nazionali di contatto sull'Integrazione, alla quale partecipano tutti i 27 stati membri, e' diventato un meccanismo molto efficace per lo scambio di informazioni e per l'identificazione di buone pratiche da diffondere a livello europeo.

Anche i Manuali sull'Integrazione rivolti ai responsabili delle politiche di integrazione e agli operatori del settore elaborati in questo ambito si sono rivelati utili strumenti concreti per l'elaborazione di buone pratiche. La seconda edizione del Manuale e' stata presentata alla Conferenza Interministeriale sull'Integrazione a Potsdam e l'organizzazione di seminari tecnici che saranno la base per una terza edizione sono attualmente in corso.

Come previsto dal programma dell'Aia, la commissione sta lavorando alla preparazione di un sito web sull'integrazione, accessibile a tutti su questi temi e alla realizzazione di un Forum europeo sull'Integrazione, che veda coinvolte anche le organizzazioni del terzo settore e le varie associazioni

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

così impegnate nelle politiche anche a livello locale, nella discussione su questo tema anche a livello europeo.

Nuovi strumenti finanziari sono stati messi in atto per supportare le politiche di integrazione degli stati membri e progetti transnazionali europei.

Sempre nell'ambito del Programma Solidarietà e gestione dei flussi migratori, per il periodo 2007-2013 è stato istituito un nuovo Fondo per l'Integrazione dei cittadini dei paesi terzi di 825 milioni di euro.

Queste risorse finanziarie sono destinate a sostenere gli Stati nelle loro politiche di integrazione, tra le quali anche programmi da realizzare nei paesi di origine, corsi di lingua e formazione e tutte le attività che possano favorire una migliore ammissione ed accoglienza degli immigrati in Europa, in particolare dei nuovi arrivati.

3. La dimensione esterna delle migrazioni: il partenariato coi paesi e le regioni di origine e di transito nell'ambito del cosiddetto "approccio globale"

Un altro tassello essenziale di un approccio globale alle migrazioni sono le relazioni con i paesi terzi. Nel novembre 2006, nella Comunicazione sull'"Approccio globale all'immigrazione" - che come dicevo 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.

Sono state infatti adottate in questa cornice la Comunicazione sull'immigrazione circolare e il partenariato per la mobilità, lo scorso maggio. 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

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

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.

Naturalmente c'è un grande dibattito sul "brain drain" causato da queste misure e, anche per questo, il concetto di migrazione circolare, che promuova uno scambio continuo di conoscenza ed esperienza tra l'Europa e l'Africa, è una chiave importante per le iniziative che verranno intraprese nel futuro. Un'attenzione particolare sarà infatti rivolta al reinvestimento produttivo nei paesi di origine delle competenze acquisite dai migranti, in particolare di quelli più qualificati.

Conclusioni

L'immigrazione legale, il contrasto all'illegalità, l'integrazione e la cooperazione coi paesi di origine e di transito devono essere politiche strettamente interconnesse, parte di una strategia comune. 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.

L'immigrazione è una delle sfide più evidenti alla 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; le diverse aree di policy che toccano i vari ambiti del fenomeno migratorio avranno un'influenza reciproca l'una sull'altra.

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

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*