PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Commissione per lo sviluppo

2007/0228(CNS)

3.9.2008

PARERE

della commissione per lo sviluppo

destinato alla commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

sulla proposta di direttiva del Consiglio sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati
(COM(2007)0637 – C6-0011/2008 – 2007/0228(CNS))

Relatrice per parere: Danutė Budreikaitė

PA_Legam

Traduzione esterna

BREVE MOTIVAZIONE

La Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva del Consiglio, anche nota come "Carta blu", relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, nell'intento di attrarre migranti altamente qualificati al fine di rispondere alle attuali esigenze di forza lavoro e competere nella partita globale della cosiddetta "caccia ai cervelli". Benché il quadro giuridico della proposta miri a fare dell'UE l'economia più competitiva del XXI secolo, alcune questioni si ripercuotono innanzitutto sulla sua politica di sviluppo. Infatti, benché l'UE riconosca l'importanza della coerenza fra la propria politica di sviluppo e le restanti politiche comunitarie, fenomeno migratorio incluso, la Carta blu rischia ugualmente di aggravare, nei paesi in via di sviluppo, la carenza di lavoratori qualificati o la "fuga di cervelli", con conseguenze negative per i settori chiave per lo sviluppo. In un simile contesto, la proposta di direttiva sulla Carta blu potrebbe risultare in contraddizione rispetto al quadro giuridico inerente la coerenza delle politiche per lo sviluppo definito nel 2006, che costituisce uno dei contributi principali dell'UE in vista della realizzazione degli obiettivi del millennio nel 2015.

Attualmente, oltre il 25% dei lavoratori altamente qualificati provenienti da paesi africani, quali Mozambico, Ghana, Kenya e Uganda, vive all'interno di paesi sviluppati. Le cifre relative a Caraibi e Pacifico raggiungono il 70%[1]. Il fenomeno della fuga di cervelli si ripercuote negativamente su settori essenziali quali l'istruzione e la sanità e compromette la capacità dei paesi in via di sviluppo di realizzare gli obiettivi di sviluppo del millennio (OSM), una delle priorità della politica di sviluppo dell'Unione europea.

Un'altra questione cui la presente proposta deve far fronte è l'affermazione secondo cui le assunzioni sono effettuate sulla base del concetto della migrazione temporanea, che comporta che, al termine di un determinato periodo di servizio all'interno dell'Unione europea, il migrante faccia ritorno al proprio paese di origine (tale fenomeno è anche noto come "migrazione circolare"). Dopo aver lavorato per due anni all'interno di uno Stato membro, un migrante può tuttavia trasferirsi in un secondo Stato membro e accumulare dunque più periodi di residenza al fine di ottenere lo status di soggiornante di lungo periodo e, di conseguenza, convertire la migrazione temporanea in migrazione permanente. Ugualmente connessa alle opportunità lavorative offerte ai migranti è la questione relativa alle assunzioni etiche, una sorta di codice di condotta in grado di impedire l'assunzione attiva in settori contraddistinti da una carenza di risorse umane. Un simile codice non potrà tuttavia arrestare i flussi di lavoratori verso i paesi sviluppati. Inoltre, la proposta di codice di condotta non include le assunzioni del settore privato ed esclude i paesi non partecipanti ai negoziati relativi alla Carta blu, quali Regno Unito, Irlanda e Danimarca.

In sintesi, pur riconoscendo i possibili effetti negativi della migrazione altamente qualificata sui paesi in via di sviluppo, l'Unione europea ritiene che tale migrazione arrecherà benefici

[1] "Coerenza delle politiche per lo sviluppo: cambiamento climatico / energia / biocarburanti, fenomeno migratorio, ricerca", pagg. 22-23 (pubblicazione disponibile in lingua inglese all'indirizzo http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC(2008)434%20Pol%20coherence-3.pdf).

anche ai paesi in via di sviluppo grazie alla riduzione delle pressioni sul mercato del lavoro e alle rimesse che i migranti inviano al proprio paese di origine. Nessuno di questi argomenti si è dimostrato del tutto corretto: per quanto possa essere vero che la Carta blu riduca le pressioni sul mercato del lavoro, essa attrarrà lavoratori da settori che già presentano carenze di forza lavoro, fra gli altri quello sanitario e dell'istruzione; al contempo, allo stato attuale non è stato raggiunto alcun consenso circa il reale contributo delle rimesse a favore dello sviluppo di settori sociali quali la sanità e l'istruzione all'interno dei paesi in via di sviluppo.

EMENDAMENTI

La commissione per lo sviluppo invita la commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, competente per il merito, a includere nella sua relazione i seguenti emendamenti:

Emendamento 1

Proposta di direttiva
Considerando 4 bis (nuovo)

Testo della Commissione	*Emendamento*
	(4 bis) Al fine di assistere meglio gli Stati membri nello sviluppo delle loro strategie e politiche di immigrazione e aiutare i migranti a comprendere meglio e a seguire il processo di migrazione, occorre mettere a punto e attuare a livello europeo una politica comune in materia di immigrazione.

Emendamento 2

Proposta di direttiva
Considerando 6

Testo della Commissione	*Emendamento*
(6) Per conseguire gli obiettivi previsti dalla strategia di Lisbona, è importante anche favorire la mobilità all'interno dell'Unione dei lavoratori ***altamente qualificati*** che sono cittadini dell'UE, e in particolare di coloro che provengono dagli Stati membri che hanno aderito all'Unione nel 2004 e nel 2007. Nell'attuazione della	(6) Per conseguire gli obiettivi previsti dalla strategia di Lisbona, è importante anche favorire la mobilità all'interno dell'Unione dei lavoratori che sono cittadini dell'UE, e in particolare di coloro che provengono dagli Stati membri che hanno aderito all'Unione nel 2004 e nel 2007. Nell'attuazione della presente

presente direttiva, gli Stati membri sono tenuti a rispettare il principio della preferenza comunitaria enunciato, in particolare, nelle disposizioni pertinenti degli atti di adesione del 16 aprile 2003 e del 25 aprile 2005.

direttiva, gli Stati membri sono tenuti a rispettare il principio della preferenza comunitaria enunciato, in particolare, nelle disposizioni pertinenti degli atti di adesione del 16 aprile 2003 e del 25 aprile 2005.

Emendamento 3

Proposta di direttiva
Considerando 17

Testo della Commissione	*Emendamento*
(17) Occorre favorire e sostenere la mobilità dei lavoratori altamente qualificati provenienti da paesi terzi tra la Comunità e i loro paesi di origine. È opportuno prevedere deroghe alla direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, allo scopo di prolungare il periodo di assenza dal territorio della Comunità che non è preso in considerazione ai fini del calcolo del periodo di soggiorno legale e ininterrotto necessario per poter beneficiare dello status di soggiornante di lungo periodo. Occorre autorizzare periodi di assenza più lunghi di quelli previsti dalla direttiva 2003/109/CE del Consiglio, anche dopo che i lavoratori altamente qualificati provenienti da paesi terzi hanno acquisito lo status di soggiornante di lungo periodo-CE. In particolare, al fine di incoraggiare la migrazione circolare dei lavoratori altamente qualificati provenienti da paesi in via di sviluppo, gli Stati membri devono prendere in considerazione la possibilità di ricorrere all'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, e all'articolo 9, paragrafo 2, della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, per autorizzare assenze più lunghe di quelle previste da tale direttiva. Per garantire la coerenza, in particolare con gli obiettivi di sviluppo, tali deroghe	(17) Occorre favorire e sostenere la mobilità dei lavoratori altamente qualificati provenienti da paesi terzi tra la Comunità e i loro paesi di origine. È opportuno prevedere deroghe alla direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, allo scopo di prolungare il periodo di assenza dal territorio della Comunità che non è preso in considerazione ai fini del calcolo del periodo di soggiorno legale e ininterrotto necessario per poter beneficiare dello status di soggiornante di lungo periodo. Occorre autorizzare periodi di assenza più lunghi di quelli previsti dalla direttiva 2003/109/CE del Consiglio, anche dopo che i lavoratori altamente qualificati provenienti da paesi terzi hanno acquisito lo status di soggiornante di lungo periodo-CE. ***In linea con la comunicazione della Commissione del 12 aprile 2005 dal titolo "Coerenza delle politiche per lo sviluppo - Accelerare i progressi verso la realizzazione degli obiettivi di sviluppo del Millennio" (COM(2005)0134), occorre mettere in evidenza i seguenti cinque obiettivi volti a promuovere la migrazione circolare: 1) dare una formazione ai lavoratori nei paesi in via di sviluppo, 2) trattenere i lavoratori altamente qualificati nei paesi in via di sviluppo, 3) promuovere il***

devono essere applicabili solo se può essere dimostrato che la persona interessata è ritornata al paese di origine ***per svolgervi attività di lavoro, di studio o di volontariato.***

ritorno volontario al paese di origine favorendo la sicurezza sociale e finanziaria, 4) garantire assunzioni etiche mediante un codice di condotta giuridicamente vincolante, e 5) promuovere la migrazione circolare applicando regole in materia di doppia cittadinanza e mutuo riconoscimento dei diplomi. In particolare, al fine di incoraggiare la migrazione circolare dei lavoratori altamente qualificati provenienti da paesi in via di sviluppo, gli Stati membri devono prendere in considerazione la possibilità di ricorrere all'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, e all'articolo 9, paragrafo 2, della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, per autorizzare assenze più lunghe di quelle previste da tale direttiva. Per garantire la coerenza, in particolare con gli obiettivi di sviluppo, tali deroghe devono essere applicabili solo se può essere dimostrato che la persona interessata è ritornata al paese di origine.

Emendamento 4

Proposta di direttiva
Considerando 20

Testo della Commissione	*Emendamento*
(20) Nell'attuazione della presente direttiva, gli Stati membri devono astenersi da politiche attive di assunzione nei paesi in via di sviluppo, in settori che soffrono di carenze di risorse umane. È opportuno ***elaborare*** politiche e principi in materia di assunzioni etiche, ***applicabili ai datori di lavoro dei settori pubblico e privato, in particolare nel settore della sanità, come si sottolinea nelle conclusioni del Consiglio e degli Stati membri del 14 maggio 2007 sul Programma d'azione europeo per ovviare alla grave carenza di operatori sanitari nei paesi in via di sviluppo (2007–2013). Per rafforzare questa strategia, occorre definire***	(20) Nell'attuazione della presente direttiva, gli Stati membri devono astenersi da politiche attive di assunzione nei paesi in via di sviluppo, in settori che soffrono di carenze di risorse umane, ***soprattutto nei settori della sanità e dell'istruzione***. È opportuno ***rafforzare le*** politiche e ***i*** principi in materia di assunzioni etiche, ***definendo*** meccanismi, orientamenti e altri strumenti destinati ad agevolare la migrazione circolare e temporanea, nonché altre misure dirette a ridurre gli effetti negativi dell'immigrazione di lavoratori altamente qualificati sui paesi in via di sviluppo e ad aumentare quelli positivi. Interventi di questo tipo devono basarsi

meccanismi, orientamenti e altri strumenti destinati ad agevolare la migrazione circolare e temporanea, nonché altre misure dirette a ridurre gli effetti negativi dell'immigrazione di lavoratori altamente qualificati sui paesi in via di sviluppo e ad aumentare quelli positivi. Interventi di questo tipo devono basarsi sulla dichiarazione congiunta Africa-UE sulla migrazione e lo sviluppo, formulata a Tripoli il 22 e il 23 novembre 2006, e devono essere finalizzati a sviluppare una politica globale in materia di migrazione, secondo l'invito del Consiglio europeo del 14 e del 15 dicembre 2006.	***sulle conclusioni del Consiglio del 15 maggio 2007 relative al Programma d'azione europeo per ovviare alla grave carenza di operatori sanitari nei paesi in via di sviluppo (2007–2013), sulla comunicazione della Commissione intitolata "Coerenza delle politiche per lo sviluppo – Accelerare i progressi verso la realizzazione degli obiettivi di sviluppo del Millennio", sul nuovo Partenariato strategico UE-Africa avviato in occasione del Vertice UE-Africa nel dicembre 2007 a Lisbona*** e sulla dichiarazione congiunta Africa-UE sulla migrazione e lo sviluppo, formulata a Tripoli il 22 e il 23 novembre 2006, e devono essere finalizzati a sviluppare una politica globale in materia di migrazione, secondo l'invito del Consiglio europeo del 14 e del 15 dicembre 2006.

Emendamento 5

Proposta di direttiva
Considerando 20 bis (nuovo)

Testo della Commissione	*Emendamento*
	(20 bis) La Commissione e gli Stati membri, come affermato nelle conclusioni del Consiglio del 10 aprile 2006 sulla strategia d'azione UE sulla crisi di risorse umane per la sanità nei paesi in via di sviluppo, dovrebbero redigere ed applicare un codice di condotta per l'Unione europea per l'assunzione etica di operatori sanitari, che osservi le disposizioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO) e si basi sulle prassi ottimali degli Stati membri.

Motivazione

Seguendo l'idea dell'assunzione etica, la proposta cerca di attuare misure concrete (un impegno giuridicamente vincolante) per evitare la penuria di operatori qualificati nei paesi in via di sviluppo.

Emendamento 6

Proposta di direttiva
Considerando 20 ter (nuovo)

Testo della Commissione	*Emendamento*
	(20 ter) Il campo di applicazione del codice di condotta dell'Unione europea per l'assunzione etica di operatori sanitari dovrebbe essere esteso anche ad altri settori vitali quali l'istruzione, con l'obiettivo di garantire che i datori di lavoro sia pubblici che privati, se non si astengono, adottino almeno un'impostazione etica, per quanto riguarda l'assunzione di lavoratori migranti qualificati, in qualsiasi settore nel quale i rispettivi paesi di origine soffrono di una grave carenza di lavoro.

Motivazione

Si propone anche di estendere il codice di condotta perché includa quest'area vitale, per impedire gli effetti negativi di assunzioni non etiche nel settore dell'istruzione.

Emendamento 7

Proposta di direttiva
Considerando 20 quater (nuovo)

Testo della Commissione	*Emendamento*
	(20 quater) La Commissione dovrebbe valutare l'impatto della presente direttiva sul partenariato in materia di migrazione, mobilità e occupazione incluso nel nuovo Partenariato strategico Africa-UE firmato in occasione del Vertice UE-Africa nel dicembre 2007 a Lisbona.

Emendamento 8

Proposta di direttiva
Considerando 20 quinquies (nuovo)

Testo della Commissione	*Emendamento*
	(20 ter) La Commissione dovrebbe fornire un'assistenza tecnica e una formazione adeguate ai paesi in via di sviluppo, in modo da elaborare strategie efficaci in grado di trattenere i lavoratori altamente qualificati, ad esempio mediante programmi di sviluppo volti ad aumentare le opportunità di occupazione locale e a migliorare le condizioni di lavoro.

Emendamento 9

Proposta di direttiva
Considerando 20 sexies (nuovo)

Testo della Commissione	*Emendamento*
	(20 sexies) L'Unione europea dovrebbe sviluppare una strategia globale e coerente per eliminare le possibili conseguenze negative della migrazione di lavoratori altamente qualificati nei paesi in via di sviluppo. Tale strategia dovrebbe essere incentrata sull'investimento nella formazione di risorse umane altamente qualificate, soprattutto nei settori della sanità e dell'istruzione, e sull'assistenza ai paesi in via di sviluppo affinché trattengano nei rispettivi paesi i lavoratori altamente qualificati.

Motivazione

La fuga di cervelli dai paesi in via di sviluppo incide negativamente sul fabbisogno di risorse umane in tali paesi. Sostanzialmente gli Stati membri dell'Unione europea beneficano dei vantaggi derivanti dagli investimenti nell'istruzione effettuati dai paesi in via di sviluppo. L'UE ha l'obbligo morale di prevedere disposizioni che compensino le possibili perdite dei diversi paesi in via di sviluppo.

Emendamento 10

Proposta di direttiva
Considerando 21

Testo della Commissione	*Emendamento*
(21) Occorre prevedere disposizioni specifiche per quanto riguarda la presentazione di relazioni, al fine di sorvegliare l'attuazione del regime applicabile ai lavoratori altamente qualificati, anche per individuare ed eventualmente compensare le sue eventuali conseguenze in termini di fuga dei cervelli nei paesi in via di sviluppo, specialmente nell'Africa subsahariana. È quindi opportuno che gli Stati membri trasmettano annualmente i dati sulle professioni ***e sulle*** nazionalità degli immigrati altamente qualificati da loro ammessi, mediante la rete creata a tale scopo dalla decisione 2006/688/CE 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.	(21) Occorre prevedere disposizioni specifiche per quanto riguarda la presentazione di relazioni, al fine di sorvegliare l'attuazione del regime applicabile ai lavoratori altamente qualificati, anche per individuare ed eventualmente compensare le sue eventuali conseguenze in termini di fuga dei cervelli nei paesi in via di sviluppo, specialmente nell'Africa subsahariana. È quindi opportuno che gli Stati membri trasmettano annualmente i dati sulle professioni***, l'età, il sesso e la*** nazionalità degli immigrati altamente qualificati da loro ammessi, mediante la rete creata a tale scopo dalla decisione 2006/688/CE 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. ***La Commissione dovrebbe pertanto effettuare una valutazione di impatto delle conseguenze che l'attuazione della proposta relativa alla Carta blu avrà sui paesi in via di sviluppo e fornire tali dati agli Stati membri e al Parlamento europeo.***

Emendamento 11

Proposta di direttiva
Considerando 21 bis (nuovo)

Testo della Commissione	*Emendamento*
	(21 bis) La Commissione deve tener conto dell'impatto potenziale della presente direttiva sullo sviluppo dei settori della sanità e dell'istruzione nei paesi in via di sviluppo e, dal momento che tali settori sono indispensabili alla realizzazione degli Obiettivi di sviluppo del Millennio (OSM) nn. 2, 4, 5 e 6, è necessario garantire la coerenza fra la direttiva e gli OSM.

Emendamento 12

Proposta di direttiva
Considerando 26 bis (nuovo)

Testo della Commissione	*Emendamento*
	(26 bis) Data l'importanza di coinvolgere gli immigrati nello sviluppo dei loro paesi di origine, l'Unione dovrebbe proporre ai governi dei paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) e ai governi di altri paesi di origine di prendere in considerazione, insieme all'Unione, l'elaborazione e l'attuazione di politiche volte a massimizzare l'impatto positivo delle rimesse, assicurando il loro passaggio attraverso i sistemi ufficiali di trasferimento e rendendole così più concrete, veloci, meno costose da effettuare e meglio incanalate.

Emendamento 13

Proposta di direttiva
Considerando 27 bis (nuovo)

Testo della Commissione	*Emendamento*
	(27 bis) In vista dell'applicazione di una legislazione dell'Unione europea e di una strategia comune per le condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi ai fini di un'occupazione altamente qualificata, la Commissione e il Consiglio dovrebbero esprimere il proprio rammarico per la mancata partecipazione del Regno Unito, della Danimarca e dell'Irlanda alla direttiva relativa alla Carta blu e applicare un codice di condotta giuridicamente vincolante sulle condizioni riservate ai cittadini di paesi terzi.

PROCEDURA

Titolo	Condizioni di accesso e di soggiorno di cittadini di paesi terzi per l'esercizio di attività professionali altamente qualificate
Riferimenti	COM(2007)0637 – C6-0011/2008 – 2007/0228(CNS)
Commissione competente per il merito	LIBE
Parere espresso da Annuncio in Aula	DEVE 17.1.2008
Relatore per parere Nomina	Danutė Budreikaitė 18.12.2007
Esame in commissione	25.6.2008
Approvazione	25.8.2008
Esito della votazione finale	+: 18 –: 0 0: 0
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Thijs Berman, Marie-Arlette Carlotti, Corina Crețu, Nirj Deva, Fernando Fernández Martín, Juan Fraile Cantón, Gay Mitchell, Horst Posdorf, Frithjof Schmidt, Jürgen Schröder, Jan Zahradil, Mauro Zani
Supplenti presenti al momento della votazione finale	John Bowis, Ana Maria Gomes, Miguel Angel Martínez Martínez, Manolis Mavrommatis, Anne Van Lancker, Renate Weber