COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 21.12.2005
COM(2005) 669 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Piano d'azione sull'immigrazione legale

{SEC(2005) 1680}

INDICE

1. Introduzione 2
1.1. Il contesto politico 3
1.2. L'Agenda di Lisbona e le tendenze demografiche 4
2. Misure legislative sull'immigrazione per motivi di lavoro 5
2.1. Direttiva quadro generale 6
2.2. Le quattro direttive specifiche 6
2.2.1. Una proposta di direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno di lavoratori altamente qualificati 7
2.2.2. Una proposta di direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei lavoratori stagionali 7
2.2.3. Una proposta di direttiva sulle procedure che disciplinano l'ingresso, il soggiorno temporaneo e la residenza dei lavoratori in trasferimento all'interno di società multinazionali 8
2.2.4. Una proposta di direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei tirocinanti retribuiti 8
2.3. Altre misure legislative 8
3. Acquisizione delle conoscenze e informazione 8
3.1. Informazioni e dibattito politico 9
3.2. Il portale europeo della mobilità professionale (EURES) 9
3.3. La rete europea sulle migrazioni (REM) 9
4. Integrazione 9
5. Cooperazione con i paesi d'origine 10
5.1. Strumenti per sostenere la migrazione circolare e di rientro 10
5.2. Formazione nei paesi di origine 11
6. Conclusione 11
Allegati 12

1. INTRODUZIONE

Il programma dell'Aia, adottato dal Consiglio Europeo del 4 e 5 novembre 2004, ha sottolineato l'importanza di tenere un dibattito aperto sull'immigrazione economica a livello dell'Unione Europea che – tenendo ugualmente conto delle migliori pratiche negli Stati membri e del loro interesse ai fini dell'attuazione della strategia di Lisbona – dovrebbe costituire la base per "*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*"[1], da presentare entro la fine del 2005. Il presente documento rappresenta la risposta della Commissione a questa richiesta del Consiglio europeo.

L'11 gennaio 2005 la Commissione ha adottato un *libro verde sull'approccio dell'Unione europea alla gestione della migrazione economica*[2], al fine di assolvere il proprio mandato politico e di promuovere un dibattito approfondito su quali siano le norme comunitarie più adeguate per l'ammissione dei migranti per motivi economici e sul valore aggiunto dell'adozione di tali misure comuni. La partecipazione alla consultazione pubblica ha dimostrato che si tratta di un tema di grande interesse politico[3]. Il Parlamento europeo, il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato delle Regioni hanno anch'essi adottato i rispettivi pareri sull'argomento[4]. Un'audizione pubblica si è svolta il 14 giugno 2005.

L'esame dei contributi ha rivelato l'esistenza di un consenso generale nei confronti di una politica comune dell' Unione Europea in materia di immigrazione economica, sia pure con considerevoli differenze per quanto riguarda gli approcci da seguire e i risultati finali attesi. I problemi sollevati e le proposte formulate hanno costituito una buona base per l'elaborazione del presente documento.

Sulla base del quadro esistente, il presente piano d'azione definisce il percorso da seguire nel periodo rimanente del programma dell'Aia (2006-2009) ed elenca le azioni e le iniziative legislative che la Commissione intende intraprendere al fine di perseguire lo sviluppo coerente della politica dell'UE in materia di immigrazione legale[5]. Inoltre, il piano d'azione si inquadra nel contesto del programma di Lisbona della Commissione, adottato nel luglio 2005.

1.1. Il contesto politico

Negli ultimi decenni i flussi migratori sono aumentati considerevolmente in tutto il mondo[6]. Le differenze economiche tra i – e i cambiamenti demografici nei – paesi industrializzati e quelli in via di sviluppo, in un contesto di commercio, di problemi politici e d'instabilità dei paesi di origine, sono tutti fattori che hanno contribuito al consistente aumento della mobilità della manodopera.

Considerata la situazione sociale ed economica in evoluzione dell'Unione Europea, il contesto internazionale e l'aumento probabile dell'immigrazione nel futuro, è necessario un accordo su norme comuni dell'UE che coprano un ampio spettro di problemi attinenti all'immigrazione,

---

1 Conclusioni del Consiglio europeo, Allegato I, paragrafo III, 1.4.

2 Per ragguagli su tutti gli strumenti citati nel presente documento, cfr. la bibliografia.

3 http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/consulting_public/economic_migration/news_contributions_economic_migration_en.htm

4 PE: A6-0286/2005; SOC/199 (CESE 694/05); ECOS-045.

5 A partire dal 1999, sono state adottate 4 direttive sulla base dell'articolo 63, paragrafi 3 e 4 EC, che contengono disposizioni sull'accesso al lavoro (residenti di lunga durata, ricongiungimento familiare, studenti, ricercatori) e diverse comunicazioni.

6 Relazione ILO del 2004; relazione della Banca mondiale del 2005; EU Economy 2005 review.

al fine di garantire una gestione efficiente dei flussi migratori verso e all'interno dell'Europa, come ha ribadito la comunicazione dell'ottobre 2005 su *I valori europei nel mondo globalizzato*[7].

E' opportuno sottolineare che, anche se le decisioni sul numero di immigrati per motivi economici che possono entrare nell'UE per cercarvi lavoro sono di competenza degli Stati membri, è evidente che l'ammissione di cittadini di paesi terzi in uno Stato membro può avere ripercussioni sugli altri Stati membri e sui loro mercati del lavoro. Inoltre, nelle riflessioni sulle politiche future occorre tener conto del principio della "preferenza comunitaria", nonché del dibattito sulle misure transitorie che attualmente limitano il diritto alla libera circolazione dei cittadini dei nuovi Stati membri e del loro impatto sociale ed economico.

Una politica efficace nel settore dell'immigrazione non può limitarsi a degli strumenti per l'ammissione degli immigrati. Sono necessarie altre misure legislative e operative ugualmente importanti, dal momento che l'immigrazione rappresenta un fenomeno realmente complesso che deve essere affrontato coerentemente in tutti i suoi aspetti. L'ammissione di coloro che immigrano per motivi economici è inseparabile tanto, da una parte, dalle misure sull'integrazione quanto, dall'altra, dalla lotta contro l'immigrazione clandestina e il lavoro nero e contro la tratta degli esseri umani. E' perciò in tale contesto che l'Unione Europea deve intensificare gli sforzi per ridurre l'economia sommersa, un chiaro "fattore di attrazione" per l'immigrazione clandestina, che porta spesso allo sfruttamento. In considerazione dell'importanza di questa questione, nell'aprile 2006 sarà presentata una Comunicazione a parte sulle priorità future nel settore dell'immigrazione clandestina.

Pertanto, il presente documento propone iniziative da realizzare in tutti i settori di cui sopra e prevede anche la cooperazione con i paesi di origine. Nell'elaborazione delle varie iniziative deve essere rispettata la parità di opportunità tra uomini e donne al fine di tutelare le categorie più vulnerabili.

1.2. L'Agenda di Lisbona e le tendenze demografiche

Per quanto riguarda l'immigrazione economica, la situazione attuale e le prospettive dei mercati del lavoro dell'Unione Europea possono essere rappresentate come uno scenario di "necessità". Alcuni Stati membri hanno già esperienza di gravi carenze di manodopera e di qualificazioni in alcuni settori economici, che non si riesce a compensare facendo ricorso al mercato nazionale del lavoro. Questo fenomeno riguarda un'ampia gamma di qualifiche, dai lavoratori non qualificati ai professionisti con una formazione universitaria di livello elevato.

Le proiezioni di Eurostat[8] indicano che nell'Unione Europea "*la crescita demografica fino al 2005 sarà principalmente dovuta alla migrazione netta, dal momento che il totale delle morti supererà il totale delle nascite a partire dal 2010. L'effetto della migrazione netta non dovrebbe più compensare la diminuzione naturale dopo il 2025".* Ciò avrà serie ripercussioni sul numero delle persone occupate nell'Unione Europea a 25 dal momento che "*si prevede che la percentuale della popolazione in età lavorativa […]rispetto alla popolazione totale diminuisca fortemente passando dal 67,2% del 2004 al 56,7% del 2050, con un calo di 52 milioni[…]".* Il calo della popolazione totale è previsto per il 2025 e quello della popolazione in età lavorativa per il 2011. Alcuni Stati membri (Germania, Ungheria, Italia, Lettonia)

---

7 COM(2005) 525.

8 Le proiezioni demografiche di Eurostat costituiscono uno dei diversi scenari demografici basati sui dati della fertilità, della mortalità e della migrazione. Le tendenze indicate non tengono conto delle misure future che potrebbero influire sulle tendenze demografiche e comprendono quattro varianti: la "variante di base" i cui risultati sono qui presentati e le varianti "popolazione elevata", "popolazione bassa" e "migrazione zero". Dati di STAT/05/48.

stanno già sperimentando un declino dell'età lavorativa della popolazione, mentre in altri paesi ciò avverrà più tardi (per esempio, in Irlanda dal 2035). Tali evoluzioni demografiche non riguarderanno tutti gli Stati membri allo stesso livello, ma è una tendenza che deve essere affrontata in maniera efficace e coordinata.

L'immigrazione non fornisce da sola una soluzione a lungo termine per le nascite in calo e l'invecchiamento della popolazione, ma è una delle soluzioni disponibili nell'ambito di una più vasta serie di politiche. Considerato il basso tasso di occupazione e l'alto tasso di disoccupazione in molti paesi dell'Unione Europea[9], è opportuno dare la priorità ad azioni volte ad attirare sul mercato del lavoro più cittadini dell'Unione Europea e immigrati legalmente residenti, al fine di realizzare gli obiettivi della nuova Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, e segnatamente degli orientamenti per l'occupazione[10]. A breve e medio termine, l'immigrazione per motivi di lavoro può tuttavia contribuire positivamente – come parte del pacchetto globale di misure previste dalla Strategia di Lisbona e finalizzate all'incremento della competitività dell'economia dell'Unione Europea – a far fronte agli effetti dell'evoluzione demografica, e può rivelarsi fondamentale per provvedere alle esigenze attuali e future del mercato del lavoro e garantire così la sostenibilità e la crescita economica.

2. MISURE LEGISLATIVE SULL'IMMIGRAZIONE PER MOTIVI DI LAVORO

La consultazione pubblica che è stata fatta ha confermato la necessità di elaborare norme comuni europee in questo settore e ha anche fornito alla Commissione una base utile per presentare proposte equilibrate e realistiche.

La consultazione pubblica ha attirato l'attenzione sui vantaggi possibili di un quadro orizzontale che preveda condizioni di ammissione per tutti i cittadini di paesi terzi che cercano di entrare nei mercati del lavoro degli Stati membri. Tuttavia, gli Stati membri non hanno dimostrato un sostegno unanime per un tale approccio. Inoltre, è necessario che vi sia una flessibilità sufficiente per far fronte alle diverse necessità dei mercati nazionali del lavoro. Per questi motivi si ritiene che una serie mirata di misure complementari – una direttiva quadro generale e quattro strumenti specifici – sia più appropriata per raggiungere gli obiettivi di trasparenza, efficacia della legislazione europea e non discriminazione. Il pacchetto mira pertanto all'elaborazione di strumenti flessibili e non burocratici per offrire, da una parte, un approccio corretto, basato sul diritto, a tutti gli immigrati per motivi di lavoro e, dall'altra, condizioni favorevoli per le categorie specifiche di immigrati necessarie nell'Unione Europea.

A differenza della proposta di direttiva del 2001 sull'immigrazione economica – che mirava a disciplinare le condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi al fine di svolgere attività di lavoro subordinato o autonomo – questa serie di strumenti normativi tratta esclusivamente delle condizioni e delle procedure di ammissione di determinate categorie precise di immigrati economici. Oltre a questo, si vuole stabilire di quali diritti un cittadino di un paese terzo potrà godere una volta ammesso nel territorio di uno Stato membro.

Le proposte saranno precedute da dibattiti e consultazioni con gli esperti del settore. Sarà inoltre tenuto conto del loro impatto economico sulla crescita e l'occupazione.

---

[9] Il tasso di disoccupazione modificato in base ai cambiamenti stagionali dell'UE a 25 era nel settembre 2005 (come in agosto) pari all'8,6%, variando dal 4,3% (IE) al 17,7% (PL). Nel settembre 2004 era invece del 9,0% (Eurostat: 141/2005).

[10] Decisione del Consiglio, del 12 luglio 2005, relativa agli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione.

Tale pacchetto non è esaustivo. Se del caso, possono essere presentate ulteriori proposte nei settori in cui si richiede un'ulteriore esame (per esempio, per far fronte a situazioni in cui i contatti personali tra gli immigrati economici e i futuri datori di lavoro costituiscono un requisito preliminare per l'assunzione, per disciplinare i lavoratori autonomi, etc.).

2.1. Direttiva quadro generale

Ad eccezione delle domande di permesso congiunto, il presente strumento non tratta delle condizioni e procedure di ammissione per gli immigrati economici, che saranno invece stabilite negli strumenti specifici. Non influirà nemmeno sull'applicazione del principio della preferenza comunitaria[11].

L'obiettivo principale di tale strumento orizzontale è di garantire un quadro comune di diritti per tutti i cittadini di paesi terzi legalmente occupati già ammessi in uno Stato membro, ma non ancora in possesso dello status di residenti di lunga durata. Ciò non solo sarebbe corretto nei confronti di coloro che contribuiscono alle nostre economie con il loro lavoro e i loro versamenti di imposte, ma contribuirebbe anche a stabilire condizioni comparabili all'interno dell'Unione Europea. In tale contesto, si dovrebbe affrontare il problema del riconoscimento dei diplomi e di altre qualifiche, al fine di evitare che gli immigrati lavorino molto al di sotto delle loro competenze, ciò che costituisce una perdita in termini di reddito e di valorizzazione delle competenze per gli immigrati stessi e per i paesi di residenza e di origine.

Potrebbe essere inoltre proposta una domanda unica per un permesso congiunto di residenza e di lavoro, di cui sarebbe titolare il lavoratore e che conterrebbe le informazioni biometriche più avanzate. Pur non interferendo significativamente con le procedure interne nazionali, ciò semplificherebbe le procedure per gli immigrati e i datori di lavoro. Per evitare gli abusi e per combattere contro il lavoro nero, potrebbe essere prevista la responsabilità finanziaria del datore di lavoro, come nella direttiva sui ricercatori. La validità di tale documento dovrebbe essere strettamente collegata con l'esistenza di un contratto legale di lavoro; deroghe a questo principio potrebbero essere previste per determinate condizioni specifiche del mercato del lavoro e questa questione sarà affrontata nelle direttive specifiche.

2.2. Le quattro direttive specifiche

Si è esaminato se fosse opportuno proporre regimi specifici per settori precisi dell'economia o per ampie categorie di immigrati. Nella situazione attuale e considerate le differenze tra gli Stati membri per quanto riguarda le previsioni demografiche, le condizioni sociali, nonché le strutture, le tendenze e le necessità dei mercati del lavoro, non si è ritenuto utile dal punto di vista economico e sociale far riferimento a settori economici specifici, dal momento che ciò potrebbe comportare un indesiderabile irrigidimento dei mercati nazionali del lavoro. D'altra parte, la consultazione pubblica ha portato a identificare chiaramente le categorie di lavoratori per i quali esistono esigenze e interessi comuni. Si è inoltre voluto creare un equilibrio tra gli interessi di taluni Stati membri – maggiormente inclini ad attirare lavoratori altamente qualificati – e quelli dei paesi che hanno bisogno soprattutto di lavoratori stagionali. Tali

---

[11] *Gli Stati membri terranno conto delle richieste di accesso sul loro territorio per fini di occupazione solo qualora l'offerta di posti di lavoro proposta in uno Stato membro non possa essere coperta dalla manodopera nazionale e comunitaria o dalla manodopera non comunitaria che risiede legalmente e a titolo permanente in detto Stato membro e che già fa parte del regolare mercato del lavoro di detto Stato* (risoluzione del Consiglio del 20 giugno 1994, in connessione con il regolamento del Consiglio (CEE) n. 1612/68). Va notato che i trattati di adesione del 16 aprile 2003 e del 25 aprile 2005 danno la preferenza ai lavoratori che sono cittadini degli Stati membri rispetto ai cittadini di paesi terzi per quanto riguarda l'accesso ai mercati del lavoro degli Stati membri.

strumenti saranno complementari alla direttiva quadro e riguarderanno solo i lavoratori subordinati.

Come norma generale, l'ammissione deve essere subordinata all'esistenza di un contratto di lavoro e alla "verifica della necessità economica". Possono rendersi necessarie delle deroghe per talune carenze (di lavoratori) dichiaratamente strutturali e/o temporanee in determinati settori/occupazioni/regioni. Si dovranno rispettare gli impegni internazionali sottoscritti dalla Comunità Europea, o dalla Comunità Europea e dagli Stati membri, segnatamente nell'ambito della politica commerciale comune. Inoltre, occorre prestare attenzione alle considerazioni etiche per taluni settori particolarmente vulnerabili alla fuga dei cervelli: per esempio, la crisi globale nelle risorse umane nel settore della sanità, con gravi carenze di operatori sanitari in particolare in determinate regioni dell'Africa, determinate dalla fuga di cervelli, richiede un approccio globale e coerente all'assunzione sulla base di principi etici degli operatori sanitari[12].

2.2.1. Una proposta di direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno di lavoratori altamente qualificati[13]

Nella maggior parte degli Stati membri c'è bisogno di tali lavoratori a causa delle carenze nelle riserve di forza lavoro per quanto riguarda i lavoratori altamente qualificati. Inoltre, studi recenti evidenziano, ad esempio, che il 54% degli immigrati di prima generazione con una laurea universitaria provenienti dai paesi Med-MENA risiede in Canada e negli USA, mentre l'87% di coloro che hanno un livello di istruzione elementare, o inferiore a quella elementare, oppure di istruzione secondaria, sono in Europa[14]. Per far fronte a questa situazione, si potrebbe proporre una procedura speciale comune per selezionare ed ammettere rapidamente tali immigrati, prevedendo condizioni favorevoli per incoraggiarli a scegliere l'Europa. In tale ottica, si valuterà successivamente se sia più opportuno includere la mobilità all'interno dell'UE, o optare per una proposta più ambiziosa come un permesso di lavoro UE (una *green card* dell'Unione Europea), rilasciato da uno Stato membro ma valido in tutta l'UE, nel rispetto tuttavia delle regole per l'accesso ai mercati del lavoro nazionali.

È possibile far fronte ad una domanda fluttuante di manodopera straniera[15] solo con procedure agevolate e flessibili. La proposta potrebbe quindi prevedere una clausola di apertura, applicabile nei casi in cui vi sia necessità di talune categorie di lavoratori diversi dai lavoratori altamente qualificati (ad esempio, lavoratori qualificati) o una mancanza di manodopera in alcune regioni. L'unico obbligo sarebbe di segnalare l'applicazione di questa clausola utilizzando il sistema di informazione reciproca sull'immigrazione e l'asilo.

2.2.2. Una proposta di direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei lavoratori stagionali

La necessità di lavoratori stagionali si manifesta regolarmente in alcuni settori, principalmente quello agricolo, dell'edilizia e del turismo, in cui molti immigrati lavorano al nero in condizioni precarie. Il regime proporrà un permesso di residenza/lavoro che permetta ai cittadini di paesi terzi di lavorare per un certo numero di mesi all'anno per 4-5 anni. I timbri di ingresso e di uscita dovrebbero evitare gli abusi.

L'obiettivo è di fornire la manodopera necessaria negli Stati membri garantendo allo stesso tempo uno status giuridico certo e una prospettiva di lavoro regolare agli immigrati

---

12 COM(2005) 642.
13 Diversi dai ricercatori.
14 Rapporto CARIM 2005 (pag. 21).
15 Cfr. nota 1.

interessati, proteggendo in questo modo una categoria particolarmente debole di lavoratori e contribuendo così allo sviluppo dei paesi di origine[16]. Anche in presenza di un'elevata disoccupazione, tale categoria di lavoratori stranieri raramente è in conflitto con i lavoratori europei, dal momento che pochi cittadini e residenti dell'Unione Europea si rendono disponibili a lavorare in occupazioni stagionali.

2.2.3. Una proposta di direttiva sulle procedure che disciplinano l'ingresso, il soggiorno temporaneo e la residenza dei lavoratori in trasferimento all'interno di società multinazionali

Tale regime stabilirà procedure comuni per disciplinare l'ingresso, il soggiorno temporaneo e la residenza nell'Unione Europea dei lavoratori in trasferimento all'interno di società multinazionali. Tali procedure non pregiudicano gli impegni internazionali sottoscritti dalla Comunità Europea o dalla Comunità Europea e i suoi Stati membri. Al fine di permettere la ridistribuzione in Europa del personale chiave e degli specialisti delle società internazionali, occorrerà prevedere anche la mobilità tra paesi dell'Unione Europea dei lavoratori in trasferimento all'interno di società multinazionali, dal momento che si tratterebbe di un evidente valore aggiunto dell'intervento comunitario.

2.2.4. Una proposta di direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei tirocinanti retribuiti

Si tratta di una categoria particolare di tirocinanti per i quali non esistono norme comuni (a differenza dei tirocinanti non retribuiti)[17]: è pertanto importante provvedere a colmare tale lacuna legislativa. Autorizzare i cittadini di paesi terzi ad acquisire conoscenze e competenze grazie ad un periodo di tirocinio in Europa può essere un modo di incoraggiare la circolazione dei cervelli, che va a beneficio sia dei paesi di origine che di quelli di accoglienza. Sarà necessario prevedere delle misure di garanzia per evitare abusi, come, ad esempio, nel caso di tirocinanti che sono in realtà dei lavoratori temporanei sottopagati.

2.3. Altre misure legislative

Tutte le direttive relative all'immigrazione legale e all'asilo contengono disposizioni che disciplinano l'accesso al lavoro dei cittadini di paesi terzi interessati[18]. Dopo un'opportuna valutazione, potrebbero essere presentate delle proposte di modifica al fine di un'ulteriore futura armonizzazione, anche prima della revisione a medio termine prevista dai rispettivi testi.

3. ACQUISIZIONE DELLE CONOSCENZE E INFORMAZIONE

Gli operatori del settore consultati hanno chiaramente sottolineato il valore aggiunto dell'azione dell'Unione Europea per garantire un migliore accesso alle informazioni su diversi aspetti della migrazione, il loro scambio e la loro diffusione. Inoltre, essi hanno riconosciuto l'importanza di promuovere il dibattito politico e l'acquisizione delle conoscenze in materia. Pertanto, nei prossimi anni saranno elaborati diversi strumenti al fine di migliorare sostanzialmente l'accesso alle informazioni, il loro scambio e il loro coordinamento. L'elenco delle azioni presentate non è esaustivo e potrebbero essere previste attività complementari.

---

16 COM(2005) 390.
17 Direttiva 2004/114/CE.
18 Allegato III.

3.1. Informazione e dibattito politico

Entro la fine del 2007 sarà creato un portale dell'Unione Europea sull'immigrazione, contenente le politiche e la legislazione europee, notizie ed informazioni, nonché link verso i siti Internet nazionali in materia, la rete EURES, il futuro sito dell'Unione Europea sull'integrazione e i risultati delle ricerche in materia a livello europeo e internazionale. Saranno realizzate campagne specifiche di informazione sulle politiche europee in materia di immigrazione e saranno effettuati ulteriori studi, in particolare sui permessi per ricerca di lavoro e sui sistemi applicabili ai lavoratori altamente qualificati.

Attività mirate a livello europeo affiancheranno il dibattito politico e lo scambio di esperienze tra gli operatori del settore. L'anno europeo della mobilità dei lavoratori (2006) e l'anno europeo delle pari opportunità per tutti (2007) costituiranno ulteriori occasioni per individuare, discutere e affrontare le questioni connesse agli immigrati di paesi terzi.

Oltre a verificare l'attuazione degli strumenti giuridici esistenti, la Commissione finanzierà iniziative destinate alla sensibilizzazione, all'informazione e alla formazione, sia a livello nazionale che europeo.

3.2. Il portale europeo della mobilità professionale (EURES)

Il processo di consultazione ha evidenziato che i servizi forniti dal portale europeo della mobilità professionale e dalla rete EURES[19] per promuovere la mobilità dei cittadini dell'Unione Europea potrebbero contribuire anche alla gestione dell'immigrazione economica dei cittadini di paesi terzi. In tale contesto, la prossima revisione degli orientamenti EURES costituirà l'occasione adatta per adeguare ed espandere i servizi resi disponibili dal portale, per rispondere ad una delle esigenze di informazione di cui sopra (fornire informazioni regolari sulle opportunità di lavoro in Europa, le tendenze del mercato del lavoro, etc.), utilizzando al meglio le sinergie con il futuro portale dell'Unione Europea sull'immigrazione e con il portale europeo della mobilità dei ricercatori[20]. I nuovi orientamenti 2007-2010 offriranno un'opportunità a medio termine per effettuare le modifiche necessarie.

3.3. La rete europea sulle migrazioni (REM)

L'obiettivo della REM era di fornire alla Comunità Europea, ai suoi Stati membri e, a lungo termine, al grande pubblico, informazioni oggettive, affidabili e comparabili sull'immigrazione e l'asilo[21]. L'analisi dei risultati della consultazione pubblica sul libro verde sul futuro della REM[22] porterà ad individuare le priorità future, ad elaborare strutture adeguate e a prendere i provvedimenti necessari per garantire una diffusione soddisfacente dei risultati, al fine di disporre di informazioni migliori. In tale prospettiva si esaminerà come organizzare le diverse reti comunitarie presenti e future, e le fonti di informazioni sull'immigrazione.

4. INTEGRAZIONE

La comunicazione del 2003 intitolata *Immigrazione, integrazione e occupazione* ha sottolineato che l'accesso al mercato del lavoro è cruciale per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi. La comunicazione del 2005 su *Un'agenda comune per l'integrazione*, cui la Commissione darà attivamente seguito, ha proposto un quadro per l'integrazione dei cittadini

---

19 http://europa.eu.int/eures

20 http://europa.eu.int/eracareers

21 Consiglio europeo di Laeken.

22 COM(2005) 606.

di paesi terzi nell'Unione europea. Gli orientamenti contenuti in questa comunicazione sono stati sostenuti dal Consiglio nelle sue conclusioni su un'agenda comune per l'integrazione, adottate nel dicembre 2005.

Poiché l'integrazione tocca diversi settori, tra cui il lavoro, le politiche urbane e l'istruzione, la Commissione farà in modo che le priorità della politica per l'integrazione siano tradotte in modo coerente nell'insieme delle diverse politiche. Tra le misure raccomandate nei diversi settori interessati[23] c'è il miglioramento dei programmi e delle attività di accoglienza per gli immigrati legali e per le persone a loro carico. Esse dovrebbero includere dei fascicoli informativi per gli immigrati economici appena arrivati, nonché corsi di orientamento linguistico e di educazione civica finalizzati a far sì che gli immigrati comprendano e rispettino i valori comuni nazionali ed europei, e ne traggano beneficio.

L'Unione Europea sovvenziona le politiche di integrazione degli Stati membri mediante strumenti finanziari, come le Azioni Preparatorie per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi (INTI). Nelle prospettive finanziarie 2007-2013, la Commissione ha proposto un nuovo strumento di solidarietà, il Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi. I suoi obiettivi – complementari a quelli del Fondo sociale europeo (FSE) – sono connessi alle problematiche individuate in relazione ai cittadini di paesi terzi e si basano sui Principi di base comuni per l'integrazione stabiliti dal Consiglio Giustizia e Affari Interni del novembre 2004.

Una priorità specifica del progetto di regolamento del FSE per gli anni 2007-2013 è quella di incrementare la partecipazione degli immigrati al mondo del lavoro e di rafforzare la loro integrazione sociale. In tale ottica, la Commissione intende prestare particolare attenzione per garantire che vi siano azioni efficaci e risorse adeguate per perseguire tale priorità. Il negoziato sui quadri strategici nazionali – e sui relativi programmi operativi – sarà lo strumento istituzionale per garantire che nei prossimi anni i fondi dell'Unione Europea siano effettivamente usati per tale scopo. Anche il Fondo europeo di sviluppo regionale sostiene alcune misure di integrazione.

5. COOPERAZIONE CON I PAESI D'ORIGINE

Dalla consultazione è emersa chiaramente la necessità di potenziare la collaborazione con i paesi terzi sull'immigrazione economica e di elaborare iniziative che offrano opportunità più vantaggiose a tutti i principali attori interessati, cioè ai paesi di origine e di destinazione e agli immigrati per lavoro. Un'azione possibile consiste nel monitoraggio dell'immigrazione dei lavoratori qualificati dai paesi in via di sviluppo a quelli dell'Unione Europea, in modo da individuare i settori e i paesi di origine in cui si verifica una significativa fuga di cervelli. Si dovrebbe poi discutere all'interno dell'Unione Europea e con tali paesi al fine di trovare possibili soluzioni. Inoltre, la Commissione – cosciente dell'importanza di fornire informazioni più complete nei paesi di origine sulle possibilità e le condizioni da riempire per poter immigrare legalmente nell'Unione Europea – a l'intenzione di prendere le misure necessarie per ampliare le fonti di informazione attualmente disponibili.

Altre iniziative potrebbero essere proposte nei seguenti settori, per le quali l'Unione Europea potrebbe, se del caso, fornire un adeguato supporto finanziario.

5.1. Strumenti destinati a sostenere l'immigrazione circolare e di rientro

La comunicazione su *Migrazione e sviluppo* ha evidenziato l'importanza di agevolare l'immigrazione di rientro e l'immigrazione circolare. Il seguito da dare a tale comunicazione

[23] Per ulteriori dettagli: COM(2005) 389.

– anche mediante misure specifiche – può contribuire in maniera significativa allo sviluppo di una politica europeo nel settore della migrazione economica. La direttiva sullo status dei residenti di lungo periodo offre già delle possibilità interessanti, come la possibilità per gli Stati membri di autorizzare gli immigrati che rientrano nel loro paese di origine a conservare il loro status per un periodo di tempo più lungo del periodo di un anno previsto dall'articolo 9. Sono previsti studi di fattibilità su eventuali nuove misure, come ad esempio visti a lungo termine per ingressi multipli per gli immigrati che rientrano o la possibilità per gli ex-immigrati di avere la priorità e ottenere un nuovo permesso di residenza per un'ulteriore occupazione temporanea nel paese di precedente residenza tramite una procedura semplificata. In tale prospettiva potrebbe essere creata una banca dati dell'Unione Europea sui cittadini di paesi terzi che hanno lasciato l'Unione allo scadere del loro permesso temporaneo di lavoro/residenza. La valutazione d'impatto che dovrebbe essere effettuata per il sistema di entrata-uscita (*entry-exit system*)[24] potrebbe ad esempio includere un'analisi della fattibilità e dell'opportunità di tale banca dati.

Inoltre, l'Unione Europea dovrebbe continuare ad adoperarsi per ideare regimi temporanei di immigrazione che contribuiscano ad apportare i massimi benefici a tutte le parti interessate, quindi rispondendo alle esigenze di manodopera degli Stati membri pur contribuendo, grazie ad un eventuale rientro, allo sviluppo dei paesi di origine, e offrendo qualifiche e altri vantaggi agli immigrati che vi prendono parte.

Disposizioni atte a disciplinare la migrazione temporanea e di rientro saranno incluse in alcuni degli strumenti specifici (Punto 2.2).

5.2. Formazione nei paesi di origine

Indipendentemente dalle misure di integrazione prese prima della partenza, corsi di formazione professionale e di lingua nel paese di origine potrebbero aiutare gli immigrati ad acquisire competenze e ad adattarsi meglio ai bisogni di lavoro nell'Unione Europea, agevolando in tal modo le loro possibilità di trovare un'occupazione legale. Saranno accuratamente studiate le opportunità politiche e la fattibilità tecnico-finanziaria di sostenere con un finanziamento della Comunità Europea la creazione di adeguate strutture per la formazione, sotto la responsabilità delle autorità locali e/o di organizzazioni non governative.

Indipendentemente dalle azioni intraprese, l'ammissione di un lavoratore straniero non deve essere subordinata alla frequentazione di tali corsi, anche se possono essere previste delle agevolazioni.

6. CONCLUSIONE

Con questo piano d'azione la Commissione assolve il compito affidatole dal Programma dell'Aia e risponde alle idee e ai consigli formulati nel corso della consultazione pubblica. Nei prossimi quattro anni verranno proposte misure precise e saranno realizzati studi e analisi supplementari (cfr. l'allegato I). A tempo debito, si svolgeranno ulteriori dibattiti e consultazioni con gli esperti degli Stati membri, delle parti sociali e degli altri operatori del settore.

---

[24] COM(2005) 597.

ALLEGATI

I. Roadmap for the proposed measures

This roadmap should be considered as indicative and not exhaustive, as other actions may be scheduled in the coming years. It gives an overview of the Commission's intentions, but its implementation will depend, amongst other things, on the necessary preliminary work – including impact assessments and consultations – to be carried out before putting forward the concrete proposals, as explained in the main text of the policy plan on legal migration.

Year	Policy Plan section	Actions envisaged
2006	2.	Discussion with and consultation of the relevant experts (from Member States, the other EU institutions and international organisations , social partners, civil society, etc) in preparation of the possible legislative instruments for the entry and residence of third-country nationals (will continue throughout the 2006-2009 period).
	3.1.	- Research studies and dissemination of available results (will continue throughout the 2006-2009 period), in particular studies on job-seekers permits and on highly skilled schemes, including the creation of a possible EU green card system (for 2006); - Activities under the umbrella of the European Year of Workers Mobility - Feasibility analysis and possibly pilot phase of the EU migration portal.
	3.2.	Development of the new EURES Guidelines
	3.3.	- Analysis of the contributions to the Green Paper on the Future of the European Migration Network (EMN), adopted in 2005, and selected expert meeting (March 2006); - Depending on the outcome of the public consultation: decision on the future of EMN and, if it is to be maintained, adoption by the Commission of a proposal to provide a legal base for the network (second half of 2006).
	4.	- Implementation of measures for integration via the ESF (will continue throughout the 2006-2009 period); - Annual call for proposals for preparatory actions for integration of third-country nationals INTI. INTI should be followed by the European Fund for the Integration of third-country nationals proposed by the Commission under the financial perspectives 2007-2013; - Handbook on integration for policy-makers and practitioners – second edition, covering also integration in the labour market; - Integration website: pilot phase. It will also contain best practice in the

		area of integration in the labour market.
	5.	- With a view to foster and facilitate circular migration, analysis of the transposition and implementation in particular of Art. 9 of Council directive 2003/109/EC (long-term residents) by the Member States (to be continued in 2007); - Feasibility studies on long-term multi-entry visas and on how to effectively implement circular migration. - Availability of financial support under EU financial instruments for pilot projects for the creation of training structures in the countries of origin (from 2006).
2007	2.1. 2.2.1.	- Presentation by the Commission of proposals for the framework directive and for the directive on the conditions of entry and residence of highly skilled workers (negotiations in Council will start in 2007 and, if necessary, continue in 2008).
	2.3.	Starting a process of reflection on the revision of existing directives based on the actual implementation by the Member States, including discussion with the relevant stakeholders (will be carried out throughout the period according to the transposition date of the different measures).
	3.1.	- Activities under the umbrella of the European Year of Equal Opportunities; - Launch of information campaigns explaining the EU policies on immigration (continuation in the following years); Setting-up of an operational EU migration portal (end of 2007).
	3.2.	- Adaptation of the EURES portal.
	3.3.	- Depending on the outcome of 2006 consultation: start-up of 'new' EMN, i.e. with legal basis and new structure resulting from the Green Paper consultation and legal basis procedure, definition of longer term priorities (for next two years) and further consolidation and active incorporation of representatives from all the Member States.
	4.	European Integration Forum to bring together a range of stakeholders at EU level, including social partners and local authorities.
	5.	- Feasibility of a system to monitor migration of skilled workers from developing countries to the EU with a view to identifying significant cases of brain drain; - Feasibility of workable temporary migration schemes, including incentives to foster the voluntary return of migrants; - Feasibility/opportunity analysis of the database of third-country nationals having left the EU at the end of their temporary residence/work

		permit ("returnees database"); - Conference with the Member States, third-countries and other relevant stakeholders on how to concretely encourage and develop brain circulation and return migration.
2008	2.2.2	- Presentation by the Commission of a proposal for a directive on the conditions of entry and residence of seasonal workers.
	2.3.	Proposals for amendments of the existing directives, where necessary and based on the 2007 analysis and consultations (could continue in 2009 and after).
	3.2.	Follow-up activities on the EURES portal.
	4.	- Impact assessment on the implementation of measures to support integration via the ESF and, if necessary, via other Community instruments;
	5.	- Setting up of a system to monitor migration of skilled workers from developing countries to the EU with a view to identifying significant cases of brain drain; - Based on the 2007 feasibility analysis, possible proposal for setting up the "returnees database".
2009	2.2.3. 2.2.4	- Presentation by the Commission of two proposals for a directive on the procedures regulating the entry into, temporary stay and residence of intra-corporate transferees and on the conditions of entry and residence of remunerated trainees;
	5.	- Based on preceding studies and feasibility analysis, possible presentation of proposals for concretely support circular and return migration.

II. Bibliography

The following bibliography contains the full reference of the documents and legislative instruments and proposals quoted in the Policy Plan, together with other documents which are considered of relevance for the issues discussed in the text. It must nevertheless not be considered as exhaustive of the literature/instruments existing in this field.

A. *Article 63 of the EC Treaty*:

"The Council […] shall adopt:

[…]

3. measures on immigration policy within the following areas:

(a) conditions of entry and residence, and standards on procedures for the issue by Member States of long-term visas and residence permits, including those for the purpose of family reunion,

(b) illegal immigration and illegal residence, including repatriation of illegal residents;

4. measures defining the rights and conditions under which nationals of third countries who are legally resident in a Member State may reside in other Member States.

Measures adopted by the Council pursuant to points 3 and 4 shall not prevent any Member State from maintaining or introducing in the areas concerned national provisions which are compatible with this Treaty and with international agreements. […]"

B. *Legislative instruments and proposals:*

(1) Council Directive 2005/71/EC of 12 November 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for purposes of scientific research;

(2) Council Recommendation 2005/762/EC of 12 October 2005 to facilitate the admission of third-country nationals to carry out scientific research in the European Community;

(3) Recommendation 2005/761/EC of the European Parliament and of the Council of 28 September 2005 to facilitate the issue by the Member States of uniform short-stay visas for researchers from third countries travelling within the Community for the purpose of carrying out scientific research;

(4) Proposal for a Council Decision on the establishment of a mutual information procedure concerning Member States' measures in the areas of asylum and immigration, COM(2005) 480 final;

(5) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Community statistics on migration and international protection, COM(2005) 375 final;

(6) Council Decision of 12 July 2005 on guidelines for the employment policies of the Member States, OJ L 205 of 6.8.2005 (New Lisbon Agenda).

(7) Council Directive 2004/114/EC of 13 December 2004 on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service (applicable as of 12 January 2007);

(8) Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (applicable as of 26 January 2006)

(9) Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification (applicable as of 3 October 2005);

(10) Council Regulation (EC) No 859/2003 of 14 May 2003 extending the provisions of Regulation (EEC) No 1408/71 and Regulation (EEC) No 574/72 to nationals of third countries who are not already covered by those provisions solely on the ground of their nationality;

(11) Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities - COM(2001) 386;

(12) Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin;

(13) Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation;

(14) Council Resolution of 20 June 1994 on limitations on the admission of third-country nationals to the territory of the Member States for employment;

(15) Council Resolution of 30 November 1994 relating to the limitations admission of third-country nationals to the territory of the Member States for the purpose of pursuing activities as self-employed persons;

(16) Council Regulation (EEC) n°1612/1968 on freedom of movement for workers (in particular, article 19(2) for the "Community preference").

C. Commission Communications:

(1) Communication from the Commission on *EU/EC Strategy for Action on the Crisis in Human Resources for Health in Developing Countries*, COM(2005) 642;

(2) Communication from the Commission on *Priority actions for responding to the challenges of migration: first follow up to Hampton Court*, COM(2005) 621 final;

(3) Green paper on *The future of the European migration network*, COM(2005) 606 final;

(4) Communication from the Commission on *Improved effectiveness, enhanced interoperability and synergies among European databases in the area of Justice and Home Affairs*, COM(2005) 597 final;

(5) Communication from the Commission on *European values in the globalised world: Contribution of the Commission to the October Meeting of Heads of State and Government*, COM(2005) 525 final;

(6) Communication from the Commission on *A Common Agenda for Integration: Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union*, COM(2005) 389 final;

(7) Communication from the Commission on *Migration and Development: Some concrete orientations*, COM(2005) 390 final;

(8) Green Paper on *Confronting demographic change: a new solidarity between the generations*, COM(2005) 94 final;

(9) Green Paper on *An EU approach to managing economic migration*, COM(2004) 811 final;

(10) Communication from the Commission *Study on the links between legal and illegal immigration*, COM(2004) 412 final;

(11) *First Annual Report on Migration and Integration*, COM(2004)508 final;

(12) Communication from the Commission on *Immigration, integration and employment*, COM(2003) 336 final;

(13) Communication from the Commission on *Integrating migration issues in the EU relations with third countries*, COM(2002) 703 final;

(14) Communication from the Commission on *A Community immigration policy*, COM(2000) 757 final;

D. Eurostat publications and statistics:

(1) Eurostat, Euro-indicators, news release, 141/2005 of 4 November 2005, *Unemployment data of September 2005* (http://epp.eurostat.cec.eu.int/pls/portal/docs/PAGE/PGP_PRD_CAT_PREREL/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2005/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2005_MONTH_11/3-04112005-EN-BP.PDF).

(2) Eurostat, Statistics in Focus, Population and Social Conditions, 15/2005, *Population in Europe 2004 – First results* (http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY_OFFPUB/KS-NK-05-015/EN/KS-NK-05-015-EN.PDF).

(3) Eurostat, news release, STAT/05/48 of 8 April 2005, *Population projections 2004-2050* (http://epp.eurostat.cec.eu.int/pls/portal/docs/PAGE/PGP_PRD_CAT_PREREL/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2005/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2005_MONTH_04/3-08042005-EN-AP.PDF).

E. Studies and other documents:

(1) Council Conclusions on *A Common Agenda for Integration*, Council Document 14390/05 of 1-2 December 2005;

(2) European Commission, *The 2005 EPC projections of age-related expenditure (2004-2050) for the EU-25 Member States: underlying assumptions and projection methodologies*, European Economy Special Reports N°19, November 2005 (http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/occasional_papers/2005/ocp19en.pdf);

(3) European Commission – European University Institute – CARIM, *Mediterranean Migration – 2005 report*, (http://www.carim.org/Publications/AR2005CARIM.pdf);

(4) European Commission, DG Justice, Freedom and Security, *Handbook on integration for policy makers and practitioners*, November 2004, written by the Migration Policy Group, Brussels. The handbook can be downloaded from the following address: http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/handbook_en.pdf;

(5) *Common Basic Principles on integration*, Council Document 14615/04 of 19 November 2004;

(6) Studies on labour migration, Migration Research Group, Hamburg Institute for International Economics (HWWA), Germany; papers prepared for the European Commission, DG Employment and Social Affairs, June 2004, available at: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/immigr_new_stud_en.htm. The papers examine best practice regarding recruitment of labour migrants, projecting future labour needs and labour market integration in the European countries

as well as in other industrialised countries. They were prepared by experts from the MRG, in cooperation with the Migration Policy Institute, Washington DC;

(7) *Admission of third-country nationals for paid employment or self-employed activity*, European Commission, Directorate General for Justice and Home Affairs, 2001, ISBN 92-894-1689-0. The study, undertaken by Ecotec Research and Consulting Limited between November 1999 and May 2000, analysed and compared the legal and administrative frameworks in the EU-15 concerning the admission of third-country nationals to the EU Member States for the purposes of paid employment and self-employment.

D. International organisations' studies and documents:

(1) Report of the Global Commission on International Migration, *Migration in an interconnected world: New directions for action*, November 2005 (www.gcim.org);

(2) World Bank report, *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, eds. M. Schiff and C. Özden, New York October 2005 (http://econ.worldbank.org/external/default/main?theSitePK=1572893&contentMDK=20693491&pagePK=64168182&piPK=64168060);

(3) ILO action plan on migrant workers adopted by the 2004 International Labour Conference(http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/ilcmig_res-eng.pdf);

(4) International Labour Organisation, *Towards a fair deal for migrant workers in the global economy* (http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/rep-vi.pdf), Geneva 2004.

III. EU acquis concerning the right to work for third-county nationals

Directive	Transposition deadline	Article(s) concerning the right to work	Text of the Article
1. Directive 2001/55/EC on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, Official Journal L 212, 07/08/2001 P. 0012 - 0023	31.12.2002	12	The Member States shall authorise, for a period not exceeding that of temporary protection, persons enjoying temporary protection to engage in employed or self-employed activities, subject to rules applicable to the profession, as well as in activities such as educational opportunities for adults, vocational training and practical workplace experience. For reasons of labour market policies, Member States may give priority to EU citizens and citizens of States bound by the Agreement on the European Economic Area and also to legally resident third-country nationals who receive unemployment benefit. The general law in force in the Member States applicable to remuneration, access to social security systems relating to employed or self-employed activities and other conditions of employment shall apply.
2. Directive 2003/9/EC laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, Official Journal L 031, 06/02/2003 P. 0018 - 0025	6.2.2005	11	1. Member States shall determine a period of time, starting from the date on which an application for asylum was lodged, during which an applicant shall not have access to the labour market. 2. If a decision at first instance has not been taken within one year of the presentation of an application for asylum and this delay cannot be attributed to the applicant, Member States shall decide the conditions for granting access to the labour market for the applicant. 3. Access to the labour market shall not be withdrawn during appeals procedures, where an appeal against a negative decision in a regular procedure has suspensive effect, until such time as a negative decision on the appeal is notified. 4. For reasons of labour market policies, Member States may give priority to EU citizens and nationals of States parties to the Agreement on the European Economic Area and also to legally resident third-country nationals.
3. Directive 2003/86/EC on the right to family reunification, Official Journal L 251, 03/10/2003 P. 0012 - 0018	3.10.2005	14	1. The sponsor's family members shall be entitled, in the same way as the sponsor, to: (…) (b) access to employment and self-employed activity; (…) 2. Member States may decide according to national law the conditions under which family members shall exercise an employed or self-employed activity. These conditions shall set a time limit which shall in no case exceed 12 months, during which Member States may examine the situation of their labour market before authorising family members to exercise an employed or self-employed activity. 3. Member States may restrict access to employment or self-employed activity by first-degree relatives in the direct ascending line or adult unmarried children to whom Article 4(2) applies.
4. Directive 2003/109/EC concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, Official Journal L 016, 23/01/2004 P. 0044 - 0053	23.1.2006	11	1. Long-term residents shall enjoy equal treatment with nationals as regards: (a) access to employment and self-employed activity, provided such activities do not entail even occasional involvement in the exercise of public authority, and conditions of employment and working conditions, including conditions regarding dismissal and remuneration;

			(…) 3. Member States may restrict equal treatment with nationals in the following cases: (a) Member States may retain restrictions to access to employment or self-employed activities in cases where, in accordance with existing national or Community legislation, these activities are reserved to nationals, EU or EEA citizens; (b) Member States may require proof of appropriate language proficiency for access to education and training. Access to university may be subject to the fulfilment of specific educational prerequisites.
		21	1. As soon as they have received the residence permit provided for by Article 19 in the second Member State, long-term residents shall in that Member State enjoy equal treatment in the areas and under the conditions referred to in Article 11. 2. Long-term residents shall have access to the labour market in accordance with the provisions of paragraph 1. Member States may provide that the persons referred to in Article 14(2)(a) shall have restricted access to employed activities different than those for which they have been granted their residence permit under the conditions set by national legislation for a period not exceeding 12 months. Member States may decide in accordance with national law the conditions under which the persons referred to in Article 14(2)(b) or (c) may have access to an employed or self-employed activity.
5. Directive 2004/81/EC on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities, Official Journal L 261, 06/08/2004 P. 0019 – 0023	6.8.2006	11	1. Member States shall define the rules under which holders of the residence permit shall be authorised to have access to the labour market, to vocational training and education. Such access shall be limited to the duration of the residence permit. 2. The conditions and the procedures for authorising access to the labour market, to vocational training and education shall be determined, under the national legislation, by the competent authorities.
6. Directive 2004/83/EC on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, Official Journal L 304, 30/09/2004 P. 0012 - 0023	10.10.2006	26	1. Member States shall authorise beneficiaries of refugee status to engage in employed or self-employed activities subject to rules generally applicable to the profession and to the public service, immediately after the refugee status has been granted. 2. Member States shall ensure that activities such as employment-related education opportunities for adults, vocational training and practical workplace experience are offered to beneficiaries of refugee status, under equivalent conditions as nationals. 3. Member States shall authorise beneficiaries of subsidiary protection status to engage in employed or self-employed activities subject to rules generally applicable to the profession and to the public service immediately after the subsidiary protection status has been granted. The situation of the labour market in the Member States may be taken

			into account, including for possible prioritisation of access to employment for a limited period of time to be determined in accordance with national law. Member States shall ensure that the beneficiary of subsidiary protection status has access to a post for which the beneficiary has received an offer in accordance with national rules on prioritisation in the labour market. 4. Member States shall ensure that beneficiaries of subsidiary protection status have access to activities such as employment-related education opportunities for adults, vocational training and practical workplace experience, under conditions to be decided by the Member States. 5. The law in force in the Member States applicable to remuneration, access to social security systems relating to employed or self-employed activities and other conditions of employment shall apply.
7. Directive 2004/114/EC on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service, Official Journal L 375, 23/12/2004 P. 0012 - 0018	12.1.2007	17	1. Outside their study time and subject to the rules and conditions applicable to the relevant activity in the host Member State, students shall be entitled to be employed and may be entitled to exercise self-employed economic activity. The situation of the labour market in the host Member State may be taken into account. Where necessary, Member States shall grant students and/or employers prior authorisation in accordance with national legislation. 2. Each Member State shall determine the maximum number of hours per week or days or months per year allowed for such an activity, which shall not be less than 10 hours per week, or the equivalent in days or months per year. 3. Access to economic activities for the first year of residence may be restricted by the host Member State. 4. Member States may require students to report, in advance or otherwise, to an authority designated by the Member State concerned, that they are engaging in an economic activity. Their employers may also be subject to a reporting obligation, in advance or otherwise.
8. Directive 2005/71/EC - on a specific procedure for admitting third-country nationals for purposes of scientific research, Official Journal L 289, 3/11/2005 P. 0015 - 0022 –	10.2007	6	1. A research organisation wishing to host a researcher shall sign a hosting agreement with the latter whereby the researcher undertakes to complete the research project and the organisation undertakes to host the researcher for that purpose (…). 2. Research organisations may sign hosting agreements only if the following conditions are met: (a) the research project has been accepted by the relevant authorities in the organisation, after examination of: (i) the purpose and duration of the research, and the availability of the necessary financial resources for it to be carried out; (ii) the researcher's qualifications in the light of the research objectives (…) (b) during his /her stay the researcher will have sufficient monthly resources to meet his / her expenses and return travel costs in accordance with the minimum amount published for the purpose by the Member State, without having recourse to the Member State's social assistance system; (c) during his /her stay the researcher will have sickness

			insurance for all the risks normally covered for nationals of the Member State concerned. (d) the hosting agreement shall specify the legal relationship and working conditions of the researchers. 3. (…). 4. The hosting agreement shall automatically lapse when the researcher is not admitted or when the legal relationship between the researcher and the research organisation is terminated. 5. (…)
		11	Researchers admitted under this Directive may teach in accordance with national legislation. Member States may set a maximum number of hours or of days for the activity of teaching
		12	Holders of a residence permit shall be entitled to equal treatment with nationals as regards: (a) recognition of diplomas, certificates and other professional qualifications in accordance with the relevant national procedures; (b)working conditions, including pay and dismissal; (…)

IV. Statistics

Table 1 - Population projections for the EU25 + Bulgaria and Romania: Total population

Member States	Population at 1 January (1000 inhabitants)				Percentage increase with respect to 1.1.2004		
	2004	2015	2025	2050	2015	2025	2050
EU25	**456 815**	**467 307**	**470 057**	**449 831**	**2.3**	**2.9**	**-1.5**
EU15	**382 674**	**394 727**	**398 780**	**384 356**	**3.1**	**4.2**	**0.4**
New Member States	**74 141**	**72 580**	**71 278**	**65 475**	**-2.1**	**-3.9**	**-11.7**
Belgium	10 396	10 674	10 898	10 906	2.7	4.8	4.9
Czech Republic	10 212	10 012	9 812	8 894	-2.0	-3.9	-12.9
Denmark	5 398	5 498	5 557	5 430	1.9	2.9	0.6
Germany	82 532	82 864	82 108	74 642	0.4	-0.5	-9.6
Estonia	1 351	1 279	1 224	1 126	-5.3	-9.4	-16.6
Greece	11 041	11 390	11 394	10 632	3.2	3.2	-3.7
Spain	42 345	45 264	45 556	42 834	6.9	7.6	1.2
France	59 901	62 616	64 392	65 704	4.5	7.5	9.7
Ireland	4 028	4 555	4 922	5 478	13.1	22.2	36.0
Italy	57 888	58 630	57 751	52 709	1.3	-0.2	-8.9
Cyprus	730	828	897	975	13.3	22.8	33.5
Latvia	2 319	2 174	2 068	1 873	-6.3	-10.8	-19.2
Lithuania	3 446	3 258	3 134	2 881	-5.5	-9.1	-16.4
Luxembourg	452	499	544	643	10.4	20.5	42.3
Hungary	10 117	9 834	9 588	8 915	-2.8	-5.2	-11.9
Malta	400	439	468	508	9.8	17.0	27.1
Netherlands	16 258	16 957	17 429	17 406	4.3	7.2	7.1
Austria	8 114	8 358	8 501	8 216	3.0	4.8	1.3
Poland	38 191	37 429	36 836	33 665	-2.0	-3.5	-11.8
Portugal	10 475	10 762	10 730	10 009	2.7	2.4	-4.4
Slovenia	1 996	2 019	2 014	1 901	1.1	0.9	-4.8
Slovakia	5 380	5 309	5 237	4 738	-1.3	-2.7	-11.9
Finland	5 220	5 354	5 439	5 217	2.6	4.2	-0.1
Sweden	8 976	9 373	9 769	10 202	4.4	8.8	13.7
United Kingdom	59 652	61 934	63 792	64 330	3.8	6.9	7.8
Bulgaria	7 801	7 130	6 465	5 094	-8.6	-17.1	-34.7
Romania	21 711	20 917	19 746	17 125	-3.7	-9.1	-21.1

Source: Eurostat; data for France refers to Metropolitan France

Over the next two decades the total population of the **EU-25** is expected to increase by more than 13 million inhabitants, from 456.8 million on 1 January 2004 to 470.1 million on 1 January 2025. Population growth in the **EU-25** until 2025 will be mainly due to net migration, since total deaths in the **EU-25** will outnumber total births from 2010. The effect of net migration will no longer outweigh the natural decrease after 2025, when the population will start to decline gradually. The population will reach 449.8 million on 1 January 2050, that is a decrease of more than 20 million inhabitants compared to 2025. Over the whole projection period the **EU-25** population will decrease by 1.5%, resulting from a 0.4% increase for the **EU-15** and a 11.7% decrease for the ten new Member States.

Table 2 - Population projections for the EU25 + Bulgaria and Romania: population structure– Main age groups

	Percentage aged 0-14			Percentage aged 15-64			Percentage aged 65+		
	2004	2025	2050	2004	2025	2050	2004	2025	2050
EU-25	**16.4**	**14.4**	**13.4**	**67.2**	**63.0**	**56.7**	**16.4**	**22.6**	**29.9**
EU-15	**16.3**	**14.4**	**13.5**	**66.7**	**62.8**	**56.5**	**17.0**	**22.8**	**30.0**
New Member States	**16.7**	**14.4**	**13.2**	**69.7**	**64.5**	**57.7**	**13.6**	**21.1**	**29.1**
Belgium	17.3	15.6	14.7	65.6	61.9	57.6	17.1	22.5	27.7
Czech Republic	15.2	13.5	12.6	70.8	64.1	56.5	14.0	22.4	30.9
Denmark	18.9	15.9	15.7	66.2	62.9	60.2	14.9	21.2	24.1
Germany	14.7	12.9	11.9	67.3	62.5	56.5	18.0	24.6	31.6
Estonia	16.0	16.2	14.8	67.9	63.9	59.6	16.1	19.9	25.6
Greece	14.5	13.3	12.3	67.7	63.9	55.2	17.8	22.8	32.5
Spain	14.5	12.8	11.5	68.6	65.2	52.9	16.9	22.0	35.6
France[5]	18.6	16.7	15.8	65.1	60.9	57.0	16.3	22.4	27.2
Ireland	20.9	18.2	16.0	68.0	65.3	57.8	11.1	16.5	26.2
Italy	14.2	12.1	11.2	66.6	62.9	53.5	19.2	25.0	35.3
Cyprus	20.0	15.6	13.3	68.1	65.2	60.5	11.9	19.2	26.2
Latvia	15.4	16.2	14.8	68.4	64.1	59.1	16.2	19.7	26.1
Lithuania	17.7	15.1	13.7	67.3	65.7	59.6	15.0	19.2	26.7
Luxembourg	18.8	17.1	16.6	67.1	64.9	61.3	14.1	18.0	22.1
Hungary	15.9	14.3	13.8	68.6	63.7	58.1	15.5	22.0	28.1
Malta	18.2	15.6	14.5	68.7	63.1	60.8	13.1	21.3	24.7
Netherlands	18.5	16.1	15.8	67.6	63.3	60.7	13.9	20.6	23.5
Austria	16.3	13.8	12.3	68.2	64.1	57.3	15.5	22.1	30.4
Poland	17.2	14.6	13.0	69.8	64.3	57.6	13.0	21.1	29.4
Portugal	15.7	14.2	13.1	67.4	63.7	55.0	16.9	22.1	31.9
Slovenia	14.6	13.4	12.8	70.4	63.8	56.0	15.0	22.8	31.2
Slovakia	17.6	14.0	12.8	70.9	67.1	57.9	11.5	18.9	29.3
Finland	17.6	16.0	15.3	66.8	59.4	57.8	15.6	24.6	26.9
Sweden	17.8	17.1	16.3	65.0	60.7	59.4	17.2	22.2	24.3

United Kingdom	18.3	16.1	14.7	65.7	63.0	58.7	16.0	20.9	26.6
Bulgaria	14.2	11.7	11.5	68.7	64.5	55.0	17.1	23.8	33.5
Romania	16.4	14.1	12.5	69.1	66.9	57.9	14.5	19.0	29.6

Source: Eurostat

The share of the population of working age (between 15 and 64) in the total population is expected to decrease strongly in the **EU-25**, from 67.2% in 2004 to 56.7% in 2050, that is a fall of 52 million inhabitants of working age. The share of the population aged between 0 and 14 will also be reduced, from 16.4% in 2004 to 13.4% in 2050, while the proportion of elderly people (aged 65 and more) is expected to almost double over this period, from 16.4% in 2004 to 29.9% in 2050.

Table 3 – Net migration, including corrections (in thousands)

Source: Eurostat estimates

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
EU (25 countries)	1118.4	826.0	632.5	732.7	658.0	468.5	644.6	905.7	993.2	1311.5	1707.3	2091.5
EU (15 countries)	1216.1	896.9	678.8	765.9	684.2	482.8	665.1	903.2	1055.6	1321.8	1701.2	2052.1
Euro-zone	1139.9	763.0	533.2	608.6	556.8	377.4	429.3	716.1	852.6	1096.9	1534.2	1755.9
Belgium	25.7	18.3	17.3	1.8	15.1	9.8	11.6	16.7	12.9	35.7	40.5	35.6
Czech Republic	11.8	5.5	10.0	9.9	10.2	12.0	9.5	8.8	-28.0	-8.5	12.3	25.8
Denmark	11.6	11.4	10.5	28.6	17.5	12.1	11.0	9.4	10.1	12.0	9.6	7.0
Germany	776.3	462.4	315.6	398.3	281.5	93.4	47.0	202.1	167.8	274.8	218.8	142.2
Estonia	-41.5	-28.3	-20.9	-15.6	-13.4	-6.9	-6.7	-1.1	0.2	0.1	0.2	0.0
Greece	94.5	86.5	78.1	77.3	70.9	61.5	54.8	45.1	29.3	37.8	38.0	35.8
Spain	54.2	59.2	54.7	60.4	73.5	83.6	148.8	227.3	378.5	427.8	649.9	738.5
France	36.5	16.5	-3.5	-14.5	-18.5	-13.5	-6.5	45.0	50.1	60.4	65.1	55.0
Ireland	1.7	-3.4	-3.0	6.0	15.9	17.4	16.2	24.3	31.5	38.8	32.7	31.3
Italy	27.8	24.2	25.7	31.5	59.5	55.7	64.1	46.4	55.2	47.6	349.3	600.6
Cyprus	10.7	8.7	7.0	6.6	6.0	5.5	4.2	4.2	4.0	4.6	6.9	12.4
Latvia	-53.5	-32.4	-22.8	-13.8	-10.1	-9.4	-5.8	-4.1	-5.4	-5.2	-1.8	-0.9
Lithuania	-24.5	-24.0	-24.2	-23.7	-23.4	-22.4	-22.1	-20.7	-20.3	-2.5	-1.9	-6.3
Luxembourg	4.1	3.9	3.8	4.3	3.5	3.6	3.8	4.4	3.5	3.3	2.6	2.1
Hungary	18.5	18.2	18.0	17.8	17.8	17.5	17.3	16.8	16.7	9.8	3.5	15.5
Malta	0.9	1.0	1.0	-0.2	0.7	0.6	0.4	0.5	9.9	2.2	2.0	1.8
Netherlands	43.2	44.5	20.4	15.0	21.3	30.5	44.1	43.9	57.0	56.0	27.6	7.0
Austria	71.5	33.5	3.1	2.1	3.9	1.5	8.5	19.8	17.2	43.5	34.8	38.2
Poland	-11.6	-16.8	-19.0	-18.2	-12.8	-11.7	-13.2	-14.0	-19.6	-16.8	-18.0	-13.8
Portugal	-4.5	8.4	17.3	22.3	26.2	29.4	32.3	38.0	47.1	64.9	70.1	63.5
Slovenia	-5.5	-4.5	0.0	0.8	-3.5	-1.4	-5.5	10.9	2.7	4.9	2.2	3.6
Slovakia	-2.9	1.7	4.7	2.9	2.2	1.8	1.3	1.5	-22.4	1.1	0.9	1.4
Finland	9.1	9.1	3.7	4.2	4.0	4.8	4.5	3.4	2.4	6.1	5.2	5.8
Sweden	19.8	32.1	50.8	11.7	5.8	5.9	11.0	13.6	24.5	28.6	30.9	28.7
United Kingdom	44.8	90.2	84.2	117.0	104.0	87.4	213.8	164.2	168.5	184.3	126.4	260.5

Net migration is the difference between immigration into and emigration from the area during the year (net migration is therefore negative when the number of emigrants exceeds the number of immigrants). Since most countries either do not have accurate figures on immigration and emigration or have no figures at all, net migration is estimated on the basis of the difference between population change and natural increase between two dates. The statistics on net migration are therefore affected by all the statistical inaccuracies in the two components of this equation, especially population change.

The table above shows that most EU Member States are now immigration countries and that even those which are still emigration countries (Latvia, Lithuania and Poland) are in the path towards becoming immigration countries as well, as negative net migration is gradually evolving towards migratory balance.

Table 4: Estimates of Annual Inflows of Work Permit Holders in 16 EU Countries

Country	All Work Permit Holders	Professionals with Work Permits	Total Employment 2002	Comments
DK	1600	500	2741000	2003. Professionals relate to occupations requiring special skills which are in demand
DE	165000	3300	36275000	2003. Figures relate to non-EU persons arriving in Germany. The total includes multiple entries, the vast majority of whom are unskilled. Professional category relates only to "Green Card" scheme for IT specialists
ES	65000	-	16241000	Approximate net estimate for 2002/2003 for the rise in the numbers in the SI system (excluding EU nationals)
FR	31200	12400	23885000	Professionals covers the inflows of those with Autorisations Provisoire de Travail (APTs) and qualified "travailleurs permanents" in 2003.
IE	16100	2000	1750000	2003 data. Professionals include WP holders with occupations defined as in ISCO88 and the highly skilled on Working Visas. New member States (EU10) are excluded.
IT	78800	500	21757000	Visas issued to non EU nationals in 2003 for self employment and contract work. Professional figure is reserved quota for highly skilled.
LV	2800	-	987000	2002
LT	500	160	1421000	2003
HU	40300	3800	3868000	No. of non-EU workers holding valid WPs on 31/12/03. Professionals have "college" or "university " education.
NL	38000	10900	8176000	2003
PL	5600	1700	13820000	Estimated new permits (i.e. excl renewals) for non-EU persons in 2002.Professionals are those classed as "experts and consultants"
SK	1000	-	2111000	Total non-EU inflow for 2002
FI	13100	1700	2406000	2003. Covers non-EU WP holders.
SE	6700	4300	4348000	2002. Covers non-EU WP holders.
UK	89200	15800	28338000	2003 data. Persons who entered the UK from abroad on WPs in 2003. Excludes renewals and "first permissions" for those already resident in the UK. Professions defined as in ISCO 88. Includes small number of EU10 citizens.
Total	(554900)	(57060)	168124000	
EU25	633200 (est)	74300 (est)	191841000	

Source: Study on assessing the question of applying numerical ceilings to the temporary movement of contract service suppliers (Mode 4) in the context of the GATS negotiations on trade in services. Prepared by Prof. J.J. Sexton for the European Commission (DG TRADE), April 2005

The category "professionals with work permits" can in most cases be equated with "highly skilled". Thus, the table above gives an indication of the minimum number of people (estimation of 74,300 for EU-25) who could be covered by a scheme for the admission of highly skilled workers.

Table 5: Examples of regularisations in EU Member States (data from regularisation campaigns)

Greece

Year	Number of applicants	Number regularised
1998—White card	370,000	370,000
Green card	228,000	220,000
2001	368,000	228,000

Italy

Year	Number of applicants	Number regularized
1986-1987		118,700
1990		235,000
1995-96	256,000	238,000
1998-99	308,000	193,200
2002	700,000	634,700

France

Year	Number regularised
1981-82	121,100
1997-98	77,800

Spain

Year	Number of applicants	Number regularised
1985-86	44,000	23,000
1991	135,393	109,135
1996	25,000	21,300
2000	247,598	153,463
2001	350,000	221,083
2005	690,679	500,000 (estimated)

Portugal

Year	Number of applicants	Number regularised
1992-93	80,000	38,364
1996	35,000	31,000
2001		170,000

Source: The Regularisation of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies. Amanda Levinson, Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford 2005.

3,703,845 persons have been regularised in these five EU countries since the early 1980s. This does not necessarily concern an equal number of irregular migrants, as the same person may have been subject to different regularisation procedures (if after a period of time the person has fallen once again in irregularity). Other EU countries have also used regularisations in the past. Regularisation figures point to a fundamental dysfunction in the system for admission of migrants in many EU Member States: Migrants enter irregularly to fill the gaps in the labour market

because legal ways to do so are very limited and ineffective. Usually, irregular migrants work in the 'hidden' economy, as evidenced by the latest Spanish regularisation campaign.

These are estimates provided by non-official EU sources. The Commission is aware that there is a need for comprehensive and reliable data in the field of immigration and asylum. In order to dispose of comparable and reliable data, and to foster information sharing and policy debate within the Member States of the EU in immigration and asylum issues, it has recently put forward in particular two proposals for legislation:

(1) Proposal for a Council Decision on the establishment of a mutual information procedure concerning Member States' measures in the areas of asylum and immigration, COM(2005) 480 final;

(2) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Community statistics on migration and international protection, COM(2005) 375 final.