PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

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

19.1.2007

DOCUMENTO DI LAVORO

su "Piano d'azione sull'immigrazione legale

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

Relatrice: Lilli Gruber

1. Il contesto politico

La politica di immigrazione legale, l'asse fondamentale di una politica comune di immigrazione, come definito dal Consiglio Europeo di Tampere del 1999, è stata per anni ostaggio delle diverse politiche nazionali. Le preoccupazioni elettoralistiche dei governi nazionali, l'enfasi data dai mezzi di comunicazione a questi temi, i timori reciproci degli Stati membri sul lassismo delle politiche altrui, la paura di perdere sovranità nazionale, scelte politiche e culture diverse: sono solo alcuni dei motivi che hanno impedito fino ad ora all'Europa di dotarsi di una vera e propria politica di immigrazione legale.

In assenza di una politica comune dell'Unione europea in materia di immigrazione, i paesi europei hanno adottato in questi anni politiche radicalmente diverse rispetto all'entrata legale per motivi di lavoro dei cittadini dei paesi terzi: da politiche più restrittive a politiche più liberali, da politiche di "quote" a regolarizzazioni a posteriori. Inoltre, non tutti gli Stati membri conoscono lo stesso tipo di pressione migratoria e non tutti considerano l'immigrazione una questione prioritaria.

Esistono due paradossi: il primo riguarda la libera circolazione delle persone all'interno dello spazio Schengen. Infatti, l'abolizione dei controlli alle frontiere facilita la circolazione degli immigrati illegali all'interno dello spazio unico, consentendo, di fatto, l'ingresso irregolare anche in Paesi che hanno adottato legislazioni più restrittive. E' quindi chiaro che insieme alla necessità di un controllo integrato delle frontiere comuni dell'Unione europea occorrono politiche di ammissione uniformi.

Il secondo paradosso riguarda l'atteggiamento di alcuni Stati membri: da un lato rifiutano di considerare le modalità di ammissione e la gestione dei flussi migratori come una competenza europea; dall'altro, però, hanno spesso preteso che l'Unione europea condannasse le politiche di regolarizzazione adottate da alcuni governi nazionali.

Manca anche una strategia adeguata di comunicazione a livello europeo, cruciale per informare correttamente i cittadini sulla necessità di una politica comune di ammissione e di inclusione dell'Unione europea. Per esempio secondo un sondaggio dell'Eurobarometro, quasi un cittadino europeo su due crede che gli immigrati sfruttino il sistema di welfare. L'immigrazione può invece rappresentare un elemento importante per affrontare la sfida della tenuta del modello sociale europeo di fronte al fenomeno dell'invecchiamento della popolazione. Già da un decennio infatti il raggiungimento degli obiettivi di crescita dell'agenda di Lisbona e le considerazioni demografiche hanno spinto la Commissione europea a considerare l'immigrazione una risorsa per la sostenibilità del welfare e un'opportunità per il mercato europeo del lavoro. L'importanza del fenomeno migratorio in quest'ultimo settore é dimostrata, infatti, dalla richiesta costante da parte delle aziende e dei datori di lavoro di un aumento delle quote stabilite a livello nazionale.

Una politica comune non significa apertura indiscriminata ad un'immigrazione incontrollata; al contrario, rappresenta la necessaria risposta ad un fenomeno strutturale di rilevanza internazionale che non è più possibile gestire con efficacia a livello nazionale. L'apertura di canali legali di immigrazione in Europa rappresenta inoltre uno strumento importante per combattere il traffico di esseri umani, la criminalità organizzata e il lavoro nero.

L'immigrazione rappresenta, inoltre, un'opportunità di arricchimento culturale, sociale, politico per le nostre società. A questo proposito il Parlamento europeo ha più volte affermato[1] che occorre definire una strategia europea per l'integrazione e l'inclusione dei migranti, che coinvolga tutti i settori rilevanti delle politiche dell'Unione. Oltre all'accesso al mercato del lavoro, all'istruzione, ai servizi sanitari e al welfare, bisogna promuovere la partecipazione dei migranti alla vita politica e sociale, in un quadro condiviso di diritti e responsabilità.

La definizione di una politica di immigrazione "positiva" è strettamente legata anche al ruolo dell'Europa nel sostegno allo sviluppo economico, sociale e politico e ai processi di democratizzazione e di espansione dei diritti fondamentali nei Paesi terzi e, in particolare, nei Paesi africani a cui l'Unione è legata da un forte partenariato politico.

2. Introduzione storica e descrizione della proposta della Commissione

Gli Stati membri, riuniti in occasione del Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999, avevano definito gli obiettivi per una politica di immigrazione europea coerente e equilibrata fondata su quattro assi fondamentali: definizione di una politica di immigrazione legale, lotta all'immigrazione clandestina, cooperazione con i paesi terzi e integrazione dei lavoratori migranti.
Gli attentati dell'11 settembre 2001 hanno investito in pieno l'agenda mondiale ed europea con un forte impatto anche sulla politica "positiva" di immigrazione, che ha subìto una battuta d'arresto.
Nel corso dei Consigli europei che si sono via via succeduti, da Siviglia (giugno 2002) fino all'Aja (novembre 2004), l'accento è stato posto quasi esclusivamente sulla lotta all'immigrazione clandestina e al traffico di esseri umani.
Alcuni strumenti legislativi importanti per la lotta all'immigrazione clandestina sono stati sviluppati, senza tuttavia arrivare, nemmeno in questo campo, alla definizione di una politica comune coerente.
Solamente dal 2006, anche grazie alla costante pressione esercitata dal Parlamento europeo, il tema dell'immigrazione legale è tornato alla ribalta, in particolare in occasione del summit informale di Lahti del novembre 2006 e del successivo Consiglio europeo di Bruxelles del dicembre 2006. Per la prima volta da Tampere, si è tornati a parlare di cooperazione dell'Unione europea con i Paesi terzi di origine e di transito per l'apertura di canali legali.
Il Consiglio europeo di Bruxelles di dicembre ha invitato la Commissione a presentare una comunicazione in quel senso.
Il Piano d'azione del 2005 ha quindi rappresentato una prima risposta concreta della Commissione europea alla questione dell'immigrazione legale, dopo uno stallo durato oltre cinque anni.
Già nel 2001, infatti, l'esecutivo comunitario aveva presentato una direttiva sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi a scopi lavorativi, che, dopo essere stata bloccata per anni in Consiglio, è stata infine ritirata dalla Commissione Barroso.
Quella proposta[2] non é mai stata approvata in Consiglio. Considerando il contesto politico

[1] Vedi la Relazione Lambrinidis sulla Comunicazione della Commissione su una politica di integrazione, T6-0318/2006, adottata dal Parlamento europeo il 6 luglio 2006.
[2] Proposta di Direttiva sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendono

creatosi, anche a seguito dell'11 settembre 2001, la Commissione ha ritenuto opportuno modificare la propria strategia, facendo un passo indietro. Di conseguenza, nel gennaio del 2005, ha lanciato, con un libro verde, un vasto processo di consultazione per valutare l'approccio da adottare in termini di gestione della migrazione economica.
I risultati della consultazione pubblica hanno rivelato un ampio consenso a favore di una politica comune dell'Unione europea. Ma le risposte differivano sull'approccio da seguire; anche la relazione Klamt, adottata dal Parlamento europeo nell'ottobre del 2005, non ha fornito una visione univoca. [3]

La Commissione ha quindi scelto di abbandonare l'approccio orizzontale e l'idea di una Direttiva unica sulle condizioni di ingresso e di soggiorno, applicabile a tutte le categorie di lavoratori migranti ed ha optato per un approccio graduale e differenziato: 4 direttive settoriali che hanno come solo obiettivo la definizione delle condizioni e delle procedure di ammissione di determinate categorie di immigrati.
Le quattro proposte non saranno presentate insieme, ma nel corso dei prossimi tre anni. Le categorie identificate sono:

- i lavoratori altamente qualificati (presentazione settembre 2007)
- i lavoratori stagionali (presentazione 2008)
- i lavoratori in trasferimento all'interno di società multinazionali (presentazione 2009)
- i tirocinanti retribuiti (presentazione 2009)

Oltre alle quattro proposte specifiche, la Commissione proporrà una direttiva quadro generale il cui obiettivo sarà garantire una cornice comune di diritti per i lavoratori migranti che lavorano legalmente in uno Stato membro, e che non sono ancora in possesso dello status di residenti di lunga durata.[4]
Il calendario per l'adozione da parte della Commissione di questa direttiva non è purtroppo ancora specificato.

Sviluppando il Piano d'Azione, la Commissione ha inoltre proposto di recente (oltre alla definizione di "pacchetti per la mobilità" in collaborazione con i Paesi terzi di provenienza) anche la creazione di un portale europeo entro fine 2007, per informare i potenziali migranti sulle possibilità di impiego legale nell'Unione e sulle modalità di ingresso.
Sempre a questo scopo la Commissione intende istituire anche centri specifici nei Paesi terzi per facilitare il ricorso a canali legali e scoraggiare l'immigrazione clandestina.

La questione istituzionale

Quando il 1 gennaio 2005 il Consiglio ha, con molto ritardo, finalmente messo in atto le disposizioni del Trattato CE che prevedevano il passaggio alla codecisione e la maggioranza qualificata di "tutti o parte dei settori contemplati nel Titolo IV", i ministri europei hanno purtroppo voluto escludere l'immigrazione legale e l'integrazione dal campo di applicazione.
Il parlamento, a più riprese, ha biasimato la scelta intergovernativa del Consiglio e ha chiesto l'applicazione della "clausola passerella" prevista all'articolo 67 anche per l'immigrazione

svolgere attività di lavoro subordinato o autonomo. COM (2001) 386. Relazione Terron i Cusi, T5- 0050/2003 del 12 febbraio 2003.

[3] Sul libro verde il Parlamento ha adottato la relazione Klamt, T6- 0408/2005 del 26 ottobre 2005.

[4] Tale status viene acquisito dopo 5 anni. La materia è regolata dalla Direttiva 2003/109/EC.

legale e l'integrazione.

Se il Trattato costituzionale fosse già stato adottato, la procedura di voto normale sarebbe stata estesa a tutto il settore.
Tuttavia il Trattato, riflettendo lo scetticismo del "dopo 11 settembre" conteneva una nuova disposizione che poteva essere considerata restrittiva. Nel paragrafo aggiunto dalla Conferenza Intergovernativa, infatti, si chiariva che la politica europea "non incide sul diritto degli Stati membri di determinare il volume di ingresso, a scopo di ricerca di un lavoro subordinato o autonomo".

In realtà, anche a trattati vigenti, è difficile estrapolare dalla generale competenza dell'UE sulle "condizioni di ingresso e di soggiorno", una norma specifica che possa consentire la gestione unitaria degli ingressi negli Stati membri, che resta una competenza nazionale.

La posizione della relatrice sul piano d'azione

La relatrice accoglie con favore il piano d'azione della Commissione, come primo passo per la definizione di una politica comune di immigrazione legale, pur rammaricandosi per la scelta di non optare per un approccio orizzontale, che avrebbe permesso di definire norme minime comuni per tutti i Paesi membri e per tutte le categorie di migranti.
La definizione di una politica comune è molto importante per evitare che politiche troppo differenziate fra i paesi europei alterino la destinazione dei flussi migratori.

La classe politica europea e nazionale deve poter agire sulla base di considerazioni più ampie di quelle meramente elettoralistiche e trattare la politica dell'immigrazione con un approccio globale e integrato, come suggerito recentemente anche dalla Commissione europea.

In questo contesto diventa imprescindibile anche la lotta all'immigrazione clandestina.

Questioni da approfondire:

- Adozione differita delle direttive settoriali: le cinque direttive proposte nel piano d'azione dovrebbero essere considerate come un "pacchetto" unitario. E' necessario e urgente definire in tempi brevi la proposta di direttiva "quadro" sui diritti dei migranti non ancora in possesso dello status di residenti di lunga durata.
- Proposta di direttiva sul lavoro altamente qualificato: occorre trovare un equilibrio accettabile fra la promozione dell'ingresso di manodopera altamente qualificata in Europa e la necessità di evitare la fuga di cervelli dai Paesi in via di sviluppo. Resta da approfondire la proposta della Commissione sulla "migrazione circolare".
- Definizione della categoria "lavoratore altamente qualificato" in assenza di criteri comuni per il riconoscimento dei titoli di studio.
- I settori proposti non sembrano essere i soli e/o prioritari in cui sia necessaria un'azione comunitaria, basti pensare a settori quali la cura alla persona, la ristorazione e l'edilizia.
- Occorre valutare la reale possibilità dell'istituzione di una "carta verde europea" per i lavoratori dei settori interessati dalle direttive e non solo.

- Va affrontato il tema delle procedure burocratiche che dovranno espletare i lavoratori altamente qualificati: occorre snellirle così come per i trasferimenti all'interno delle multinazionali.
- È necessario valutare la possibilità, sulla base di criteri precisi, di concedere ai lavoratori stagionali il permutamento del permesso di lavoro stagionale in permesso di soggiorno di lunga durata o in un permesso per la ricerca di lavoro.
- Anche per quanto riguarda la proposta di direttiva sulle condizioni d'ingresso e soggiorno dei tirocinanti retribuiti, é necessario prevedere l'erogazione di un permesso per ricerca di lavoro al termine della scadenza del permesso per tirocinio.
- È di grande interesse la proposta avanzata dal Vice-Presidente della Commissione Franco Frattini, in occasione della Conferenza di Tripoli su "Migrazione e sviluppo" del 22 novembre 2006, sulla possibilità di stabilire a livello europeo dei "pacchetti di quote di entrate legali" da offrire agli Stati terzi, in cambio di un migliore controllo dei flussi illegali e della riammissione degli immigrati irregolari. Occorre ora valutare le proposte concrete che la Commissione intende presentare.
- Come in altri settori la necessità del voto all'unanimità rende reale il rischio che gli atti adottati in Consiglio costituiscano soltanto un "minimo comune denominatore", spesso frutto di un compromesso al ribasso, che ne limita il valore aggiunto europeo.