PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

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

PROVVISORIO
2004/2137(INI)

18.2.2005

PROGETTO DI RELAZIONE

sulle connessioni tra migrazione legale e illegale e l'integrazione dei migranti (2004/2137(INI))

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

Relatore: Patrick Gaubert

PR_INI

INDICE

Pagina

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO 3

MOTIVAZIONE 7

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sulle connessioni tra migrazione legale e illegale e l'integrazione dei migranti (2004/2137(INI))

Il Parlamento europeo,

– vista la comunicazione della Commissione intitolata "Studio sulle connessioni tra migrazione legale e illegale" (COM(2004)0412),

– vista la comunicazione della Commissione intitolata "Prima relazione annuale sulla migrazione e l'integrazione" (COM(2004)0508,

– visto il "Libro verde sull'approccio dell'Unione europea alla gestione della migrazione economica", pubblicato dalla Commissione (COM(2004)0811),

– visto il parere del Comitato economico e sociale europeo e quello del Comitato delle regioni, rispettivamente del 15 dicembre 2004 e del 24 gennaio 2005, sulla comunicazione della Commissione intitolata "Studio sulle connessioni tra migrazione legale e migrazione illegale",

– visto il trattato di Amsterdam, che conferisce alla Comunità poteri e responsabilità nei settori dell'immigrazione e dell'asilo, e l'articolo 63 del trattato CE,

– viste le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001, di Siviglia del 21 e 22 giugno 2002 e di Salonicco del 19 e 20 giugno 2003,

– vista la sua raccomandazione del 14 ottobre 2004 su "Il futuro dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, nonché sulle condizioni per rafforzarne la legittimità e l'efficacia"[1],

– viste le conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del 4 e 5 novembre 2004 e del Programma dell'Aia ivi compreso,

– visto l'articolo 45 del suo regolamento,

– vista la relazione della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni e i pareri della commissione per lo sviluppo e della commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere (A6-0000/2005),

A. considerando che il periodo di tempo previsto dal Consiglio europeo di Tampere per realizzare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia è terminato,

B. considerando che l'adozione del Programma dell'Aia, prossimamente applicato mediante il piano d'azione della Commissione, consentirà di perseguire i risultati ottenuti tramite il programma di Tampere e di affrontare le nuove sfide per realizzare lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia,

[1] Testi adottati di tale data, P6_TA(2004)0022.

C. considerando che a tale riguardo la cooperazione dell'Unione e dei suoi Stati membri con i paesi terzi di origine e di transito è essenziale,

D. considerando che, nel contesto dell'allargamento, una società europea più sicura implica il rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne,

E. considerando che l'Unione, in quanto spazio privo di frontiere interne, deve dotarsi di un approccio comune in materia di gestione delle frontiere esterne e sviluppare una politica comune in materia di visti, di asilo e di immigrazione,

F. considerando che la lotta contro l'immigrazione clandestina deve continuare ad essere una priorità assoluta dell'Unione allargata e che lo sfruttamento commerciale degli immigrati deve essere severamente penalizzato,

G. considerando che l'immigrazione economica rappresenta per l'Unione una nuova sfida e che il dibattito è stato rilanciato dal Libro verde sulla gestione della migrazione economica, cui seguirà, prima della fine del 2005, un programma d'azione,

H. considerando che il successo delle politiche di immigrazione legale dipende da politiche di integrazione più volontaristiche, basate sui diritti e i doveri dei cittadini di paesi terzi legalmente residenti e di quelli della società ospitante,

1. insiste sulla necessità di adottare, in materia di immigrazione, un approccio globale e coerente imperniato su strette sinergie fra le varie politiche coinvolte e deplora l'approcio europeo, spesso troppo settoriale; a tal fine si compiace dell'iniziativa della Commissione e dell'attuale Presidenza del Consiglio volta a stabilire, fra i responsabili delle politiche di immigrazione e di asilo degli Stati membri, un sistema di informazione reciproca e di allarme preliminare e suggerisce che il Parlamento sia ad esso associato;

2. invita la Commissione a lanciare, di concerto con il Parlamento europeo, delle riflessioni per coordinare meglio l'insieme delle strutture implicate nella gestione dei flussi migratori, nonché a sorvegliare il buon utilizzo e la diffusione dei programmi finanziari in materia;

3. invita la Commissione, gli Stati membri e i paesi d'origine a lanciare, presso le rispettive popolazioni, campagne di sensibilizzazione sulle politiche di immigrazione;

4. ritiene essenziale sviluppare nel migliore dei modi il potenziale dell'immigrazione nel contesto di una politica europea di cosviluppo che coinvolga le società ospitanti, quelle di origine e le reti della diaspora;

5. appoggia un'efficace integrazione della questione migratoria in tutti gli ambiti della politica estera dell'Unione, in particolare in quello degli aiuti allo sviluppo e dei partenariati economici, per affrontare alla radice le cause dell'immigrazione;

6. invita gli Stati interessati a rafforzare i mezzi umani, materiali e finanziari delle proprie autorità consolari nei paesi terzi di origine per informare i candidati all'emigrazione sulle possibilità di emigrare per fini di lavoro; ritiene che una cooperazione fra Stati partecipanti consenta di identificare il paese interessato al profilo dell'immigrato; propone che siano fra l'altro utilizzati i programmi ARGO e AENEAS;

7. ritiene che l'applicazione del sistema integrato di gestione delle frontiere esterne debba poggiare su un'armonizzazione più rapida in materia di visti, sul coinvolgimento attivo dell'Agenzia europea per la gestione delle frontiere, con la creazione di un fondo comunitario relativo alle frontiere, sulla cooperazione consolare rafforzata e sulla conseguente creazione di posti consolari comuni;

8. è convinto della necessità di attribuire un'attenzione particolare agli immigrati vittime di tratte di esseri umani e si compiace di un futuro piano d'azione della Commissione al riguardo;

9. ricorda che la responsabilizzazione dei trasportatori, il rafforzamento del quadro penale repressivo contro le reti di guide di clandestini e la lotta contro il lavoro illegale sono parte integrante della lotta contro l'immigrazione clandestina;

10. invita il Consiglio e la Commissione a riflettere, per quanto riguarda la riammissione degli immigrati irregolari, sull'efficacia degli accordi conclusi e sugli orientamenti di quelli futuri; sostiene una politica europea di rimpatrio rispettosa della dignità e dell'integrità fisica degli immigrati e la creazione di programmi di rimpatrio "integrati";

11. condivide l'opinione della Commissione stando alla quale la regolarizzazione di massa degli immigrati illegali deve mantenere un carattere eccezionale e unico; la invita ad analizzare le buone pratiche degli Stati membri;

12. ritiene che negli Stati membri sia necessario organizzare, in funzione delle loro capacità di ricezione, i canali legali dell'immigrazione per ragioni demografiche, economiche e di riduzione dell'immigrazione illegale;

13. invita gli Stati membri a partecipare alla riflessione avviata dalla Commissione nel proprio Libro verde sul grado di coordinamento da raggiungersi e sul valore aggiunto dell'adozione di una normativa europea che tenga conto della competenza nazionale nel definire la quantità di immigrati da accogliere;

14. sostiene l'opzione, formulata dalla Commissione nel proprio Libro verde, volta a creare un quadro comune di norme minime per l'ammissione di cittadini di paesi terzi per occupazioni salariate e indipendenti;

15. ritiene che sia urgente elaborare politiche di immigrazione più adattabili ai mercati del lavoro e invita gli Stati membri ad associare le agenzie regionali per l'occupazione e le parti sociali alla decisione sulla quantità di lavoratori stranieri da ammettere;

16. invita gli Stati membri a elaborare permessi di soggiorno e di lavoro specifici combinati che facilitino l'assunzione di lavoratori temporanei e ad assicurarne il rientro effettivo nel paese di origine, onde evitare che si installino a lungo termine e illegalmente;

17. propone di rafforzare le capacità delle autorità dei paesi terzi di anticipare le prospettive in materia di manodopera straniera, in modo da adeguare le qualifiche degli emigranti ai bisogni europei, nonché la formazione nel paesi di origine, prima della partenza;

18. invita gli Stati membri ad avviare un dibattito sull'elaborazione di quote per settore di

attività e a informare regolarmente la Commissione sull'attuazione di politiche nazionali in materia;

19. ricorda la competenza nazionale in materia di integrazione; invita gli Stati membri a coordinare le proprie politiche nazionali tramite il metodo aperto di coordinamento, rifacendosi ai principi di base comuni di recente adottati dal Consiglio;

20. sottolinea l'importanza di incoraggiare l'apprendimento della lingua della società ospitante, l'organizzazione di corsi di educazione civica e di programmi di insegnamento, fra l'altro sulla parità fra uomini e donne, e di rafforzare l'integrazione tramite il lavoro; è favorevole ai programmi di integrazione applicati da taluni Stati membri, che implicano un impegno reciproco dei paesi ospitanti e dei primi arrivati, in particolare; propone di avviare un dibattito europeo sull'opportunità e la natura delle eventuali sanzioni in caso di insuccesso ai test di integrazione, dal momento che taluni Stati membri hanno già fatto ad essi ricorso;

21. è del parere che la lotta contro le discriminazioni, il razzismo e la xenofobia siano una componente primordiale della politica di integrazione; invita gli Stati membri a trasporre quanto prima le due direttive attinenti[1] e plaude all'iniziativa della Presidenza del Consiglio di rilanciare la proposta di decisione quadro riguardante la lotta contro il razzismo e la xenofobia[2];

22. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri.

[1] Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica (GU L 180 del 19.7.2000, pag. 22); direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000 che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (GU L 303 del 2.12.2000, pag. 16).
[2] Doc. 5734/05.

MOTIVAZIONE

Contesto

Visto il mediocre bilancio del programma di Tampere, il Consiglio europeo del novembre 2004 ha definito il programma pluriennale dell'Aia che attua le disposizioni del Trattato di Amsterdam relative alla maggioranza qualificata e alla codecisione in materia d'immigrazione e asilo. Tale programma sarà attuato mediante un piano d'azione della Commissione al quale il Parlamento, mediante la presente relazione, può contribuire.

La Commissione ha recentemente pubblicato due studi, uno sui legami fra immigrazione legale e immigrazione illegale, seguito da un Libro verde, nel gennaio 2005, che ha rilanciato il dibattito sulla delicata questione dell'immigrazione finalizzata all'occupazione; e l'altro sulla migrazione e l'integrazione, seguito dall'adozione, da parte del Consiglio "Giustizia e Affari interni" (GAI) del novembre 2004, di principi di base comuni in materia d'integrazione dei cittadini dei paesi terzi.

Poiché vi è la tendenza ad associare sistematicamente il terrorismo e l'insicurezza con l'immigrazione, il relatore ritiene essenziale sfatare questo luogo comune e invita gli Stati membri ad evitare politiche all'insegna di un'eccessiva chiusura o apertura. È necessario lavorare superando le divergenze nazionali, al fine di smorzare i toni del dibattito e sviluppare una politica europea in materia di immigrazione equilibrata, umana ed efficace.

Il relatore si rallegra dell'opportunità che gli è stata offerta di presentare una relazione globale sull'immigrazione legale, illegale e l'integrazione dei migranti, e pur rammaricandosi dell'approccio europeo, spesso troppo settoriale, si compiace del fatto che la Commissione e la Presidenza lussemburghese abbiano anticipato alcune delle proprie proposte volte a realizzare tale approccio globale.

Proposte generali

Il relatore invita la Commissione, in collaborazione con il Parlamento europeo, a considerare l'attuazione di un quadro legislativo coerente in materia di immigrazione strutturato su quattro livelli, che preveda:

- una stretta sinergia fra le politiche europee, per esempio in materia di occupazione, politiche sociali, sviluppo e relazioni esterne;
- un sistema reciproco d'informazione e di segnalazione fra i decisori nazionali in materia di immigrazione e d'asilo, come quello discusso in occasione del Consiglio "Giustizia e Affari interni" del 24 febbraio 2005;
- un coordinamento dell'insieme delle strutture sia europee, sia nazionali, coinvolte nella gestione dei flussi migratori[1], alfine di evitare il rischio di sovrapposizioni all'interno di uno stesso settore d'attività, a causa di una scarsa consultazione;
- una diffusione e un utilizzo ottimali dei programmi finanziari. I crediti concessi nel quadro

[1] Come la commissione per l'asilo e l'immigrazione, la rete europea delle migrazioni, la rete d'informazione e di coordinamento sicura per i servizi nazionali accessibile sul Web, la rete informativa per l'immigrazione (EMIN), la rete dei punti di contatto nazionali, i centri di informazione, riflessione e scambi in materia di immigrazione e asilo (CIREFI e CIREA) e la futura Agenzia europea per la gestione delle frontiere esterne.

dei fondi comunitari non vengono sempre utilizzati interamente. Per esempio, gli stanziamenti previsti nell'ambito del programma ARGO, eccezionalmente elevati per l'anno 2004, non sono stati utilizzati per mancanza di informazioni da parte delle autorità nazionali.

Il relatore propone quindi delle campagne d'informazione e di sensibilizzazione che consentano agli Stati membri di illustrare ai cittadini il contributo dell'immigrazione e della politica condotta dalla UE e dai rispettivi governi, e ai paesi d'origine di mettere in guardia i loro cittadini contro i pericoli dell'immigrazione clandestina e di informarli sulle possibilità dell'immigrazione legale.

Cooperazione con i paesi terzi

Il relatore ritiene che sia essenziale cooperare con i paesi d'origine e di transito, mobilitando tutte le politiche europee attinenti agli affari esterni (in particolare gli aiuti allo sviluppo e gli accordi di partenariato o di associazione) su due livelli:

1) per quanto concerne la gestione dei flussi migratori, occorre sostenere i paesi terzi nelle loro attività di controllo delle frontiere, di prevenzione e di lotta contro l'immigrazione, di reinserimento degli immigrati espulsi e, per i paesi in transito, di accoglienza degli immigrati;

2) per quanto concerne la lotta contro le cause profonde dell'emigrazione, una politica attiva di sviluppo congiunto favorirà la prevenzione dei conflitti, il rispetto dei diritti dell'uomo, il rafforzamento delle capacità istituzionali e di buon governo e gli scambi commerciali. Il potenziale offerto dall'immigrazione deve contribuire allo sviluppo dei paesi d'accoglienza e d'origine. Inoltre, occorre garantire la sicurezza delle rimesse degli immigrati nei loro paesi d'origine, ridurne i costi e orientarle verso progetti di sviluppo locale. Quanto alla "fuga di cervelli" che penalizza lo sviluppo di tali paesi, il relatore considera fondamentale incoraggiare i migranti qualificati a mantenere i rapporti economici, sociali e finanziari con i loro paesi, in vista del ritorno.

Il relatore ritiene che parte della soluzione al problema dell'immigrazione clandestina sia da ricercarsi nella cooperazione con le regioni di provenienza degli immigrati. Egli propone quindi agli Stati membri coinvolti di adattare e coordinare le loro autorità diplomatiche, al fine di individuare le possibilità di occupazione in uno Stato per il candidato all'immigrazione, compatibilmente con il suo profilo professionale e le esigenze economiche del paese. Tali progetti presuppongono una collaborazione fra il personale delle varie sedi diplomatiche e fra queste ultime e i rispettivi servizi nazionali preposti all'immigrazione, gli enti locali e attori quali l'Organizzazione internazionale per le migrazioni e la rete dei funzionari di collegamento per l'immigrazione. In futuro, gli uffici comuni per le domande di asilo, se verranno realizzati, dovranno essere associati a tale circuito.

Lotta contro l'immigrazione illegale

Poiché almeno 500.000 immigrati clandestini arrivano ogni anno nell'Unione europea[1], la lotta contro l'immigrazione illegale, in tutti i suoi aspetti e, in primo luogo, in collaborazione con i paesi terzi, deve continuare ad essere considerata una priorità.

[1] Secondo l'Ufficio europeo di polizia, http://www.europol.eu.int.

La politica europea in materia di visti, in questo senso, converge con i futuri SIV, SIS II,[1] il cui funzionamento sarà oggetto di studio, e la messa in sicurezza dei documenti di viaggio. Il relatore seguirà con grande attenzione l'operato dell'Agenzia europea per la gestione delle frontiere che consentirà di sostenere la cooperazione operativa fra gli Stati.

La direttiva sull'aiuto alle vittime della tratta di esseri umani che cooperano con la giustizia[2] rappresenta un passo positivo sul fronte della protezione degli immigrati. Il relatore seguirà, a tal proposito, la presentazione di un piano d'azione volto alla definizione di norme e di meccanismi di prevenzione comuni. In materia di lotta contro il lavoro illegale, la cooperazione fra gli Stati potrà consentire di affrontare seriamente il problema attraverso un controllo rafforzato dei settori esposti, l'applicazione di sanzioni severe alle imprese e il sostegno alle vittime.

Una politica europea in materia di rientro è indispensabile per la credibilità della lotta contro l'immigrazione clandestina. Il programma dell'Aia prevede l'introduzione di norme procedurali comuni, della figura di un rappresentante speciale e di un fondo comunitario con "programmi di rientro integrati" che incoraggino gli immigrati a stabilirsi nei loro paesi in modo permanente.

Per quanto concerne gli accordi di riammissione, il Consiglio intende utilizzarli in modo più assiduo e coerente con i partenariati stabiliti con i paesi terzi, monitorando regolarmente la loro efficacia e avanzando proposte di nuovi negoziati. In base alla Costituzione europea, il Parlamento europeo parteciperà alla stesura di tali accordi.

Il relatore constata che le regolarizzazioni in massa degli immigrati clandestini sono divenute, in alcuni paesi, particolarmente ricorrenti, rivelando i limiti delle politiche d'immigrazione e l'esistenza di un'economia sommersa dinamica. È importante che gli Stati riflettano insieme su questa tendenza, che si ripercuote in tutta l'Unione nel quadro del sistema d'informazione e di segnalazione previsto.

Immigrazione legale

Il relatore ritiene che una regolamentazione troppo severa delle vie legali dell'immigrazione possa costringere gli immigrati respinti a ricorrere ai canali illegali. Fra il 2010 e il 2030, il calo della popolazione attiva nell'Europa a 25 farà scendere di 20 milioni il numero di lavoratori[3] con conseguenze inevitabili in termini di crescita economica. Occorre quindi organizzare l'immigrazione legale per ridurre i flussi clandestini, rispondere alle esigenze economiche degli Stati membri e conseguire gli obiettivi di Lisbona. Il relatore è favorevole all'opzione presentata dalla Commissione nel suo Libro verde, la quale propone un quadro comune di norme minime per l'ammissione dei cittadini dei paesi terzi finalizzata all'occupazione, indispensabile per la creazione di uno spazio di libera circolazione senza

[1] Sistema d'informazione visti e sistema d'informazione Schengen di seconda generazione.
2 Direttiva del Consiglio 2004/81/CE del 29 aprile 2004 riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti.
[3] Libro verde della Commissione sull'approccio dell'unione europea alla gestione della migrazione economica - COM(2005) 811 definitivo dell'11 gennaio 2005.

frontiere. L'organizzazione dell'immigrazione legale non danneggia in alcun modo i cittadini dei nuovi Stati membri, i quali hanno la priorità, rispetto ai cittadini extracomunitari, per ciò che concerne l'ingresso sul mercato del lavoro europeo.

Il relatore invita gli Stati membri ad uno scambio di informazioni reciproco, nonché nei confronti della Commissione, nel quadro del sistema di segnalazione e informazione previsto in vari ambiti, fra cui i programmi di assunzione di manodopera sia altamente qualificata, sia poco qualificata, e la definizione delle quote nazionali, al fine di valutare meglio le esigenze del mercato europeo del lavoro e di rendere più trasparenti i processi migratori. Il relatore disapprova le quote per nazionalità, poiché esse hanno un effetto discriminatorio negativo sui paesi con i quali non sono stati stipulati accordi.

Il relatore è del parere che occorra promuovere l'immigrazione temporanea. Egli invita gli Stati ad organizzare questa forma di immigrazione tramite i servizi pubblici o società di collocamento private accuratamente selezionate e a verificare il ritorno effettivo dei lavoratori temporanei nei rispettivi paesi d'origine al termine del periodo autorizzato. Il permesso unico di soggiorno e lavoro, caratterizzato dallo stesso formato, faciliterebbe le procedure e l'assunzione dei migranti, fra cui anche gli studenti stranieri, e rappresenterebbe un valido strumento per incoraggiare l'immigrazione temporanea.

Il relatore crede che sia necessario rafforzare la capacità dei paesi terzi di prevedere il fabbisogno di manodopera straniera, creando dei centri di formazione nei paesi d'origine all'interno dei quali individuare le qualifiche necessarie per soddisfare la domanda europea e favorire così la formazione dei migranti prima del loro arrivo nel paese d'accoglienza.

Il relatore ricorda che le politiche d'ammissione e d'integrazione sono inscindibili e si rafforzano reciprocamente.

Politiche d'integrazione

Il relatore invita gli Stati membri a elaborare delle politiche d'integrazione su base volontaria e coordinate, fondate su principi comuni in materia di integrazione dei migranti provvisti di regolare permesso. Egli ritiene che il successo delle misure d'integrazione dipenda dalla definizione di obiettivi, indicatori e meccanismi di valutazione.

Il relatore propone che i programmi d'inserimento per i nuovi arrivati, comprensivi di formazione linguistica, educazione civica e orientamento professionale, vengano generalizzati. Per quanto concerne le sanzioni da comminare agli immigrati che non superano i test d'integrazione, il relatore auspica un dibattito sulla questione, precisando che il ricorso alle sanzioni non deve costituire la prima soluzione. In caso di superamento dei test, è opportuno rilasciare dei certificati in un formato noto ai datori di lavoro e agli istituti di istruzione.

Il relatore ricorda che l'integrazione implica, in primo luogo, la lotta contro le discriminazioni, il razzismo e la xenofobia mediante la parità di trattamento e di opportunità, l'organizzazione di corsi di lingua, poiché la padronanza della lingua è alla base del rapporto fra l'immigrato e la società che lo accoglie, e di corsi di educazione civica, affinché l'immigrato conosca i diritti e i doveri della società ospitante, nonché la sua storia e la sua cultura.

Il relatore ritiene che l'accesso all'istruzione, l'inserimento mediante il lavoro e l'integrazione culturale siano le componenti essenziali per un esito positivo dell'inserimento. Al fine di garantire la compatibilità di determinate pratiche delle società d'origine con i valori democratici europei, gli Stati membri devono assicurarsi che tali pratiche non ledano i diritti fondamentali di ciascun migrante e, all'occorrenza, adottare delle misure coercitive, per esempio nel caso di escissione o poligamia.

Poiché l'integrazione avviene principalmente a livello locale, la partecipazione degli attori locali, fra cui le città, deve essere rafforzato in materia di prima accoglienza e politica urbanistica. Infine, il processo d'integrazione deve coinvolgere tutte le componenti della società civile, comprese le ONG, le cui responsabilità rispetto a quelle degli Stati membri devono essere oggetto di una migliore definizione.