



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 10 dicembre 2007 (11.12)
(OR. en)**

16239/07

LIMITE

**ASIM 104
RELEX 951**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data: 10 dicembre 2007
Destinatario: Signor Javier SOLANA, Segretario Generale/Alto Rappresentante
Oggetto: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni
- Verso una politica comune di immigrazione

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2007) 780 definitivo.

All.: COM(2007) 780 definitivo



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 5.12.2007
COM(2007) 780 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO
E AL COMITATO DELLE REGIONI**

Verso una politica comune di immigrazione

{SEC(2007) 1632}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Verso una politica comune di immigrazione

1. INTRODUZIONE

Per l'UE l'immigrazione costituisce al tempo stesso una sfida e un'opportunità. Il suo impatto sull'economia, sulla società e sulle relazioni esterne è certo, e dato l'invecchiamento delle società europee e viste le crescenti esigenze del mercato, la domanda di immigrazione nell'UE può solo aumentare. Apparentemente l'Europa conta sempre di più sugli immigrati per equilibrare l'offerta e la domanda sui mercati del lavoro e in generale per alimentare la crescita economica. L'interesse economico per l'immigrazione andrà quindi ad aggiungersi a tutto il complesso di questioni connesse, che spaziano dal rispetto dei diritti della persona alla necessità di integrare l'altro, dalla sicurezza alle relazioni dell'Europa con i paesi d'origine dei migranti, fino alla necessità di contrastare l'immigrazione clandestina.

La globalizzazione sta forzando il ritmo del cambiamento per quanto riguarda l'immigrazione. Ha in effetti scatenato un aumento della mobilità che, negli ultimi decenni, ha prodotto una crescita sostanziale della popolazione di origine straniera nell'UE. Molte regioni d'Europa sono divenute beneficiarie nette di flussi migratori e, tra queste, regioni che hanno un lungo passato di flussi migratori netti in uscita.

Nel contempo le prospettive demografiche costituiscono una sfida notevole per la sostenibilità delle finanze pubbliche e dei sistemi di protezione sociale in molti Stati membri dell'UE. Anche se niente può sostituire le riforme strutturali, un'immigrazione ben gestita, unita a una maggiore circolazione dei lavoratori all'interno dell'UE, potrebbe contribuire ad aumentare la consistenza complessiva della forza lavoro e ad ovviare alle sue carenze.

L'immigrazione porta però con sé nuove esigenze politiche. La lotta all'immigrazione clandestina chiede notevoli sforzi alle autorità competenti. La mancata integrazione degli immigrati legali comporta costi socioeconomici effettivi – per lo più a carico delle comunità di immigrati di prima e di seconda generazione. Le politiche di integrazione devono essere al centro delle politiche di immigrazione e basarsi sulla non discriminazione, sulla parità di trattamento, dei diritti e dei doveri, in modo che gli immigrati possano contribuire di più alla società, perché aumentino le loro potenzialità nel sistema educativo e nel mondo del lavoro, e perché migliori anche una percezione pubblica, non sempre positiva, dell'immigrazione.

Sia l'Eurobarometro, sia le indagini nazionali rivelano che l'immigrazione costituisce una delle preoccupazioni principali per i cittadini europei. A fronte di un'immigrazione così importante per il tessuto economico e sociale europeo, è inevitabile nutrire alcuni timori; la paura però alimenta molti pregiudizi. Gli europei hanno bisogno di una politica di immigrazione coerente che mostri che le politiche pubbliche rispondono a preoccupazioni giustificate e godono del sostegno dell'opinione pubblica europea. Di qui l'esigenza immediata di fornire informazioni migliori e più precise, per evitare il sensazionalismo diffuso dai mezzi di comunicazione.

Oltre ai flussi migratori dall'esterno, aumentano anche i movimenti di persone all'interno del territorio dell'Unione. I vantaggi creati dall'Unione europea hanno spinto gli europei a muoversi

entro i suoi confini, e sempre più persone si avvalgono di questa possibilità. Questi spostamenti interni sono fondamentalmente diversi dal fenomeno migratorio esterno e non sono oggetto della presente comunicazione.

- La popolazione dell'UE è di quasi 493 milioni di persone, 18,5 dei quali - pari a poco meno del 3,8% della popolazione totale - sono cittadini di paesi terzi.
- I gruppi più consistenti di cittadini di paesi terzi che soggiornano nell'UE provengono dalla Turchia, dal Marocco, dall'Albania e dall'Algeria.
- Dal 2002 l'immigrazione netta nell'UE oscilla tra 1,5 e 2 milioni di persone all'anno. Gli ultimi arrivati si sono stabiliti in Grecia, in Italia, in Spagna e nel Regno Unito.
- Sebbene i problemi demografici varino fra le regioni e i paesi dell'UE, recenti proiezioni indicano che la popolazione dell'UE subirà una riduzione naturale tra il 2010 e il 2050. Nell'ipotesi di un'immigrazione netta uguale a zero, da qui al 2030 la popolazione dell'UE subirà un calo di circa 26 milioni, che arriverà a 50 milioni nel 2050.
- Sul piano economico, il principale cambiamento riguarderà la popolazione in età lavorativa (dai 15 ai 64 anni) che, stando alle tendenze attuali, dovrebbe diminuire di 59 milioni entro il 2050. Se la percentuale di popolazione occupata rimane immutata, il numero di persone in età lavorativa per ciascuna persona di età pari o superiore a 65 anni passerà da quattro a due.

L'immigrazione è per natura un fenomeno transfrontaliero. Perché gli Stati membri possano gestirla più efficacemente è indispensabile un approccio coordinato.

La presente comunicazione spiega perché sia tanto importante disporre di un'effettiva politica europea di immigrazione ed esamina i risultati ottenuti finora, analizza alcuni dei punti deboli e delle lacune rimasti, espone gli elementi fondamentali dell'azione necessaria affinché, nei prossimi anni, possa progredire la politica comune europea di immigrazione.

2. I FONDAMENTI DELLA POLITICA COMUNE DI IMMIGRAZIONE

Nell'ultimo decennio sono state progressivamente gettate le basi di una politica comune di immigrazione, nel quadro dei programmi di Tampere e dell'Aia. Nell'ottobre 2005, i capi di Stato e di governo riuniti a Hampton Court hanno indicato l'immigrazione come uno dei principali campi di azione per il futuro e hanno invitato l'Unione e gli Stati membri ad elaborare un approccio comune. Da questo invito è nato l'"Approccio globale in materia di migrazione", adottato dal Consiglio europeo del dicembre 2005 e amplificato dal Consiglio europeo del dicembre 2006. La Commissione ha anche istituito un gruppo di commissari sulla migrazione.

Più di recente, la comunicazione della Commissione "L'interesse europeo: riuscire nell'epoca della globalizzazione"¹ ha confermato che, in un'Europa senza frontiere interne, le mutevoli domande di una società caratterizzata da invecchiamento demografico e da un mercato del lavoro in costante evoluzione hanno posto a repentaglio le presunzioni consolidate riguardanti la migrazione.

¹ COM(2007) 581 del 3.10.2007.

Immigrazione legale

La politica in materia di immigrazione legale ha basi ambiziose, nello spirito del mandato di Tampere, ma **resta ancora largamente incompiuta**. I tentativi di armonizzazione sono stati ridotti al minimo indispensabile, ponendo comunque le fondamenta di un diritto al ricongiungimento familiare subordinato al rispetto di alcune condizioni. Si sono consolidati i diritti dei cittadini di paesi terzi che soggiornano da più di cinque anni sul territorio di uno Stato membro, offrendo loro anche la possibilità di lavorare o avviare un'attività in un altro Stato membro. L'ammissione degli studenti è ormai disciplinata da norme comuni, anche se non riusciamo ancora ad attrarre sufficientemente i giovani talenti nelle nostre università.

Pur essendo generalmente riconosciuta l'emergenza demografica ed **economica**, non è stato possibile definire norme comuni per l'ammissione dei lavoratori di paesi terzi. È stata disciplinata soltanto l'ammissione dei ricercatori, per colmare parzialmente le lacune in questo settore essenziale. Tuttavia, le prime valutazioni sul recepimento della pertinente direttiva mostrano che viene applicata soltanto da 6 Stati membri su 27.

Poiché qualsiasi politica di immigrazione deve ormai accompagnarsi a una **politica di integrazione**, in questo settore è stato adottato un approccio pragmatico sostenuto da una **domanda politica forte** espressa simbolicamente nell'adozione di principi fondamentali comuni. Tale lavoro potrà proseguire grazie alla dotazione di 825 milioni di euro (entro il 2013) del Fondo per l'integrazione, che si aggiunge alle azioni a favore dell'integrazione finanziate da tempo dagli Stati membri tramite il Fondo europeo di sviluppo regionale e soprattutto il Fondo sociale europeo.

I bisogni del mercato del lavoro sono indubbi e le politiche di assunzione, talvolta contraddittorie, degli Stati membri non permettono di soddisfarli. Un'impostazione settoriale, quale annunciata dal Piano d'azione sull'immigrazione legale del 2005, sembra attualmente l'unica possibilità di uscire da questo vicolo cieco e superare le riserve degli Stati membri su un settore che essi considerano di competenza nazionale. L'emergenza si colloca innanzitutto nel settore dei **lavoratori altamente qualificati**: per agevolare la loro ammissione la Commissione ha presentato nell'ottobre scorso la proposta di direttiva sulla "Carta blu UE". Altri settori economici richiedono lavoratori non qualificati, come i lavoratori stagionali, a proposito dei quali sarà presentata una proposta legislativa nell'autunno 2008. Come ha dichiarato la Commissione nello scorso ottobre, queste normative settoriali dovranno essere coordinate da una direttiva che fissi un **insieme comune di diritti per i lavoratori dei paesi terzi**, per evitare rischi di dumping sociale e di sfruttamento dei lavoratori. È importante infine ricordare che qualsiasi politica comune nel settore dell'immigrazione economica dev'essere pienamente compatibile con il principio della preferenza comunitaria.

Schengen, visti, gestione delle frontiere esterne, nuove tecnologie

Lo spazio Schengen si sta ampliando e si sta affermando come una delle grandi conquiste dell'Unione e delle più tangibili, fra quelle recenti, per il comune cittadino. Dopo qualche anno di attuazione nell'ambito dell'Unione, nel 2008 l'acquis di Schengen sarà riesaminato sotto il profilo giuridico e operativo. Il Codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere esterne sarà seguito da un codice "visti" e l'insieme di questi due strumenti costituirà un quadro procedurale chiaro e coerente, rispettivamente per il controllo alle frontiere e per il rilascio dei visti. Altri strumenti giuridici sono stati o devono essere adottati per disciplinare il traffico frontaliero locale, per fissare condizioni di rilevamento e controllo degli identificatori biometrici, o per porre le basi della creazione di centri comuni per la presentazione delle domande di visto.

L'**Agenzia Frontex**, istituita nel 2005, ha favorito la cooperazione pratica tra gli Stati membri e ha conferito una dimensione molto operativa al controllo delle persone alle frontiere esterne

dell'Unione europea. Frontex svolge inoltre un ruolo importante nella gestione delle frontiere marittime e nel coordinamento delle iniziative degli Stati membri volte a ridurre i flussi migratori illegali. L'Agenzia, però, potrà realizzare pienamente il suo potenziale soltanto grazie a un impegno ancor più determinato degli Stati membri e ad un effettivo coinvolgimento dei paesi terzi interessati alle sue attività operative. Il **Sistema d'informazione Schengen** (SIS II) deve essere profondamente rinnovato sul piano tecnico e acquisire nuove funzioni. Quando sarà attuato, il Sistema d'informazione visti (VIS) permetterà di rendere più efficace e sicura la procedura di concessione dei visti per soggiorni di breve durata.

Infine, l'Unione deve prepararsi a utilizzare meglio le **nuove tecnologie** di controllo e rilevazione, garantendo la completa interoperabilità dei sistemi già esistenti, sviluppando nuovi strumenti e sfruttando pienamente il potenziale offerto dalla biometria. Occorre continuare ad elaborare a livello europeo un modello integrato di gestione delle frontiere da applicare in tempi brevi e, in generale, dotarsi di una strategia coerente che preveda un controllo integrato dell'accesso al territorio dell'Unione e dei suoi Stati membri.

Questi strumenti operativi e legislativi sono sostenuti da un impegno finanziario adeguato: il Fondo per le frontiere esterne è stato dotato di 1 590 milioni di euro dal 2007 al 2013.

Immigrazione illegale

Una migliore gestione dell'immigrazione legale e una lotta decisa contro l'immigrazione illegale sono le due facce della stessa medaglia. La lotta contro l'immigrazione illegale ha registrato rapidi progressi grazie all'adozione di un insieme di strumenti legislativi e operativi, inquadrato in tre piani d'azione, rispettivamente sulla lotta contro l'immigrazione clandestina, sul controllo delle frontiere esterne e sul rimpatrio.

Le statistiche sulla **presenza di immigrati irregolari** sono, per definizione, difficili da ottenere. Le regolarizzazioni possono essere fonte di informazioni sulla popolazione degli irregolari. Dall'inizio degli anni Ottanta sono stati regolarizzati almeno 3,7 milioni di persone in Stati membri dell'UE (Francia, Germania, Grecia, Italia, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna). Uno dei punti deboli del dispositivo finora attuato è l'inadeguatezza della politica europea in materia di rimpatri. Attualmente è data esecuzione soltanto a un provvedimento di allontanamento su tre. L'elaborazione di norme europee in questo settore è ancora, e da troppo tempo, in discussione al Consiglio e al Parlamento, mentre sarebbe essenziale adottare al più presto gli strumenti legislativi in questione. È stato intanto aperto un nuovo cantiere fondamentale: la lotta contro i fattori di attrazione degli immigrati illegali, in particolare il lavoro clandestino. Finché il mercato del lavoro europeo offrirà sbocchi di questo tipo, i flussi migratori non potranno essere gestiti in modo coerente e finiranno addirittura per aumentare. La direttiva proposta nello scorso maggio dovrà permettere di risalire alle radici del fenomeno, lottando contro i datori di lavoro che assumono lavoratori in posizione irregolare. La comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso, del 23 ottobre 2007, traccia un bilancio delle azioni condotte negli Stati membri per scoraggiare il fenomeno, anche con mezzi non repressivi come gli strumenti fiscali, e illustra quanto – in materia di pratiche che hanno dato buoni risultati – si possa imparare gli uni dagli altri.

Qualsiasi politica in materia di immigrazione legale o di lotta contro l'immigrazione illegale raggiunge i suoi limiti quando gli Stati membri intraprendono misure di regolarizzazione di ampia portata. Al di là del meccanismo di informazione reciproca già istituito, è tempo di avviare un vero e proprio dibattito per un approccio comune su questo argomento. Misure nazionali concepite in modo isolato possono indebolire la coerenza e la solidarietà all'interno dell'Europa.

Una lotta efficace contro l'immigrazione illegale implica la cooperazione dei paesi di origine e di transito e la loro partecipazione attiva per quanto riguarda:

- la creazione di meccanismi di cooperazione nella lotta contro le reti e i gruppi che organizzano la tratta di esseri umani e vi partecipano;
- per la gestione delle frontiere esterne, la formazione di personale competente nei paesi di origine e di transito e la cooperazione con tale personale, nonché il potenziamento dei dispositivi congiunti di controllo e sorveglianza delle frontiere;
- la cooperazione nei lavori e nelle procedure necessarie per il rimpatrio degli immigrati illegali, in particolare per quanto riguarda la loro identificazione e documentazione, con un maggior impegno nella creazione di meccanismi di rimpatrio efficaci; a questo scopo è necessaria un'applicazione effettiva dell'obbligo di riammissione previsto all'articolo 13 dell'accordo di Cotonou e la conclusione di accordi comunitari di riammissione con altri paesi terzi.

La dimensione esterna

Negli ultimi anni la politica di immigrazione dell'UE ha acquisito una dimensione esterna più spiccata e le tematiche della migrazione sono state inserite nelle politiche e nei programmi di relazioni esterne e nell'agenda per lo sviluppo. Una particolare attenzione è andata ai paesi vicini, per i quali esiste un quadro istituzionale ad hoc nel cui ambito il dialogo politico e la cooperazione sulla migrazione e sulle questioni collegate sono ormai ben sviluppati e sono potenziati ove necessario.

Più di recente l'UE ha elaborato un **Approccio globale in materia di migrazione**, fondato sul rafforzamento del dialogo e della cooperazione con i paesi terzi in uno spirito di partenariato, solidarietà e condivisione delle responsabilità. Inizialmente si è concentrato sull'Africa e sul bacino del Mediterraneo.

L'Approccio globale sviluppa il **dialogo politico e la cooperazione** intrecciati nell'ambito della politica europea di vicinato tramite programmi bilaterali. Si applica all'intera Africa e riguarda anche i livelli regionali e multilaterali. Il quadro politico per il dialogo e la cooperazione con i paesi dell'Africa subsahariana è costituito dall'articolo 13 dell'accordo di Cotonou. La strategia UE-Africa e il suo "partenariato in materia di migrazione, mobilità e occupazione", da adottare in occasione del vertice di Lisbona di questo dicembre, consolideranno il programma a lungo termine su migrazione e sviluppo condotto finora con l'Africa.

Nell'ambito dell'Approccio globale, sono stati elaborati anche **strumenti finanziari e tecnici di cooperazione più mirati**, già opportunamente usati e applicati. Ricordiamo alcune delle nuove iniziative dell'UE: i centri d'informazione e di gestione delle migrazioni, organizzati dai paesi africani; la migrazione circolare, il cui scopo è gestire la migrazione dei lavoratori in modo più flessibile a vantaggio sia dei paesi di origine che di quelli di destinazione, nonché degli stessi immigrati; i partenariati per la mobilità, che offrono un quadro equilibrato per organizzare meglio la cooperazione tra paesi di origine e paesi di destinazione; i profili migratori, strumento utile per i responsabili delle decisioni politiche; le piattaforme di cooperazione, per riunire i protagonisti della migrazione e dello sviluppo a livello di paesi e regioni.

Ora che sono state fissate le priorità, comincia appena la verifica del valore e dell'efficacia dell'Approccio globale in Africa. Nei prossimi anni tutte le parti interessate – Stati membri, Commissione e organizzazioni internazionali, in partenariato con i paesi terzi – dovranno intensificare il processo in corso e conseguire i primi risultati. Urge in particolare garantire un

adeguato follow-up delle tappe politiche concordate tra l'Europa e l'Africa alle conferenze di Rabat e di Tripoli dell'anno passato e fare in modo che siano rispettate.

L'Approccio globale è stato esteso alle regioni orientali e sudorientali vicine all'UE. La natura del dialogo e della cooperazione dell'UE con queste regioni in materia di immigrazione è molto diversa rispetto alla situazione con l'Africa subsahariana. La vera sfida con quelle regioni è conciliare le preoccupazioni dell'UE relative alla sicurezza con le aspettative dei paesi vicini (e con l'interesse stesso dell'UE) in termini di aumento della mobilità.

L'Approccio globale alle regioni orientali riguarda anche l'Asia, a proposito della quale l'interesse degli Stati membri dell'UE sembra per ora limitarsi alle questioni di riammissione. È quindi necessario impegnarsi per estendere l'Approccio ad altre dimensioni dei nostri rapporti con questi paesi, come ad esempio l'immigrazione di lavoratori altamente qualificati. L'immigrazione è una delle priorità della nuova strategia UE per l'Asia centrale. Vale la pena di ricordare che i temi principali del secondo Forum globale su migrazione e sviluppo, che si svolgerà a Manila nell'ottobre 2008, saranno la protezione dei diritti degli immigrati e il nesso tra migrazione, sviluppo e sicurezza.

Per quanto riguarda l'America Latina e i Caraibi, la migrazione dovrebbe continuare ad essere affrontata nel contesto della preparazione dei vertici UE/ALC (in particolare il vertice di Lima del maggio 2008), con l'obiettivo di rendere più strutturati e regolari il dialogo e la cooperazione.

Il documento di lavoro allegato alla presente comunicazione illustra come l'Approccio globale sia attuato con l'Africa e con i paesi orientali e sudorientali.

3. L'ESIGENZA DI UNA POLITICA COMUNE DI IMMIGRAZIONE: OPPORTUNITÀ E SFIDE

In un mercato unico caratterizzato dalla libera circolazione delle persone, è un'evidente necessità quella di **andare al di là** delle 27 politiche d'immigrazione nazionali. Gli Stati membri hanno esigenze diverse poiché sono diverse le situazioni economiche, le prospettive demografiche, le norme sociali e i legami storici; di conseguenza, variano molto anche le loro strategie per gestire l'immigrazione. Ciò ha comportato incoerenze e mancanza di coordinamento a livello UE. Inoltre, le politiche d'immigrazione nazionali hanno conseguenze al di là delle frontiere e le iniziative prese da uno Stato membro per ragioni nazionali o regionali possono avere immediate ripercussioni su altri Stati membri. I cittadini dell'Unione devono sapere e sentire che l'Unione agisce per risolvere i loro problemi, pertanto sono necessari una leadership e uno sforzo sostenuto di comunicazione.

Per questo bisogna innescare un cambiamento radicale: le fondamenta che abbiamo gettato devono servire per concepire un **nuovo impegno** e costruire una **politica comune europea di immigrazione** che promuova opportunità economiche e misure d'integrazione e sia basata sulla solidarietà e la condivisione degli oneri.

Molte politiche devono adeguarsi al nuovo mondo del lavoro, per sostenere il finanziamento pubblico dell'assistenza sanitaria, della protezione sociale e delle pensioni in un contesto di cambiamento demografico, e per consentire ai cittadini dell'UE di adattarsi con successo.

Questa situazione richiede un **quadro europeo** all'interno del quale il livello nazionale e quello dell'Unione possano completarsi a vicenda: un quadro che rispetti le differenze tra i vari Stati membri e le esigenze di ciascuno ma riconosca al tempo stesso le sfide comuni cui deve far fronte un'Europa aperta, nell'economia e nel territorio, e che potenzi la nostra capacità di affrontarle. L'obiettivo è inserire l'immigrazione nelle decisioni in materia economica, sociale, di relazioni

internazionali e sviluppo. Questo "mainstreaming" dell'immigrazione aiuterà la società europea a raccogliere le sfide dell'immigrazione, ma andrà anche a vantaggio degli stessi immigrati.

Se ben gestita, l'immigrazione può contribuire significativamente ad attenuare gli effetti dell'invecchiamento demografico e aiutare le società europee ad affrontare le carenze di forza lavoro e di competenze. Senza un'iniziativa strategica europea credibile in materia di immigrazione economica, i potenti fattori "push and pull" dell'immigrazione continueranno ad avere la meglio sui regolamenti e sulle normative nazionali. Il dibattito nell'UE dovrebbe ormai incentrarsi sulle azioni necessarie per una gestione efficiente dell'immigrazione e sulle risorse necessarie. Un primo passo è avere una maggiore comprensione dell'impatto potenziale dell'immigrazione e delle sfide che l'accompagnano.

Opportunità economiche

Sebbene l'immigrazione non sia una panacea alla carenza di manodopera e competenze in Europa, i lavoratori di paesi terzi poco, mediamente e altamente qualificati contribuiscono alla sua prosperità economica. La nostra strategia di immigrazione deve tenere conto delle tendenze demografiche e occupazionali in atto in Europa, come del ruolo che svolge l'esternalizzazione di certe attività sia per i paesi d'origine che per quelli di destinazione. Con il calo demografico delle popolazioni europee i mercati del lavoro accusano carenze in certi settori, quindi dobbiamo valutare in quale modo l'immigrazione può contribuire al raggiungimento dei nostri obiettivi occupazionali e di crescita.

- Gli immigrati fanno ben più che aumentare semplicemente il volume globale della **forza lavoro**. Viene sempre più riconosciuta la potenzialità degli immigrati di stabilirsi come imprenditori e si confermano i vantaggi economici per le imprese derivanti dalla diversità, in particolare etnica.
- Gli immigrati contribuiscono anche a ovviare alle **carenze di manodopera**. Da un lato, alcuni Stati membri mancano di lavoratori altamente qualificati. Questi migranti contribuiranno non solo a colmare il deficit di manodopera, ma apporteranno anche competenze tecniche, ampliando la base di competenze e migliorando la qualità del capitale umano. D'altro canto, possiamo già osservare una domanda in crescita nel settore dei servizi, specie da parte di privati, alberghi e ristoranti, nell'edilizia e nei settori caratterizzati da forte stagionalità come l'agricoltura. Questi settori chiave sono a loro volta confrontati a un aumento della domanda perché sempre più donne entrano nel mercato del lavoro e la popolazione invecchia e c'è maggior bisogno di manodopera nel settore sanitario e dell'assistenza a lungo termine, delle cure infermieristiche e della cura dei bambini e degli anziani. Su questo punto, il rafforzamento delle infrastrutture del mercato del lavoro, primi fra tutti i servizi pubblici per l'impiego, ha un evidente ruolo da svolgere.

- La percentuale di lavoratori migranti qualificati nell'UE è dell'1,7%, a fronte del 9,9% in Australia, del 7,3% in Canada, del 5,3% in Svizzera e del 3,2% negli USA.
- Il peso economico dei lavori meno retribuiti sull'occupazione totale nei singoli Stati membri è molto significativo, attestandosi nel 2005² tra il 10,8% in Svezia e il 38,8% in Romania. Gli immigrati svolgono un ruolo fondamentale in questi settori in diversi Stati membri, ruolo che dovrebbe espandersi in futuro stando alle tendenze attuali.

- L'invecchiamento della popolazione dell'UE ha **implicazioni finanziarie**. Il calo della popolazione attiva potrebbe avere gravi incidenze sul finanziamento delle pensioni e mettere ulteriore pressione sulla spesa sanitaria e per l'assistenza a lungo termine. L'immigrazione può

² Cifre fornite da Eurostat per i seguenti settori: agricoltura, caccia e silvicoltura; edilizia; alberghi e ristoranti.

contribuire al finanziamento dei regimi pensionistici a ripartizione, ma soltanto sul medio periodo visto che gli immigrati accumulano i diritti a pensione nel tempo. Sul lungo periodo saranno necessarie appropriate riforme dei sistemi pensionistici per assicurarne la sostenibilità a lungo termine.

- Gli immigrati regolari contribuiscono allo **sviluppo economico degli Stati membri** in qualità di contribuenti e di consumatori di beni e servizi.

Sfide dell'integrazione

- Sul fronte dell'integrazione, l'Unione è in ritardo rispetto alle altre grandi destinazioni. Soltanto un'integrazione riuscita permetterà di sfruttare tutto il potenziale positivo dell'immigrazione. La politica d'integrazione deve essere vista quindi come un continuum che va dall'ingresso nel territorio fino all'insediamento e all'inclusione economica e sociale. Servono politiche d'integrazione effettive e efficienti soprattutto nei settori dell'istruzione, della sanità, dell'abitazione e nel mercato del lavoro, che sono competenza diretta degli Stati membri e per i quali l'Unione può svolgere un ruolo di sostegno. I responsabili politici dovrebbero anche evitare che si creino rigidità nelle istituzioni del mercato del lavoro o nei mercati dei beni e dei capitali, in quanto ciò impedisce di godere dei vantaggi dell'immigrazione. Un ultimo punto ma non il minore: le politiche antidiscriminatorie e per la parità dei diritti sono importanti per eliminare alcuni degli ostacoli cui devono far fronte gli immigrati e i loro discendenti; al riguardo, è opportuno promuovere il dialogo interculturale e interconfessionale.
- Le politiche di integrazione comportano costi a breve termine per le **finanze pubbliche**. È questo un elemento importante del pubblico dibattito sull'immigrazione. Gli Stati membri dell'UE devono guardare all'interazione fra immigrazione e politica sociale come a un investimento a lungo termine del loro stesso progresso economico e sociale, e vagliare i costi a breve termine delle politiche dirette a promuovere l'integrazione in una prospettiva di lungo periodo.
- L'**accesso al mercato del lavoro** è una delle premesse essenziali per una buona integrazione, che genera tutta una serie di benefici per la persona, le imprese, la società e l'economia. Eppure, i dati attuali indicano che i tassi di occupazione fra i migranti sono tendenzialmente molto inferiori a quelli della popolazione autoctona. Gli immigrati sono spesso più esposti al lavoro nero e al cosiddetto "spreco di cervelli" (accettando lavori per i quali sono sovraqualificati). In termini di parità di genere, le cittadine di paesi terzi incontrano più difficoltà delle cittadine dell'UE in particolare fra le qualifiche più alte, con uno scarto di oltre il 20 punti percentuali fra i livelli occupazionali delle lavoratrici di paesi terzi e quelli delle cittadine UE. Avere un lavoro regolare e retribuito è la via principale per uscire da una situazione di esclusione socioeconomica, e quanto prima saranno integrati tanto prima gli immigrati diventeranno contribuenti netti, sociali e economici, della società in cui hanno scelto di vivere. Limitando l'accesso ai diritti sociali e alla formazione si rischia di ostacolare l'integrazione sul mercato del lavoro; il pieno accesso alla protezione sociale e all'apprendimento permanente offre i migliori risultati. Un importante segnale in tal senso è la recente adozione della proposta di direttiva quadro relativa a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro.
- La disoccupazione colpisce soprattutto in misura sproporzionata i giovani nati dall'immigrazione. Lo scarto fra il tasso totale di disoccupazione e quello relativo ai cittadini non UE per tutta la popolazione attiva è alto (fra il 12 e il 25 punti percentuali). Scarti simili si riscontrano anche fra i giovani nel sistema educativo.

Nel 2005 il tasso di occupazione dei lavoratori di paesi terzi era sostanzialmente inferiore (55%) a quello dei cittadini UE (65%), e il loro tasso di disoccupazione era pressoché il doppio (il 17% contro il 9%). Tuttavia, il fatto che il tasso di occupazione dei cittadini di paesi terzi sia inferiore a quello dei cittadini UE non è sistematico in tutti gli Stati membri: in molti dei nuovi Stati membri, ma anche in Grecia, in Spagna e Portogallo, il tasso di occupazione dei cittadini non UE ha superato quello dei cittadini UE.

- L'**istruzione** è vitale per molti motivi, non ultimo perché permette l'interazione fra gli immigrati e altre fasce della popolazione. Tuttavia, l'attuale livello di istruzione dei figli di immigrati desta in molti casi preoccupazione quanto al loro futuro sviluppo personale e professionale, e ne condizionerà nettamente la futura partecipazione al mercato del lavoro. La diversa origine etnica è un altro fattore che incide notevolmente sui risultati scolastici in molti paesi, dato che trova conferma in tutti gli studi internazionali in materia. I programmi devono pertanto essere più aperti alle esigenze degli alunni immigrati e anche gli insegnanti devono disporre di competenze interculturali che consentano loro di trarre il massimo dalla diversità nelle scuole. Nel 2008 la Commissione adotterà un libro verde sulla migrazione e sull'istruzione.
- La **conoscenza della lingua** è fondamentale per integrarsi. Gli immigrati rischiano di rimanere intrappolati in un circolo vizioso in cui hanno un accesso al mercato del lavoro limitato da un'inadeguata conoscenza della lingua, che invece si apprende per l'appunto sul lavoro e formandosi. Acquisire la lingua del paese di accoglienza può essere quanto mai importante per le donne immigrate che rischiano altrimenti di essere tagliate fuori dalla società che le ospita e avere difficoltà nell'aiutare i figli a integrarsi a scuola.
- Allo stesso modo bisogna prevedere disposizioni adeguate anche in relazione all'**abitazione**, che svolge un ruolo essenziale ai fini dell'integrazione sociale degli immigrati e delle loro famiglie nelle comunità locali. In media, gli immigrati sono pesantemente svantaggiati da questo punto di vista, eppure l'integrazione attraverso l'abitazione rappresenta una grande sfida. Servono migliori previsioni sul numero di immigrati e sulle zone in cui con buone probabilità andranno a concentrarsi per motivi di lavoro o di ricongiungimento familiare. Là dove le comunità di migranti restano isolate o segregate si creano ostacoli effettivi alla partecipazione alla società in senso lato.
- Le interconnessioni fra immigrazione e **salute** sono varie e importanti. Spesso gli immigrati corrono più rischi per la loro salute a causa delle condizioni di vita e di lavoro. Devono poter accedere ai servizi sanitari come il resto della popolazione, e per questo possono avere bisogno di assistenza e informazioni specifiche. Può risultare particolarmente difficile per gli immigrati irregolari, data la situazione precaria, ottenere l'assistenza sanitaria di cui hanno bisogno. D'altro canto, l'emigrazione di professionisti della salute competenti è all'origine di gravi carenze in molti paesi in via di sviluppo. I rapporti fra immigrazione e sanità saranno affrontati tramite apposite iniziative promosse nell'ambito della nuova strategia dell'UE per la salute³.

Sfide esterne

L'immigrazione, che è stata pienamente integrata nel **dialogo politico, nella diplomazia e nella cooperazione** con i paesi terzi, è ormai un elemento centrale della politica delle relazioni esterne dell'Unione. Ciò vale soprattutto per i paesi vicini ad est e a sud, nei cui confronti la sfida odierna è trovare un equilibrio fra tutti gli aspetti dell'approccio europeo, specie quelli connessi alla sicurezza

³ "Un impegno comune per la salute: Approccio strategico dell'UE per il periodo 2008-2013" - http://ec.europa.eu/health/ph_overview/Documents/strategy_wp_en.pdf.

e alla mobilità. Molti sono stati i progressi con i paesi dei Balcani occidentali per quanto riguarda la mobilità e gli scambi interpersonali. Il dialogo sulle tematiche della migrazione occupa poi una posizione sempre più rilevante nell'agenda politica con i paesi d'America Latina, dell'Asia centrale e asiatici, dialogo che l'UE dovrebbe cercare di intensificare e ampliare. Con l'Africa, il partenariato in materia di migrazione, mobilità e occupazione permetterà di delineare una visione comune concreta per le prospettive future.

La piena integrazione dell'immigrazione nelle relazioni esterne dell'Unione ha contribuito a garantire coerenza e complementarità con altri settori d'intervento e a rispondere meglio alle sfide dell'immigrazione in partenariato con i paesi terzi interessati. Inoltre, integrando la dimensione dell'immigrazione nella **politica di sviluppo** si ottiene il duplice risultato per cui la politica di immigrazione prende in considerazione i problemi dello sviluppo e la politica di sviluppo opera affinché l'immigrazione diventi un fattore positivo di sviluppo. È importante che l'Unione cerchi di contenere al minimo la fuga e lo spreco dei cervelli massimizzando invece i vantaggi della mobilità e della migrazione per i paesi in via di sviluppo, per esempio abbassando i costi di trasferimento delle **rimesse** degli immigrati, offrendo loro maggiori possibilità di rientro temporaneo o tutelando dalle politiche attive di assunzione i settori che più soffrono di penuria di risorse umane.

Il ritorno temporaneo o permanente dei lavoratori migranti nel paese d'origine può equivalere a un "**rientro dei cervelli** (*brain gain*)" se gli emigrati hanno acquisito nuove competenze all'estero, per esempio linguistiche, tecnologiche o imprenditoriali, che ne incrementino la produttività e possano anche essere trasferite ad altre persone nel paese d'origine. La migrazione circolare ha indubbi vantaggi per i paesi di destinazione e di origine e per i migranti. Per promuovere la migrazione circolare l'Europa deve istituire un quadro che riconosca e agevoli la circolarità in quanto dinamica di movimento transnazionale e non già come mero mezzo per eludere le sfide dell'integrazione. Questo quadro andrebbe correlato ai programmi UE in materia di relazioni esterne e di sviluppo. Bisognerebbe poi esaminare un altro aspetto importante della migrazione circolare, la trasferibilità delle pensioni.

4. CONCLUSIONE

L'immigrazione continuerà in futuro, come ha sempre fatto, a plasmare la società europea. Il successo di una politica di immigrazione presuppone un impegno deciso e coerente a livello nazionale e europeo. Soltanto un approccio comune e trasversale consente una risposta politica efficace in un'ampia gamma di settori. Con una strategia coerente e equilibrata l'Unione riuscirà a cogliere le opportunità offerte dall'immigrazione, a dissipare la percezione negativa che ne ha l'opinione pubblica e ad affrontare le sfide dell'immigrazione, combattendo in primis pratiche assassine come la tratta e lo sfruttamento dell'immigrazione clandestina.

L'immigrazione può dare un **grande apporto alla prosperità dell'Unione**, a condizione però che migliori di molto la combinazione fra il bisogno del mercato del lavoro, le competenze degli immigrati e il loro livello globale di integrazione. L'integrazione effettiva dei nuovi immigrati e degli immigrati già presenti sul mercato del lavoro è la premessa necessaria per raggiungere gli obiettivi di Lisbona di crescita e occupazione. Un'immigrazione legale correttamente gestita può contribuire a soddisfare i bisogni del mercato del lavoro e offrire un'alternativa concreta alla clandestinità e all'economia sommersa.

Nel contempo, favorendo l'integrazione si possono combattere i pregiudizi e promuovere una società tollerante e inclusiva. Le politiche antidiscriminatorie e per la parità dei diritti sono importanti per eliminare alcuni degli ostacoli cui devono far fronte gli immigrati e i loro discendenti.

L'immigrazione presuppone anche una **cooperazione e un apprendimento reciproco** molto più efficaci fra tutti gli ambiti delle politiche pubbliche. L'Unione europea e i suoi Stati membri devono lavorare insieme e con i partner stranieri per coniugare in un'unica strategia coerente tutti gli aspetti economici, sociali ed esterni dell'immigrazione.

Occorre **rinnovare l'impegno** a favore di una politica comune di immigrazione che sappia trasformare l'immigrazione in un motore di crescita economica e competitività per l'Unione. Per questo non sono necessari cambiamenti nelle competenze attuali dell'UE, serve la volontà politica e pratica di lavorare insieme per arrivare a un risultato che nessuno Stato membro può raggiungere da solo.

In linea generale, tale impegno rinnovato dovrebbe:

- fondarsi su una valutazione della situazione degli immigrati negli Stati membri, dei bisogni attuali e futuri e dei deficit di competenze;
- definire un piano per una visione comune del tipo di immigrazione richiesta in Europa, e delle misure di accompagnamento necessarie per garantire una buona integrazione;
- stabilire misure comuni di contrasto effettivo all'immigrazione clandestina, tanto sul fronte dei nuovi arrivi che su quello degli immigrati irregolari già presenti nell'Unione;
- garantire un coordinamento e un'informazione reali e efficaci fra gli Stati membri in relazione alle decisioni più importanti nel campo dell'immigrazione, in particolare le regolarizzazioni e le misure di contrasto all'immigrazione clandestina;
- garantire la coerenza delle politiche: tutti i settori politici, a livello nazionale e dell'UE, e le singole politiche settoriali devono contribuire e lavorare in modo complementare per far fronte alle sfide comuni;
- continuare il processo di collegamento della politica di immigrazione dell'UE con l'agenda esterna, compreso lo sviluppo.

All'atto pratico, tale impegno:

- indurrà gli Stati membri e le istituzioni europee a lavorare in **partenariato e nella trasparenza**, sulla base della **reciproca solidarietà** e della **ripartizione degli oneri** tramite una condivisione mirata e efficiente delle risorse;
- tradurrà l'esigenza di coerenza e solidarietà in **norme e principi comuni**;
- attuerà altre iniziative pianificate nell'ambito della strategia europea per l'occupazione, del metodo di coordinamento aperto sull'inclusione sociale, sulla protezione sociale e sull'assistenza sanitaria e delle politiche antidiscriminatorie, allo scopo di migliorare la coerenza fra questi diversi settori di intervento;
- fisserà **obiettivi e indicatori quantificabili** che permettano di valutare con regolarità l'impatto delle misure adottate;
- getterà le fondamenta di una **cooperazione migliore** fra le amministrazioni degli Stati membri, facendo un uso ottimale dei fondi e delle tecnologie disponibili;

- incoraggerà gli Stati membri a moltiplicare gli sforzi per migliorare la situazione degli immigrati sul mercato del lavoro tramite la politica di coesione.

La Commissione è pronta a avanzare proposte per lo sviluppo e l'attuazione pratica di questo impegno rinnovato entro il primo semestre del 2008, per proporle all'esame e all'approvazione del Consiglio europeo nella sua riunione del dicembre 2008.