da applicare, e alcune delle quali, in realtà, potrebbero non fornire un grande contributo all'obiettivo globale

della protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori sul lavoro.

Fatto a Bruxelles, il 24 aprile 1991.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

François STAEDLIN

Parere in merito allo statuto dei lavoratori migranti — Paesi terzi

(91/C 159/05)

Il Comitato economico e sociale ha deciso, in data 31 gennaio 1991, conformemente all'articolo 20, quarto comma, del regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema statuto dei lavoratori migranti — Paesi terzi.

La sezione « Affari sociali, famiglia, istruzione e cultura », incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Andrea Amato, in data 11 aprile 1991.

Il Comitato economico e sociale ha adottato, in data 24 aprile 1991, nel corso della 286ª sessione plenaria, a maggioranza e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Nel recente passato il CES si è occupato delle migrazioni dai paesi terzi:

- a) nel parere d'iniziativa in merito ai lavoratori migranti del 25 ottobre 1984⁽¹⁾;
- b) nel parere del 29 maggio 1985 in materia di « Orientamenti per una politica comunitaria per le migrazioni »⁽²⁾, che si richiama sostanzialmente al precedente, specie per la parte che si riferisce ai paesi terzi;
- c) nel parere su « La politica mediterranea della Comunità europea » del 12 luglio 1989⁽³⁾, in cui si avanzano proposte per una politica dell'immigrazione proveniente dai Paesi terzi Mediterranei.

1.1.1. Le valutazioni sui limiti della politica comunitaria in questa materia, i problemi posti in evidenza e le proposte avanzate da questi pareri, mantengono in gran parte la loro attualità non essendo stati recepiti dal Consiglio.

1.1.2. Ciò nonostante i mutamenti avvenuti in questi anni sia dal punto di vista delle condizioni oggettive e normative all'interno degli Stati membri che da quello dell'avanzamento del processo d'integrazione comunitario e della conseguente esigenza di definizione di un nuovo quadro istituzionale, postulano al Comitato di esprimersi con nuove valutazioni e proposte.

1.2. L'esigenza di rilanciare l'attenzione della Comunità sulla questione dell'immigrazione era stata espressa dal Consiglio europeo di Hannover del giugno 1988, che aveva chiesto alla Commissione una relazione sull'integrazione sociale dei migranti.

1.2.1. Oltre a questa relazione dal titolo « L'integrazione sociale dei migranti dei paesi terzi residenti permanentemente e legalmente negli Stati membri »⁽⁴⁾, la Commissione ha prodotto una relazione di esperti dal titolo « Politiche di immigrazione e di integrazione sociale degli immigrati nella Comunità europea »⁽⁵⁾ che porta un contributo rilevante all'approfondimento della materia ed avanza conclusioni e proposte che sono prese in considerazione in questo parere.

⁽¹⁾ GU n. C 343 del 24. 12. 1984.

⁽²⁾ GU n. C 188 del 29. 7. 1985.

⁽³⁾ GU n. C 221 del 28. 8. 1989.

⁽⁴⁾ SEC(89) 984 def. del 22. 6. 1989.

⁽⁵⁾ SEC(90) 1813 def. del 28. 9. 1990.

1.3. Il Consiglio europeo del 14 e 15 dicembre 1990 (Roma 2) ha riesaminato la questione e nelle sue conclusioni, oltre ad una sollecitazione al Consiglio ed alla Commissione sulle misure da adottare in materia di varco delle frontiere esterne, ha affermato:

« Il Consiglio europeo ha preso visione delle relazioni sull'immigrazione e chiede al Consiglio « Affari generali » ed alla Commissione di valutare quali siano le misure e le azioni più appropriate in fatto di assistenza ai paesi di emigrazione, di requisiti per l'entrata e di aiuto all'integrazione sociale, tenendo conto in particolare della necessità di una politica armonizzata in materia di diritto di asilo. »

1.4. La Conferenza intergovernativa sull'Unione politica, avviata nel dicembre scorso a Roma, si troverà a discutere, per iniziativa di alcuni governi, la questione dell'allargamento delle competenze comunitarie in materia di immigrazione. In questo senso ha avanzato proposte anche la Commissione nel parere del 21 ottobre 1990 sulla revisione del Trattato per quanto riguarda l'Unione politica ⁽¹⁾.

1.5. D'altra parte la sentenza della Corte di giustizia del 9 luglio 1987 ha apportato un indubbio chiarimento sulle attuali competenze della Commissione ai sensi del secondo paragrafo dell'articolo 118 del Trattato ⁽²⁾. Da essa emerge lo spazio possibile di competenza comunitaria in materia di immigrazione.

1.5.1. Ancora il 31 gennaio 1991 la Corte di giustizia ⁽³⁾ ha emesso una sentenza che sancisce la diretta operatività negli ordinamenti degli Stati membri, delle norme contenute nell'Accordo di cooperazione CEE-Marocco in materia di non discriminazione nelle condizioni di remunerazione e di impiego e nella sicurezza sociale. Gli effetti di questa sentenza non potranno non estendersi anche agli altri Accordi di cooperazione (Tunisia, Algeria e Jugoslavia) e di associazione (Turchia) che prevedono norme analoghe.

1.6. Da quanto fin qui detto, la situazione appare ormai matura per la definizione e la costruzione di una vera politica comunitaria dell'immigrazione.

1.6.1. Un orientamento analogo si può, peraltro, desumere dalla Relazione della commissione d'inchiesta del Parlamento europeo sul razzismo e la xenofobia ⁽⁴⁾.

2. Obiettivi e ambiti del parere

2.1. Alla luce di quanto detto finora, una politica comunitaria dell'immigrazione dovrebbe avere i seguenti tre grandi assi:

- a) la programmazione dei flussi migratori e la regolamentazione degli ingressi e del diritto di asilo (oggetto di un parere specifico in preparazione);
- b) l'integrazione economica e sociale e la libera circolazione all'interno della Comunità degli immigrati legalmente residenti;
- c) i rientri volontari nei paesi d'origine.

2.2. Il presente parere affronta soprattutto gli aspetti « interni » di una politica comunitaria dell'immigrazione. Sono infatti prese in considerazione principalmente le questioni connesse alla presenza nella Comunità degli immigrati provenienti dai paesi terzi: sia per ciò che riguarda le condizioni di vita e di lavoro di queste persone sia in relazione ai riflessi che questa presenza ha nella situazione economica e sociale della Comunità.

2.3. Per gli immigrati provenienti dai paesi terzi si intendono quei cittadini che, per motivi di lavoro dipendente o autonomo, si sono trasferiti dal paese di origine in uno Stato membro, soggiornandovi legalmente per un periodo temporaneo o in modo permanente. La nozione di « immigrati » comprende altresì i familiari (coniugi, figli minori o inabili, ascendenti a carico) ed i lavoratori che godono di pensioni di invalidità o vecchiaia negli Stati membri.

2.4. Pertanto i problemi peculiari di cittadini di uno Stato membro originari di paesi terzi non sono oggetto specifico del presente parere, se non per la questione più generale delle discriminazioni di fatto. Il Comitato, a questo proposito, ha già affermato quanto segue:

« Il Comitato insiste che siano garantiti uno spazio ed un futuro in un'« Europa dei cittadini » a tutti i cittadini CEE, compresi quelli appartenenti a minoranze etniche, e che vengano applicati al di là delle frontiere i diritti di residenza, di libertà di movimento e d'impiego ed il reciproco riconoscimento dei diplomi e delle qualificazioni » ⁽⁵⁾.

2.5. Appare evidente che tali aspetti « interni » non possono prescindere dalle condizioni di ingresso degli immigrati dei paesi terzi nel territorio della Comunità. A tale proposito, il coordinamento delle condizioni di ingresso che in vario modo si sta realizzando dovrebbe essere esaminato dalla Comunità con il pieno coinvolgimento delle istituzioni democratiche e degli organi rappresentativi.

2.6. Al Comitato non sfugge il nesso tra una politica comunitaria dell'immigrazione e lo sviluppo dei paesi di emigrazione, in particolare quelli più vicini alla Comunità. Questo tema sarà sviluppato nel successivo parere.

⁽¹⁾ CM 60-90-200 — Lussemburgo, 21. 10. 1990.

⁽²⁾ Raccolta della giurisprudenza della Corte 1987/7 pag. 3203.

⁽³⁾ Sentenza C 18/90.

⁽⁴⁾ Relatore: On. Glyn Ford, Doc. A3 — 195/90 del 23. 7. 1990.

⁽⁵⁾ GU n. C 23 del 30. 1. 1989, pag. 33.

3. Per uno statuto comunitario dei lavoratori migranti dei paesi terzi

3.1. L'integrazione sociale⁽¹⁾ degli immigrati nella Comunità europea è diventata oggi una questione ineludibile e di grande rilevanza, perché:

- l'entità della presenza di immigrati provenienti dai paesi terzi ha ormai superato gli otto milioni di persone,
- nonostante questa presenza abbia connotati diversi nei vari Stati membri, anche perché originata da migrazioni avvenute in tempi diversi, essa può creare tensioni analoghe sia sul mercato del lavoro che nella società.

3.2. La Comunità, in quanto tale, deve porsi l'obiettivo di promuovere l'integrazione sociale degli immigrati; non solo perché questo risponde ai valori generali su cui è fondata la Comunità ma anche perché la mancanza di integrazione ha riflessi negativi sulla situazione occupazionale e, più in generale, sulle condizioni di vita e di lavoro nella Comunità. Così come una integrazione sbagliata può produrre emarginazione e ghettizzazione soprattutto dei giovani membri di famiglie immigrate.

3.2.1. Un inserimento sociale appropriato, fondato cioè sulla parità di diritti e di opportunità, è la condizione per evitare sacche di emarginazione sociale e per non alimentare il lavoro illegale, l'economia sommersa, l'evasione fiscale e contributiva ed anche la criminalità.

3.2.2. La discriminazione nei confronti dei lavoratori immigrati, di fatto, rischia di determinare fenomeni di «*dumping* sociale» all'interno della Comunità. Una politica comunitaria per l'integrazione sociale degli immigrati si rivela quindi essere uno strumento indispensabile al corretto funzionamento del mercato interno.

3.2.3. L'inserimento corretto degli immigrati nel mercato del lavoro, non deve essere visto come un peso ulteriore per i sistemi sociali degli Stati membri, ma al contrario come una opportunità. Per esempio, un aumento di forza di lavoro attiva può determinare effetti positivi nel sistema di sicurezza sociale oggi indebolito dal saldo demografico negativo in tutti i paesi industrializzati.

3.2.4. La Comunità non deve porsi soltanto l'obiettivo di contrastare e prevenire gli effetti negativi di una

mancata integrazione sociale degli immigrati, ma anche quello di valorizzare appieno il contributo degli immigrati, in particolare dei giovani, per lo sviluppo economico, sociale e culturale, in un'Europa multietnica e multiculturale.

3.3. La realizzazione del mercato unico europeo introduce mutamenti sostanziali nella situazione dell'immigrazione e postula un'ottica diversa da parte della Comunità⁽²⁾. Infatti:

- l'approssimarsi della soppressione dei controlli delle persone alle frontiere interne della Comunità mette in evidenza la disparità delle normative e degli strumenti operativi che agiscono negli Stati membri,
- anche qualora l'eliminazione delle frontiere interne possa permettere agli immigrati dei paesi terzi di muoversi liberamente all'interno della Comunità, ciò non significa necessariamente, stando all'attuale situazione normativa, che essi potranno accedere legalmente al mercato del lavoro in qualsivoglia Stato membro.

Poiché è prevedibile che una quota sempre maggiore di immigrati cercherà nella più agevole mobilità intracomunitaria una risposta alle limitazioni imposte dalle diverse evoluzioni dei mercati del lavoro nazionali, ciò potrebbe provocare un forte incremento del lavoro illegale.

3.4. Da tutto ciò deriva alla Comunità l'esigenza di porsi nell'immediato un duplice obiettivo:

- a) armonizzare le disposizioni legislative e regolamentari, nonché gli strumenti e le azioni per l'integrazione sociale degli immigrati negli Stati membri;
- b) definire le condizioni per attuare la libera circolazione degli immigrati provenienti dai paesi terzi, su un piano di parità con i cittadini comunitari.

Non porsi questi due obiettivi, non solo significherebbe alimentare la discriminazione (con tutte le implicazioni

⁽¹⁾ Viene qui usata la dizione «integrazione sociale» perché ormai invalsa nel linguaggio comunitario. Sarebbe più appropriato parlare di «inserimento sociale», nozione che non può essere confusa con quella di «assimilazione» e che non mette in causa l'identità culturale degli immigrati.

⁽²⁾ Alla questione ha manifestato notevole attenzione anche l'OIL, che ha prodotto alcuni documenti, tra cui:

- Resoconto della riunione informale di consultazione sui lavoratori provenienti da paesi terzi e migranti nell'Europa del mercato interno dopo il 1992 — Ginevra 27-28 aprile 1989.
- Riflessioni d'ordine economico, sociale e sui diritti dell'uomo concernenti lo statuto futuro dei cittadini di paesi terzi nel mercato interno europeo di W.R. Böhning e J. Werquin (Working Paper in World Employment Programme) Ginevra — aprile 1990.
- Resoconto della Tavola rotonda sui lavoratori originari di paesi terzi e migranti nell'Europa del mercato interno - Ginevra 15-17 ottobre 1990.

etiche che comporterebbe la costruzione di una Comunità basata sull'ingiustizia e sulla coartazione dei diritti di una parte di cittadini che concorrono al suo sviluppo), non solo causerebbe intralci al corretto funzionamento del mercato interno, ma tradirebbe lo spirito stesso della realizzazione del mercato unico. Infatti ciò significherebbe rinunciare all'obiettivo di realizzare, insieme ad un mercato unico delle merci, dei servizi e dei capitali, un unico mercato del lavoro comunitario, mantenendo mercati del lavoro nazionali, di fatto separati, perché fondati sulla separazione dei lavoratori extracomunitari.

3.5. Non possono essere sottovalutati i nessi che esistono, da una parte, tra la libera circolazione dei lavoratori immigrati e l'armonizzazione delle politiche di integrazione sociale nella Comunità, e, dall'altra, il coordinamento delle condizioni di ingresso.

3.5.1. Vi è innanzitutto un nesso temporale. L'armonizzazione delle politiche di integrazione sociale e la realizzazione della libera circolazione non dovrebbero essere ritardate per attendere la definizione di politiche comuni di regolamentazione degli ingressi.

3.5.2. Vi sono poi dei nessi di causa-effetto. Per esempio, le soluzioni che verranno date alla questione dei flussi migratori avranno indubbe conseguenze sul successo delle politiche di integrazione sociale e sulla libera circolazione. Infatti verrebbero meno le condizioni per una loro proficua attuazione, se si determinassero delle condizioni di ingresso eccessivamente permissive e la Comunità dovesse essere confrontata a massicci flussi immigratori. Ma si arriverebbe ad analoghi insuc-

cessi se si dovesse pervenire a condizioni di ingresso così rigide da determinare di fatto un blocco dell'immigrazione legale ed un inevitabile incremento di quelle clandestine. Con tutto ciò che questo comporta, a cominciare dal venir meno di un atteggiamento positivo della popolazione e dell'opinione pubblica comunitaria nei confronti degli immigrati, che è condizione indispensabile per realizzare con successo l'integrazione sociale e la libera circolazione.

3.5.3. D'altra parte anche il modo con cui verranno affrontate le questioni « interne » avrà un peso determinante sulla possibilità di regolazione dei flussi immigratori. Per esempio se l'elemento di « attrazione » da parte comunitaria (che, insieme a quello di « spinta » da parte dei paesi di provenienza, determina la pressione immigratoria) avrà dei connotati sostanzialmente « sani » (per es. non sarà più caratterizzata dalla esistenza di una domanda di lavoro illegale) ciò non potrà non avere conseguenze sulla entità e sulla qualità della stessa pressione immigratoria e quindi sulle soluzioni da adottare per la regolazione dei flussi.

4. Con il presente parere si è inteso definire le motivazioni, gli orientamenti e gli obiettivi generali di una politica comunitaria di immigrazione e, in particolare, dello « Statuto dei lavoratori migranti dei paesi terzi ». Il Comitato renderà a breve scadenza un supplemento di parere contenente proposte specifiche in materia di integrazione economica e sociale e libera circolazione (diritti fondamentali, adeguamento ed armonizzazione della legislazione, politica attiva), rientri volontari nei paesi d'origine, informazione e coordinamento comunitario.

Fatto a Bruxelles, il 24 aprile 1991.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
François STAEDLIN