



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 11.7.2001
COM(2001) 387 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL
PARLAMENTO EUROPEO**

**RELATIVA AD UN METODO APERTO DI COORDINAMENTO DELLA
POLITICA COMUNITARIA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE**

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO RELATIVA AD UN METODO APERTO DI COORDINAMENTO DELLA POLITICA COMUNITARIA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE

INDICE

1.	INTRODUZIONE.....	3
2.	APPLICAZIONE DEL METODO APERTO DI COORDINAMENTO ALLA POLITICA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE.....	5
3.	ORIENTAMENTI DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE.....	6
3.1.	Gestione dei flussi migratori.....	7
3.2.	Ammissione di migranti per motivi economici.....	9
3.3.	Partenariati con i paesi di origine.....	10
3.4.	Integrazione dei cittadini dei paesi terzi.....	11
4.	STRUMENTI E METODI	12
4.1.	Piani d'azione nazionali.....	12
4.2.	Elaborazione e valutazione della politica comunitaria in materia di immigrazione ..	13
4.3.	Partecipazione delle istituzioni europee	14
4.4.	Partecipazione della società civile.....	15
4.5.	Misure di sostegno	15
5.	CONCLUSIONI E SEGUITO	16

1. INTRODUZIONE

Il trattato di Amsterdam ha stabilito la competenza della Comunità in materia di asilo e di immigrazione. Il Consiglio europeo, riunitosi a Tampere nell'ottobre 1999, ha chiesto che venisse elaborata una politica comune dell'UE in materia di asilo e di immigrazione e ne ha definito i quattro elementi principali: il partenariato con i paesi di origine; un regime europeo comune in materia d'asilo, che dovrebbe portare successivamente ad una procedura d'asilo comune e uno status uniforme per le persone alle quali è riconosciuto l'asilo; un trattamento equo dei cittadini dei paesi terzi e una gestione più efficiente dei flussi migratori¹. Progressi considerevoli sono già stati realizzati nella definizione di una impostazione generale in materia, nei termini avanzati in occasione della menzionata riunione.

Nella *“Comunicazione su una politica comunitaria in materia di immigrazione”* (COM(2000)757), la Commissione ha illustrato le sue idee relativamente alla nuova impostazione da applicare alla gestione dei flussi migratori e in particolare ad una politica comune di ammissione dei cittadini dei paesi terzi per motivi economici. La riuscita di una tale politica dipende dall'effettivo coordinamento di tutte le parti interessate e dall'adozione ed attuazione di nuove misure al livello più appropriato, comunitario e nazionale. Non si tratta soltanto di dare una risposta adeguata ad un immediato fabbisogno di breve termine, ma anche di fare in modo che tutte le parti interessate possano inserire i loro interventi in una prospettiva di medio - lungo termine.

Tale politica sarà sviluppata a partire da una cornice legislativa comune, la cui base è stata già approvata dagli Stati membri (articolo 63 del trattato di Amsterdam). Conformemente al programma dettagliato delineato a Tampere e presentato nel *“Quadro di controllo per l'esame dei progressi compiuti nella creazione di uno spazio di “libertà, sicurezza e giustizia” nell'Unione europea”*², la Commissione ha già formulato in molti settori proposte che costituiranno i primi elementi di tale cornice a sostegno della politica comune in materia di asilo e di immigrazione nei quattro settori individuati a Tampere e che dovranno essere completati, secondo il calendario concordato, entro il 2004.

Per quanto riguarda l'immigrazione legale, una proposta di direttiva relativa al ricongiungimento familiare è attualmente all'esame del Consiglio³. La Commissione sta anche redigendo proposte sull'ammissione dei cittadini dei paesi terzi; la prima è una proposta di direttiva, che viene presentata congiuntamente alla presente comunicazione, relativa all'ammissione dei cittadini di paesi terzi al fine di svolgere un'attività economica⁴. Una volta adottata, la direttiva stabilirà le condizioni comuni d'ingresso e di soggiorno applicabili negli Stati membri ai lavoratori provenienti da paesi terzi. Seguiranno proposte di direttive relative all'ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio e di formazione professionale, nonché all'ammissione per svolgere attività non remunerate.

¹ SN 200/99 Conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Tampere, 15-16 ottobre 1999.

² Cfr. aggiornamento semestrale COM(2001)278 def. del 23 maggio 2001.

³ COM(2000)624, versione modificata del 10 ottobre 2000.

⁴ COM(2001)386 “Condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi ai fini dello svolgimento di un'occupazione retribuita e di attività di lavoro autonomo”.

Si registrano progressi anche nell'istituzione di un quadro giuridico inteso a garantire un trattamento equo per i cittadini dei paesi terzi che risiedono legalmente nell'UE. Sono stati adottati strumenti legislativi volti a promuovere la parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, e per combattere il razzismo e le discriminazioni⁵, oltre ad una proposta di direttiva relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano residenti di lungo periodo⁶. I menzionati atti legislativi definiranno per la prima volta, come richiesto dal Consiglio europeo di Tampere, uno status comune per i cittadini dei paesi terzi residenti di lunga data.

Per quanto riguarda l'immigrazione clandestina e la lotta contro la tratta degli esseri umani, sono state approvate alcune direttive del Consiglio nei settori del reciproco riconoscimento delle decisioni di espulsione dei cittadini di paesi terzi⁷, dell'armonizzazione delle ammende comminate ai vettori che trasportano nel territorio degli Stati membri cittadini di paesi terzi sprovvisti dei documenti necessari per l'ammissione⁸, nonché del rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso e del soggiorno illegali⁹. Inoltre, la Commissione sta preparando una comunicazione sulla lotta comune contro l'immigrazione clandestina, nella quale presenterà un piano d'azione di vasta portata inteso a coordinare e consolidare gli interventi nel settore. Al documento farà seguito una comunicazione su una politica comunitaria in materia di rimpatri.

Nelle conclusioni della comunicazione sulla politica comunitaria in materia di immigrazione, la Commissione ha proposto di adottare una procedura aperta di coordinamento di tale politica a livello comunitario, a motivo del carattere pluridimensionale del fenomeno migratorio, del gran numero di operatori coinvolti nella gestione di tali flussi e della costante responsabilità degli Stati membri nell'attuazione della politica in questo settore.

La presente comunicazione mira a formulare proposte per l'adattamento del metodo aperto di coordinamento alla politica d'immigrazione. La Commissione apporta in tal modo un altro contributo al dibattito in corso sull'elaborazione di una politica in materia di immigrazione per l'Unione, che sarà ulteriormente arricchito dalle due nuove comunicazioni che la Commissione sta approntando in tema di lotta contro l'immigrazione clandestina e di politica comunitaria in materia di rimpatri. Il documento va inoltre considerato nel contesto delle esistenti iniziative comunitarie in materia di mobilità dei lavoratori, ad esempio la comunicazione della Commissione su una strategia di mobilità per lo spazio europeo della ricerca¹⁰, e del seguito della Task force ad alto livello sulle competenze e sulla mobilità. La presente comunicazione intende in particolare fornire un contributo ai lavori della Conferenza europea sull'immigrazione che sarà organizzata dalla presidenza il 16 e il 17 ottobre 2001 e che costituirà essa stessa una preparazione in vista delle discussioni sulla valutazione dei progressi compiuti nella creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia che si terranno in occasione del Consiglio europeo di Laeken nel dicembre 2001.

⁵ Direttiva 2000/43, GU L 180, del 19/7/2000 e direttiva 2000/78, GU L 303, del 2.12.2000.

⁶ COM(2001)127

⁷ Direttiva 2001/40, GU L 149, del 2.6.2001

⁸ GU C 269, del 20.9.2000, pag. 8.

⁹ GU C 253, del 4.9.2000, pag. 6.

¹⁰ COM(2001)331 del 20.6.2001.

2. APPLICAZIONE DEL METODO APERTO DI COORDINAMENTO ALLA POLITICA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE

Vi sono molte ragioni che inducono la Commissione a ritenere che un metodo aperto di coordinamento costituirebbe lo strumento più appropriato per il sostegno e lo sviluppo della politica comunitaria in materia di immigrazione. Anteriormente al 1999, tale settore era sostanzialmente oggetto di procedure intergovernative. Il trattato di Amsterdam (Titolo IV del trattato e più specificamente l'articolo 63) ha trasferito la competenza dal terzo al primo pilastro dell'Unione europea (benché non tutte le procedure del primo pilastro siano ancora applicabili).

In questo contesto, gli Stati membri conservano la loro competenza su molti aspetti significativi, in particolare per quanto riguarda l'ammissione dei migranti a fini economici e lo sviluppo e l'attuazione di una politica di integrazione. L'immigrazione solleva anche molte questioni delicate e di vasta portata, che si ripercuotono direttamente sulla società civile e che devono essere discusse apertamente, a livello nazionale ed europeo, al fine di raggiungere un consenso sulle posizioni politiche. Al contempo, la natura internazionale dei flussi migratori e l'interconnessione tra diversi aspetti della politica in materia di immigrazione richiedono una procedura che permetta di valutare il conseguimento degli obiettivi comuni europei e di adattare tali obiettivi, se necessario.

L'applicazione di un metodo aperto di coordinamento, adattato specificamente al settore dell'immigrazione, a complemento della cornice legislativa, fornirà la giusta combinazione di misure necessarie all'elaborazione progressiva di una politica dell'Unione fondata, almeno inizialmente, sulla definizione e lo sviluppo di obiettivi comuni che richiedono, come oramai comunemente riconosciuto, una risposta europea. Si propone di attuare tale metodo per un periodo iniziale di sei anni, che corrisponde al periodo di riferimento per la prima valutazione dell'applicazione della direttiva sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi ai fini dello svolgimento di un'occupazione retribuita e di attività di lavoro autonomo. Allo scadere del suddetto "periodo introduttivo" e alla luce della valutazione dell'attuazione del metodo di coordinamento, la Commissione si riserva il diritto di introdurre ulteriori atti legislativi, ove necessario ai fini del coordinamento della politica comunitaria.

Il trattato indica chiaramente le misure che devono rivestire importanza prioritaria, soprattutto nei primi cinque anni dalla sua entrata in vigore, e la Commissione procede a ritmo sostenuto nella preparazione degli strumenti legislativi richiesti. Ad ogni modo, il principio della sussidiarietà, che si applica a tutti gli aspetti dell'intervento dell'Unione, è di particolare rilievo nella creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, così come la necessità di solidarietà tra gli Stati membri e tra questi e le istituzioni europee di fronte alle sfide transnazionali rappresentate dai flussi migratori.

Il Consiglio europeo di Tampere ha definito gli orientamenti politici ed alcuni obiettivi concreti per lo sviluppo di una politica comune dell'UE all'interno dei settori individuati, ovvero:

- un approccio generale al fenomeno della migrazione, basato sul **partenariato con i paesi di origine**, che abbracci le questioni connesse alla politica, ai diritti umani e allo sviluppo dei paesi e delle regioni di origine e transito;

- **un regime europeo comune in materia di asilo**, basato sull'applicazione della convenzione di Ginevra in ogni sua componente;
- Una politica di integrazione più incisiva, che assicuri un **equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi**, e che dovrebbe mirare a garantire loro diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell'UE; e
- misure per assicurare una più efficace **gestione dei flussi migratori**, basate sulla stretta cooperazione con i paesi di origine e di transito.

Il metodo aperto di coordinamento andrà a sostegno ed integrazione della normativa comunitaria resa necessaria dal trattato e fornirà il contesto nel quale sarà possibile valutare, assieme agli Stati membri, l'attuazione di tali strumenti giuridici. Per quanto riguarda l'ammissione di migranti per motivi economici, ad esempio, saranno adottate disposizioni nazionali dagli Stati membri che tengano conto dei criteri definiti nella direttiva. Questi riguarderanno, tra l'altro, il numero di migranti che possono essere ammessi per un periodo determinato, l'attuazione di programmi orizzontali di valutazione, la determinazione della durata dei permessi di soggiorno rilasciati in forza della direttiva e altri aspetti di cui la Commissione dovrà essere informata. Si rendono pertanto necessarie delle procedure volte a garantire la coerenza e l'uso di standard comuni nell'applicazione concreta della normativa comunitaria in questo settore ed a facilitare la valutazione delle sue ripercussioni, quali elementi chiave della politica comunitaria dell'immigrazione.

Inoltre, la Commissione ritiene che sarebbe utile discutere altre questioni di natura più ampia attinenti alla legislazione comune che permetteranno di misurarne l'efficacia e individuare le prassi che potrebbero rivelarsi utili in altri contesti nazionali. Tra le menzionate questioni si possono includere i criteri relativi alla definizione di programmi di valutazione orizzontali e le condizioni per la relativa attuazione, i meccanismi istituiti dagli Stati membri per favorire la partecipazione delle parti sociali alla valutazione del fabbisogno economico dell'apporto dei cittadini di paesi terzi, il raffronto delle procedure di assunzione - in particolare nei paesi d'origine, ed anche l'utilità di una cooperazione più stretta tra gli Stati membri. Tutto ciò dovrà avvenire nel pieno rispetto delle disposizioni del trattato e soprattutto del Titolo VIII relativo all'occupazione.

La Commissione intende prendere pienamente parte all'attuazione del metodo aperto di coordinamento. Proseguirà l'elaborazione del programma legislativo di Tampere assicurando che tutte le proposte attinenti siano presentate entro fine 2004, conformemente al calendario stabilito nel Quadro di controllo. Al contempo, e come complemento dell'introduzione della cornice legislativa, la Commissione sosterrà l'applicazione del metodo formulando proposte di orientamenti applicabili a livello europeo e garantendo il coordinamento delle politiche nazionali, lo scambio delle migliori prassi, nonché il controllo e la valutazione dell'impatto della politica comunitaria, anche tramite consultazioni periodiche con i paesi terzi interessati.

3. ORIENTAMENTI DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE

Il metodo aperto di coordinamento si basa principalmente sull'approvazione, da parte del Consiglio, di orientamenti pluriennali per l'Unione, corredati di un calendario per

il conseguimento degli obiettivi a breve, medio e lungo termine. Tali orientamenti saranno successivamente inseriti nella politica nazionale tramite obiettivi specifici che tengano conto delle diversità nazionali e regionali. Nell'ambito delle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere e alla luce delle proposte formulate nella comunicazione su una politica comunitaria in materia di immigrazione, la Commissione propone di definire innanzitutto orientamenti nei settori seguenti: gestione dei flussi migratori; ammissione dei migranti per motivi economici; partenariato con i paesi terzi e integrazione dei cittadini di paesi terzi. I primi orientamenti dovrebbero essere approvati dal Consiglio nel 2002 e saranno oggetto, se necessario, di una revisione annuale nell'ambito del meccanismo aperto di coordinamento.

Affinché il controllo e la valutazione della politica comune in materia di immigrazione siano efficaci, è indispensabile disporre di statistiche comparabili. Il documento di lavoro dei servizi della Commissione sullo scambio di informazioni statistiche in materia di asilo e di immigrazione¹¹ raccomanda, a tal fine, di avviare una raccolta di dati statistici comunitari sull'immigrazione legale. Attualmente, Eurostat ha intrapreso una raccolta di dati sull'immigrazione nell'ambito dei suoi lavori di carattere demografico. Sebbene i dati di tale raccolta forniscano informazioni sulle caratteristiche demografiche delle persone che intendono entrare e soggiornare nell'UE, essi non indicano i motivi della migrazione né la durata. Inoltre, la raccolta si differenzia notevolmente tra gli Stati membri in termini di fonti, definizioni e campo di applicazione, e la rilevazione dei dati avviene soltanto su base annua. La Commissione ha commissionato uno studio relativo alla disponibilità negli Stati membri di statistiche relative all'ingresso e soggiorno legale dei cittadini di paesi terzi nell'intento di avviare una raccolta mensile di dati statistici sugli ingressi legali. Attesa l'importanza di una politica comune in materia di immigrazione, tale lavoro costituirà una delle misure fondamentali del Piano d'azione sollecitato dalle conclusioni del Consiglio in relazione all'analisi comune e al miglioramento dello scambio delle statistiche in materia di asilo e di immigrazione¹². Il pieno sostegno degli Stati membri a tale Piano d'azione sarà molto importante.

Si presentano di seguito le proposte relative al contenuto dei menzionati orientamenti. Ogni anno si potrebbero fissare obiettivi complessivi a livello europeo, alla luce dei quali gli Stati membri definirebbero i loro obiettivi nazionali.

3.1. Gestione dei flussi migratori

L'interazione tra i vari aspetti della politica in materia di immigrazioni - aspetti umanitari ed economici, immigrazione clandestina e tratta degli esseri umani - e la necessità di trattarli separatamente senza tuttavia trascurare i collegamenti esistenti impone che siano adottate misure volte a promuovere la cooperazione all'interno e tra gli Stati membri e con i paesi terzi e facilitare lo scambio di esperienze e di "know-how". Data l'importanza dell'immigrazione come fattore che influenza la situazione demografica nell'UE, procedure adeguate dovranno essere introdotte per assicurare il collegamento con le politiche elaborate in altri settori - soprattutto economici e sociali.

¹¹ SEC (2001) 602.

¹² 7973/01 ASIM 10, adottato dal Consiglio GAI nel maggio 2001.

Orientamento n. 1: Elaborare un'impostazione generale e coordinata per la gestione dell'immigrazione a livello nazionale, garantendo che:

- Si tengano in debita considerazione i collegamenti e le interazioni tra le diverse categorie di flussi migratori: persone ammesse per ragioni umanitarie, ai fini di un'attività economica subordinata od autonoma, di studio o di formazione professionale, di turismo o per altre finalità non remunerate. A tal fine si potrebbe prevedere un esame da parte delle autorità competenti delle ripercussioni che più elastiche condizioni d'ingresso dei migranti per fini economici avrebbero sulle domande d'asilo e sull'immigrazione clandestina; la relazione tra le strategie di lotta contro il lavoro nero e la pressione migratoria; l'equilibrio tra le risorse necessarie all'integrazione dei migranti e il loro contributo allo sviluppo economico e sociale. È inoltre importante tener conto della coerenza con le politiche estere e di sviluppo.
- Gli Stati membri diano il loro pieno contributo al fine di migliorare i lavori di raccolta e di analisi delle statistiche sulle immigrazioni al fine di dare attuazione al piano d'azione che sarà approvato dal Consiglio.

Orientamento n. 2: Migliorare la diffusione delle informazioni sulle possibilità legali di ingresso nell'UE e sulle conseguenze dell'utilizzo di canali clandestini, soprattutto:

- Istituito servizi d'informazione nei paesi terzi sulle possibilità legali di ingresso nell'UE per i cittadini di tali paesi, nonché sulle procedure relative alle domande di permesso di soggiorno e di lavoro, ad esempio mediante la creazione di siti Internet, l'apertura di uffici d'informazione o specifiche azioni pubblicitarie.
- Incoraggiando la cooperazione e lo scambio di informazioni tra i servizi consolari degli Stati membri nei paesi d'origine, soprattutto per quanto riguarda la politica dei visti, al fine di trattare le domande d'ingresso nell'UE con maggiore efficienza, trasparenza e coerenza tra gli Stati membri.
- Promuovendo, in cooperazione con i paesi terzi, campagne di sensibilizzazione sui rischi di diventare vittime delle reti di immigrazione clandestina e della tratta degli esseri umani.

Orientamento n. 3: Rafforzare la lotta contro l'immigrazione clandestina e la tratta degli esseri umani sostenendo le misure seguenti:

- Promuovere un approccio fondato sulla coerenza e sul giusto equilibrio tra le responsabilità umanitarie, l'immigrazione legale e la lotta contro le reti criminali dedite al traffico di migranti clandestini.
- Adottare misure che permettano di seguire i movimenti illegali delle persone tra i paesi e regioni d'origine e i paesi ospitanti, attraverso i paesi di transito.
- Sulla base della normativa comunitaria in vigore e futura, prevedere livelli adeguati di sanzioni nei confronti delle attività criminali collegate ai flussi d'immigrazione illegale e/o alla tratta degli esseri umani e aumentando il costo dell'immigrazione clandestina e della tratta tramite misure che sottraggano alle persone che incoraggiano queste immigrazioni i vantaggi pecuniari ottenuti illegalmente.

- Promuovere l’attuazione concreta della cooperazione pre-frontaliera e di altre misure e rafforzare i controlli alle frontiere esterne dell’Unione in conformità di norme e pratiche convenute.

3.2. Ammissione di migranti per motivi economici

In risposta alla crescente carenza di manodopera, diversi Stati membri cominciano a far ricorso al reclutamento attivo di migranti per motivi economici, compresi i lavoratori altamente specializzati, ad esempio ricercatori ed esperti del mondo accademico. In un contesto d'invecchiamento della popolazione e di declino demografico, la Commissione ritiene necessario rivedere le possibilità legali d'ammissione di cittadini di paesi terzi al fine di soddisfare il fabbisogno del mercato del lavoro, pur nella consapevolezza delle potenziali ripercussioni negative sui paesi di origine, dovute alla c.d. “fuga di cervelli” che tale fenomeno incoraggia. Per tali motivi, è convinta che l'ammissione di migranti a fini economici debba avvenire, per quanto possibile, nell’ambito di un partenariato con i paesi di origine e come elemento della strategia europea dell'occupazione, in modo trasparente e coerente, sulla base delle procedure definite nelle proposte di normativa comunitaria sull'ammissione di cittadini di paesi terzi a scopo di attività lavorativa¹³. Sebbene la citata normativa stabilisca le procedure e le condizioni per permettere l’accesso al mercato del lavoro dei cittadini di paesi terzi, essa non prescrive obiettivi quantitativi o contingenti di ingresso. Gli Stati membri manterranno la competenza a selezionare i migranti a fini economici ed a decidere il numero che copre il fabbisogno del mercato del lavoro nazionale. Ciò implica che la responsabilità delle decisioni sugli aspetti connessi al mercato del lavoro dell’immigrazione dovrebbe spettare agli organismi responsabili dell’attuazione della strategia europea dell’occupazione, sia a livello nazionale che comunitario.

La Commissione ritiene inoltre che una più elastica politica d'ammissione deve essere accompagnata da misure supplementari tendenti a sradicare il lavoro nero, che di per sé incoraggia l’immigrazione clandestina e il traffico illecito di migranti.

Orientamento n. 4: Instaurare una politica e procedure coerenti e trasparenti per l’apertura del mercato del lavoro ai cittadini dei paesi terzi nell’ambito della strategia europea dell’occupazione. Gli Stati membri dovranno assicurare che:

- Le procedure per l’attuazione della strategia europea dell’occupazione siano idonee a tener conto del contributo che i migranti possono apportare al mercato del lavoro. I cambiamenti che potrebbero rendersi necessari a tal fine dovranno essere decisi di concerto con le parti sociali, le autorità nazionali, regionali e locali, le organizzazioni non governative, le associazioni di migranti e le altre organizzazioni interessate. A tale proposito, si devono tenere presenti la capacità e le risorse disponibili per l'accoglienza e l'integrazione dei nuovi arrivati e la situazione dei cittadini di paesi terzi che risiedono già nello Stato membro interessato, ad esempio le persone ammesse per motivo di ricongiungimento familiare, le persone che godono di una forma di protezione temporanea, ecc.

¹³ COM(2001)386 “Condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi ai fini dello svolgimento di un'occupazione retribuita e di attività di lavoro autonomo”.

- La legislazione adottata a livello nazionale preveda procedure semplici e trasparenti per il trattamento delle domande, presentate dai cittadini di paesi terzi, di accesso al mercato del lavoro in base alle diverse categorie istituite.
- Siano adottate le misure necessarie per conformarsi all'obbligo di notifica alla Commissione, come richiesto dall'articolo 30 della proposta di direttiva sulle attività economiche dei cittadini di paesi terzi¹⁴, in modo da consentire lo scambio di opinioni che potrebbe portare ad azioni complementari nel contesto della politica comunitaria dell'immigrazione.
- Il reclutamento dei cittadini di paesi terzi avvenga nel pieno rispetto della legislazione nazionale e comunitaria, soprattutto per quanto riguarda la lotta contro il lavoro nero.
- Sia prestata attenzione particolare alla situazione e alle necessità delle donne, sempre più numerose fra i migranti desiderosi di entrare nell'UE a fini di lavoro.

3.3. Partenariati con i paesi di origine

L'Unione europea incoraggia i partenariati nelle sue relazioni con i paesi terzi, per le questioni di ordine politico, economico e sociale. Lo sviluppo di un'impostazione generale per l'immigrazione, proposta dal Consiglio europeo di Tampere, implica di includervi gli aspetti attinenti ai diritti umani e allo sviluppo nei paesi e regioni di origine e di transito. Per incoraggiare, all'interno di un dialogo strutturato, la cooperazione con i paesi terzi in tema di flussi migratori, il Consiglio europeo ha raccomandato di promuovere partenariati a livello nazionale ed europeo. In una prima fase, le due parti devono definire i principali settori di tale dialogo e le modalità più efficaci per svilupparlo nell'ambito degli accordi di partenariato già esistenti e futuri, al fine di permettere un approccio generale per le questioni relative all'immigrazione.

Orientamento n. 5: Integrare le questioni relative all'immigrazione nelle relazioni con i paesi terzi e soprattutto con i paesi d'origine, tra l'altro:

- Tenendo conto delle ripercussioni dell'immigrazione per il paese terzo interessato all'atto della pianificazione e dell'attuazione dei programmi di sviluppo e d'assistenza, *inter alia* nei settori dell'istruzione e della formazione, garantendo pari opportunità per uomini e donne.
- Promuovendo misure tendenti a valorizzare l'effetto positivo della migrazione come fattore di sviluppo del paese d'origine, (ad esempio l'impatto delle rimesse finanziarie dei concittadini che vivono all'estero), e di minimizzare gli effetti negativi (soprattutto la "fuga di cervelli").

¹⁴ COM(2001)386 "Condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi ai fini dello svolgimento di un'occupazione retribuita e di attività di lavoro autonomo".

- Cercando di promuovere alcuni modelli di mobilità tra gli Stati membri dell'UE e il paese terzo in modo da incoraggiare i migranti a conservare e sviluppare i legami con il proprio paese d'origine¹⁵. Molte azioni potrebbero essere previste:
 - revisione delle disposizioni di legge che limitano la libera circolazione dei migranti tra il paese di residenza e il paese d'origine;
 - azioni volte ad incoraggiare i migranti ad interessarsi ai progetti di sviluppo, alle iniziative commerciali e di formazione nel loro paese d'origine;
 - assistenza finanziaria e forme di sostegno, compresa la fornitura di capitale di rischio, per aiutare coloro che vogliono rimpatriare a reinsediarsi nel loro paese d'origine.
- Sostenendo le misure tendenti a scoraggiare l'immigrazione dei cittadini di paesi terzi che non sono stati ammessi nell'UE, in particolare nel quadro di politiche a favore dell'immigrazione legale in provenienza da questi paesi.
- Sostenendo gli sforzi dei paesi terzi di gestire i flussi migratori e di sviluppare la legislazione e le strutture in conformità delle norme internazionali.
- Sostenendo misure di assistenza alla reintegrazione sociale ed economica delle vittime delle reti d'immigrazione clandestina e/o tratta di esseri umani.

3.4. Integrazione dei cittadini dei paesi terzi

Il Consiglio europeo di Tampere ha sottolineato l'importanza di una effettiva integrazione dei cittadini di paesi terzi. Tenuto conto del carattere pluridimensionale delle politiche d'integrazione e del grado di partecipazione dei vari settori della società alla loro attuazione, si tratta di un compito enorme sia per gli esponenti politici sia per la società civile. Si può affermare che il successo della politica comunitaria in materia di immigrazione dipenderà dalla misura in cui i migranti saranno integrati nel rispettivo paese ospitante. Non riuscire a costruire una società all'insegna della tolleranza e della convivenza, nella quale le diverse minoranze etniche possano vivere in armonia con la popolazione locale di cui sono una componente, porterà a discriminazioni, all'esclusione sociale e all'aumento del razzismo e della xenofobia.

L'elaborazione di idonee strategie di integrazione è compito degli Stati membri, all'interno dei quali un ruolo molto significativo spetta alle autorità e agli operatori a livello locale e comunale. Con l'aumentare della proporzione di cittadini non nazionali all'interno delle popolazioni degli Stati membri e con la prospettiva di un ulteriore incremento, interventi coordinati e sostenuti per assicurare l'integrazione sociale dei migranti si rendono sempre più necessari.

¹⁵ A titolo d'esempio, nella proposta del nuovo Programma-quadro per la ricerca 2002-2006 (COM(2001)94 def.) della Commissione, il programma "Marie Curie International Fellowship Scheme", che mira ad attirare i ricercatori dai paesi terzi, includerà, nel caso di economie emergenti e paesi in via di sviluppo, disposizioni volte ad assistere i ricercatori che fanno ritorno nel loro paese di origine.

Tali azioni dovranno completare gli interventi nazionali decisi nell'ambito degli orientamenti in materia di occupazione e in conformità degli obiettivi approvati dal Consiglio europeo di Nizza con riferimento all'esclusione sociale. Idonee misure saranno perciò necessarie per soddisfare le necessità delle minoranze etniche e dei lavoratori migranti sotto il profilo dell'integrazione nel mercato del lavoro; ove necessario, saranno fissati a tal fine obiettivi nazionali (orientamento in materia di occupazione n. 7). Gli Stati membri promuoveranno anche l'integrazione sociale di uomini e donne esposti al rischio di povertà persistente per il fatto di appartenere ad una categoria di persone soggette a particolari problemi di integrazione (obiettivo di Nizza).

Orientamento 6: Garantire che siano elaborate politiche di integrazione per i cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato membro, in particolare:

- Individuando le priorità e le risorse per l'elaborazione di una politica generale a favore dell'inserimento dei migranti nella società.
- Istituito un apposito ambito che garantisca la partecipazione degli operatori locali e regionali, delle parti sociali, della società civile e dei migranti stessi all'elaborazione e all'attuazione di questa strategia nazionale.
- Promuovendo l'integrazione dei migranti attraverso campagne d'informazione e di sensibilizzazione, di concerto con tutti gli operatori interessati.
- Adottando misure specifiche a favore dell'integrazione sociale ed economica delle donne e dei migranti di seconda generazione.
- Elaborando programmi destinati a facilitare l'insediamento dei nuovi migranti e delle loro famiglie, che prevedano corsi di lingua adeguati e informazioni sugli aspetti culturali, politici e sociali del paese interessato, compresa la natura della cittadinanza e i valori europei fondamentali.
- Adottando misure per fornire assistenza sociale, sanitaria ed economica alle vittime dell'immigrazione clandestina e della tratta di esseri umani nel loro soggiorno nel territorio dell'UE.
- Approfondendo l'esame della nozione di "cittadinanza civica", definendo i diritti e doveri, per garantire un trattamento equo dei cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente nello Stato membro interessato.

4. STRUMENTI E METODI

4.1. Piani d'azione nazionali

Al fine di dare attuazione a ciascuno degli orientamenti in materia di immigrazione, gli Stati membri dovrebbero elaborare piani d'azione nazionali, che andrebbero rivisti e adattati ogni anno. Tali piani dovrebbero contenere due distinte sezioni in modo da valutare, da un lato, i risultati delle azioni condotte l'anno precedente rispetto agli orientamenti europei e, dall'altro, presentare proposte d'applicazione degli orientamenti in materia d'immigrazione per l'anno successivo.

Nella sezione dedicata alla valutazione e revisione, i piani d'azione nazionali dovrebbero contenere statistiche sul numero e le situazioni di cittadini di paesi terzi ammessi nel corso dell'anno precedente per categoria, ed includere le pertinenti informazioni fornite nei piani d'azione nazionali sull'occupazione. In questa sezione andrebbero inserite anche le osservazioni relative alla cooperazione tra le autorità nazionali, le autorità locali e regionali, le parti sociali, le organizzazioni non governative e i migranti stessi, e all'efficacia della loro partecipazione alla concezione e all'attuazione della politica relativa all'immigrazione. Saranno fornite informazioni sull'interazione tra le diverse misure adottate e i flussi legali e clandestini, oltre a precisazioni sulle risorse utilizzate, richiamando l'attenzione sulle esperienze più interessanti e le buone prassi individuate, nonché sui problemi incontrati, in particolare in relazione ai casi la cui soluzione andrebbe cercata a livello europeo. Questa sezione della relazione presenterebbe anche informazioni sull'applicazione delle direttive comunitarie pertinenti, le modalità del recepimento nel diritto nazionale e i loro effetti sulla situazione nazionale.

Nella seconda parte, gli Stati membri descriverebbero le azioni che propongono di introdurre a livello nazionale, regionale e locale ai fini dell'attuazione degli orientamenti nel corso dell'anno, indicando gli obiettivi nazionali per ciascun orientamento ed il relativo calendario proposto. I piani d'azione potrebbero eventualmente contenere riferimenti alle proiezioni nazionali della domanda di manodopera di migranti, come indicato nei rispettivi piani d'azione nazionali per l'occupazione.

I piani d'azione serviranno da base per una valutazione generale dell'attuazione della politica comune e dei risultati ottenuti e contribuiranno a determinare in che modo modificare gli orientamenti affinché si adeguino all'evolvere delle necessità. Alla luce delle menzionate relazioni, la Commissione preparerà una relazione di sintesi che metterà in evidenza i problemi comuni e individuerà i settori che meglio si prestano a soluzioni adottate a livello europeo. La preparazione della relazione sarà coordinata con le corrispondenti relazioni sull'occupazione e sull'inclusione sociale.

4.2. Elaborazione e valutazione della politica comunitaria in materia di immigrazione

La Commissione contribuirà attivamente al sostegno e all'elaborazione di una politica comune in materia d'immigrazione, in particolare presentando la necessaria normativa comunitaria e preparando proposte di orientamenti europei e di promozione della cooperazione, dello scambio delle migliori prassi, della valutazione e del controllo. A tal fine, la Commissione consulterà ampiamente - attraverso le misure più appropriate compresa l'istituzione di comitati e gruppi di lavoro - alti funzionari e di esperti nel settore dell'immigrazione provenienti dagli Stati membri, rappresentanti delle parti sociali e delle autorità locali e regionali, oltre ad esperti di alcuni particolari aspetti della materia trattata e altri rappresentanti della società civile.

È importante assicurare che i paesi candidati siano informati di tale processo e siano coinvolti quanto prima possibile nel metodo aperto di coordinamento precedentemente all'adesione, tramite accordi appropriati. Ciò costituirà un'utile preparazione all'adesione consentendo ai paesi candidati di familiarizzare con le politiche ed i metodi di lavoro della Comunità. Ciò implicherà che i paesi candidati

saranno coinvolti nel processo, soprattutto partecipando ai comitati o gruppi di lavoro che saranno istituiti.

Le attività della Commissione comprenderanno:

- controllare l'applicazione concreta della legislazione in questo settore, soprattutto al fine di garantire la coerenza tra gli Stati membri;
- presentare proposte sulle nuove iniziative legislative necessarie per attuare la politica comune;
- incoraggiare lo scambio di informazioni, di esperienze e di buone prassi tra gli Stati membri;
- preparare orientamenti europei da sottoporre al Consiglio per approvazione;
- monitorare e valutare l'attuazione degli orientamenti, anche tramite un rapporto di sintesi da sottoporre al Consiglio sulla base di un'analisi delle relazioni nazionali e tramite raccomandazioni per l'evoluzione futura della politica comune in materia di immigrazione, compresa la revisione degli orientamenti;
- esaminare la possibilità e l'idoneità di riformare ed estendere la rete EURES per fornire informazioni sulle opportunità di lavoro e le condizioni di vita e di lavoro per i cittadini di paesi terzi che cercano lavoro nell'UE;
- integrare gli aspetti relativi all'immigrazione nelle relazioni con i paesi terzi, soprattutto all'atto dell'elaborazione delle strategie sui paesi (i documenti di strategia o altro).

In tal modo la Commissione assicurerà che la politica d'immigrazione sia complementare e coerente con altri settori d'intervento interni ed esterni, in particolare l'evoluzione dell'economia europea, la strategia per l'occupazione e le politiche sociali come l'inserimento sociale e la strategia comunitaria di lotta contro la discriminazione, affinché si rafforzino reciprocamente in un contesto di sviluppo sostenibile. La politica d'immigrazione dovrebbe anche promuovere la parità tra uomini e donne a norma dell'articolo 2 del trattato CE. Per quanto riguarda la politica esterna, si manterrà la coerenza con le relazioni esterne dell'UE e le politiche di sviluppo. La Commissione opererà, pertanto, in cooperazione con altri organi e comitati che trattano tali settori d'azione, quali il Comitato dell'occupazione e il Comitato di protezione sociale.

4.3. Partecipazione delle istituzioni europee

Tenuto conto del carattere pluridimensionale della politica in materia d'immigrazione, il Parlamento europeo, il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni devono essere strettamente associati all'elaborazione e all'attuazione della politica comunitaria dell'immigrazione. Tutti gli anni, la Commissione presenterà anche a dette istituzioni la relazione annuale sulle immigrazioni e gli orientamenti.

Occorre proseguire, di concerto con le istituzioni interessate, l'esame delle modalità atte ad associarli più efficacemente al meccanismo di coordinamento a livello europeo, affinché possano fornire il loro pieno contributo.

4.4. Partecipazione della società civile

La partecipazione attiva dei responsabili politici, delle parti sociali, degli operatori a livello regionale e locale e di altre organizzazioni interessate, quali le organizzazioni non governative e le associazioni di migranti, in quanto parti interessate, e dei mezzi di comunicazione, a livello nazionale ed europeo, è essenziale ai fini della riuscita di questa politica e del conseguimento degli obiettivi fissati negli orientamenti. Gli Stati membri sono invitati ad adottare le misure che si rendono necessarie per garantire tale partecipazione attiva a livello nazionale. Da parte sua, la Commissione adotterà misure per instaurare un dialogo con la società civile a livello europeo.

4.5. Misure di sostegno

La Commissione svolgerà un ruolo importante nel controllo e nella valutazione della politica comune, nel promuovere la cooperazione tra gli Stati membri e le diverse parti interessate, nell'individuare e favorire lo scambio delle migliori prassi. Si tratta di una fase essenziale del processo volto ad elaborare un'impostazione comune, a definire gli standard migliori e a promuovere la convergenza delle procedure e prassi. Il programma d'azione proposto faciliterà la cooperazione amministrativa nel settore delle frontiere esterne, dei visti, dell'asilo e dell'immigrazione¹⁶ (il programma ARGO, che sostituisce il programma Odysseus).

La Commissione ritiene tuttavia che sia necessario un programma più vasto per favorire lo scambio di informazioni e delle migliori prassi tra le molte istanze ufficiali e organizzazioni interessate, in particolare nel settore dell'integrazione dei cittadini di paesi terzi, e sostenere le azioni intese a valutare e sviluppare gli obiettivi europei in materia d'immigrazione. La Commissione prevede quindi, come annunciato nella comunicazione su una politica comunitaria in materia d'immigrazione, di formulare proposte per uno specifico programma d'azione comunitario ad integrazione dei programmi d'azione comunitari di lotta contro la discriminazione e di promozione dell'inserimento sociale.

L'obiettivo sarà di contribuire all'elaborazione di una legislazione e di una politica europee attraverso il miglioramento delle conoscenze, il potenziamento delle capacità di tutti gli operatori interessati e la sensibilizzazione alle strategie d'integrazione. Alcuni settori essenziali riceveranno principale attenzione e il programma verterà sulla definizione di un'impostazione generale e la mobilitazione di tutte le parti interessate dall'attuazione di questa politica. Il programma fungerà in particolare da base alla valutazione dell'efficacia delle politiche, della legislazione e delle prassi ed anche alla loro diffusione, compresa la definizione di criteri di riferimento e di indicatori; mirerà a sviluppare le capacità di specifici operatori per mezzo dello scambio transnazionale di informazioni e del sostegno alle azioni europee, nonché a sensibilizzare gli *opinion makers*.

¹⁶ COM(2001)... "Proposta di decisione del Consiglio che adotta un programma di azione per la cooperazione amministrativa nei settori delle frontiere esterne, dei visti, dell'asilo e dell'immigrazione (ARGO)."

5. CONCLUSIONI E SEGUITO

Con la presente comunicazione, la Commissione intende presentare in modo più dettagliato le proposte relative all'attuazione di una politica comune in materia d'immigrazione descritte nella comunicazione relativa ad una politica comunitaria in materia d'immigrazione. Desidera in tal modo apportare un contributo concreto alla Conferenza europea interistituzionale sull'immigrazione che la presidenza sta organizzando per il 16 e il 17 ottobre 2001.

Quando il Consiglio avrà esaminato le proposte relative al meccanismo di coordinamento, eventualmente in occasione del vertice di Laeken nel dicembre 2001, la priorità della Commissione consisterà nello studiare le proposte, presentate nella precedente sezione 3, sugli orientamenti europei in materia d'immigrazione e le grandi linee dei piani d'azione nazionali (punto 4.1) e nel sottoporre al Consiglio proposte al riguardo affinché siano approvate quanto prima nel corso del 2002. Gli Stati membri saranno quindi invitati a preparare il loro primo piano d'azione nazionale in materia di immigrazione.