

Parere del Comitato delle regioni in merito alla comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico sociale e al Comitato delle regioni su immigrazione, integrazione e occupazione

(2004/C 109/08)

Il Comitato delle regioni,

vista la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni su immigrazione, integrazione e occupazione (COM (2003) 336 def.),

visto il documento dei servizi della Commissione intitolato Valutazione d'impatto approfondita relativa alla comunicazione su immigrazione, integrazione e occupazione (COM(2003) 336 def.) SEC(2003) 694,

vista la decisione della Commissione, del 3 giugno 2003, di consultarlo in materia, conformemente al disposto dell'articolo 265, primo comma, del trattato che istituisce la Comunità europea,

vista la decisione del proprio Presidente, del 19 marzo 2003, di incaricare la commissione Politica economica e sociale dell'elaborazione del parere in materia,

viste le conclusioni del Consiglio europeo di Nizza del 9 dicembre 2000,

viste le conclusioni del Consiglio europeo di Siviglia del 21 e 22 giugno 2002,

viste le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999,

viste le conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona del 24 marzo 2000,

visto il proprio parere sulla Proposta modificata di direttiva del Consiglio relativa al diritto al ricongiungimento familiare (CdR 243/2002 fin) ⁽¹⁾,

visto il proprio parere in merito alla comunicazione della Commissione su una politica comune in materia di immigrazione illegale (COM(2001) 672 def.) e al metodo aperto di coordinamento della politica comunitaria in materia di immigrazione (COM(2001) 387 def.) adottato il 16 maggio 2002 (CdR 93/2002 fin) ⁽²⁾,

visto il proprio parere in merito alla Politica comunitaria in materia di immigrazione e alla procedura comune in materia di asilo (CdR 90/2001 fin) ⁽³⁾,

visto il proprio parere in merito alla Proposta di direttiva del Consiglio relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano residenti di lungo periodo (CdR 213/2001 fin) ⁽⁴⁾,

visto il proprio parere in merito alla Proposta di direttiva del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (CdR 214/2001 fin) ⁽⁵⁾,

visto il proprio parere in merito alla Proposta di direttiva del Consiglio relativa alle condizioni d'ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendono svolgere attività di lavoro subordinato o autonomo (CdR 386/2001 riv 1) ⁽⁶⁾,

visto il proprio parere in merito alla Proposta di direttiva del Consiglio relativa alle condizioni d'ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, formazione professionale o volontariato (COM(2002) 548 def.) (CdR 2/2003 fin) ⁽⁷⁾,

vista la Comunicazione della Commissione sull'integrazione delle questioni relative all'immigrazione nelle relazioni dell'Unione europea con i paesi terzi (COM(2002)703),

visto il proprio parere sull'elaborazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CdR 327/99 fin) ⁽⁸⁾,

⁽¹⁾ GU C 73 del 26.3.03, pag. 16

⁽²⁾ GU C 278 del 14.11.2002, pag. 44

⁽³⁾ GU C 19 del 22.1.2002, pag. 20

⁽⁴⁾ GU C 19 del 22.1.2002, pag. 26

⁽⁵⁾ GU C 107 del 3.5.2002, pag. 85

⁽⁶⁾ GU C 192 del 12.8.2002, pag. 20

⁽⁷⁾ GU C 244 del 10.10.2003, pag. 5

⁽⁸⁾ GU C 156 del 6.06.2000, pag. 1

visto il proprio parere in merito alla Relazione della Commissione redatta su richiesta del Consiglio europeo di Stoccolma: accrescere il tasso di attività e prolungare la vita attiva (COM (2002) 9 final) (CdR 94/2002 fin) ⁽⁹⁾,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Immigrazione, integrazione e ruolo della società civile organizzata (CES 365/2002),

visto l'articolo 13 del Trattato CE e le seguenti due direttive che vi fanno riferimento: direttiva 2000/78/CE del Consiglio, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro e direttiva 2000/43/CE del Consiglio, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica

vista la relazione del Consiglio d'Europa del luglio 2000 sul tema Diversità e coesione: nuove sfide per l'integrazione degli immigrati e delle minoranze,

visto il proprio progetto di parere (CdR 223/2003 riv. 2) adottato il 16 dicembre 2003 dalla commissione Politica economica e sociale (relatore: Consigliere Derek Boden, Presidente dell'Assemblea regionale del North-West (UK/PSE)),

Il Consiglio europeo di Nizza del 9 dicembre 2000 ha riaffermato che l'occupazione è la migliore protezione contro l'esclusione sociale e ha chiesto una politica più energica in materia di integrazione dei cittadini dei paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio dell'Unione, con l'ambizione di offrire ad essi diritti e obblighi comparabili a quelli dei cittadini dell'Unione europea.

Il Consiglio di Siviglia del giugno 2002 ha riconosciuto l'esigenza di sviluppare una politica comune dell'Unione europea in materia di immigrazione e per l'integrazione degli immigrati che si trovano legalmente nell'Unione e ha deciso di adottare entro giugno 2003 delle disposizioni in merito allo status di residente di lungo periodo.

Il Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999 ha riconosciuto l'esigenza di ravvicinare le legislazioni nazionali relative alle condizioni di ammissione e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi, sulla base di una valutazione congiunta delle tendenze economiche e demografiche nell'Unione e della situazione nei paesi di origine.

Il Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999 ha dichiarato che l'Unione europea «dovrebbe rafforzare la non discriminazione nella vita economica, sociale e culturale e prevedere l'elaborazione di misure contro il razzismo e la xenofobia».

Le conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000 segnalano l'esigenza di integrare la promozione dell'inclusione nelle politiche degli Stati membri in materia di occupazione, istruzione e formazione, sanità e edilizia abitativa.

L'ampliamento dell'Unione cambierà i modelli di migrazione in Europa, creerà verosimilmente dei vantaggi complessivi per mercati europei del lavoro, accrescendo la libertà di movimento tra i nuovi Stati membri e quelli attuali e garantendo al tempo stesso che le misure di integrazione valgano anche per quanti migrano all'interno dell'UE,

ha adottato il 12 febbraio 2004, nel corso della 53a sessione plenaria, il seguente parere.

1. Considerazioni del Comitato delle regioni

Il Comitato delle regioni

1.1 si compiace dell'opportunità di procedere ad una valutazione comune delle proposte in materia di integrazione dei cittadini di paesi terzi che risiedono nell'Unione europea;

1.2 accoglie con favore lo sviluppo di un'ampia strategia di integrazione degli immigrati, nell'ottica della futura integrazione europea e, soprattutto, dell'allargamento;

1.3 sottolinea l'importanza e la necessità di principi, politiche e procedure comuni in materia di immigrazione e di integrazione, sia per quanto riguarda l'immigrazione legale che per quella illegale;

1.4 riconosce che le politiche di integrazione costituiscono per gli Stati membri un settore sensibile e ritiene che l'UE potrebbe contribuire alle azioni intraprese a livello nazionale anzitutto sostenendo programmi e iniziative, piuttosto che armonizzando la legislazione;

1.5 valuta positivamente gli sforzi della Commissione volti a predisporre una serie di azioni e di iniziative per favorire l'integrazione degli immigrati nella società civile e nel mercato del lavoro dell'Unione europea;

1.6 chiede alla Commissione di adottare un approccio conforme al principio di sussidiarietà, che consenta il coinvolgimento attivo dell'Unione, degli Stati membri, del livello locale e regionale, delle parti sociali e della società civile;

⁽⁹⁾ GU C 287 del 22.11.2002, pag. 1

1.7 si rammarica del fatto che la comunicazione e la valutazione di impatto approfondita non riconoscano il ruolo essenziale che, ai fini di un'applicazione efficace delle politiche di integrazione, ricade sulle amministrazioni locali e regionali. Queste garantiscono direttamente o in partenariato con altri soggetti istituzionali e volontari la fornitura di servizi, svolgono un ruolo guida nelle rispettive comunità, sono competenti per la fornitura di servizi alle comunità di immigranti e sono i responsabili politici più prossimi ai rispettivi elettori;

1.8 esprime delusione per il fatto che le amministrazioni locali e regionali non sono state consultate ai fini della valutazione di impatto approfondita relativa alla comunicazione su immigrazione, integrazione e occupazione;

1.9 richiama l'attenzione sulla fondamentale azione degli enti locali nei campi dell'alloggio, della programmazione, dell'istruzione, della salute e del mercato del lavoro, che si riflette direttamente sull'integrazione e può contribuire all'inserimento sociale e alla convivenza sostenibile delle comunità;

1.10 è persuaso che per applicare efficacemente le politiche di integrazione occorra dedicare particolare attenzione agli organi locali e regionali, in particolare a quelli dotati di un mandato democratico, che sono più sensibili alle preoccupazioni delle rispettive comunità;

1.11 si compiace del fatto che le amministrazioni locali e regionali siano invitate a contribuire allo sviluppo dei piani di azione nazionali sull'integrazione sociale e sull'occupazione. Ciò rende più facile comparare e individuare le migliori pratiche e analizzare l'impatto effettivo e il risultato delle strategie adottate dagli Stati membri;

1.12 richiama l'attenzione sul fatto che l'immigrazione apporta benefici al paese ospitante; fa tuttavia presente che affinché gli immigrati possano sviluppare al massimo le loro potenzialità occorre che gli Stati membri predispongano basi adeguate per la loro integrazione, nel quadro di una corretta politica di programmazione dei flussi immigratori. accoglie al tempo stesso con favore la disposizione inserita nel progetto di Costituzione europea, che prevede che nel corso dell'ulteriore coordinamento a livello europeo non venga pregiudicato il «diritto degli Stati membri di determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di paesi terzi provenienti da paesi terzi allo scopo di cercarvi un lavoro subordinato o autonomo» (Articolo III-168, paragrafo 5);

1.13 fa osservare che l'integrazione deve avvenire in un contesto di reciprocità e che ai fini di un'autentica coesione sociale occorrono sforzi sia da parte delle comunità autoctone che da parte degli immigrati;

1.14 sottolinea l'importanza di coinvolgere gli immigranti e gli stessi rifugiati nello sviluppo dei servizi forniti a livello locale e regionale, sia per realizzare servizi mirati ed efficaci che come primo passo per favorire l'integrazione attiva di immigranti e rifugiati nella vita civile e lavorativa degli Stati membri;

1.15 ribadisce che nel quadro della politica comunitaria in materia di immigrazione si deve dedicare particolare attenzione allo sviluppo socioeconomico dei paesi di provenienza, nell'ottica di migliorarvi la qualità della vita rimuovendo così le cause

del disagio e del malessere che inducono ad espatriare, e di contenere l'emigrazione entro livelli sostenibili e vantaggiosi sia per i paesi di accoglienza che per i paesi di origine;

1.16 fa osservare che l'immigrazione non sarà di per sé sufficiente a compensare nel lungo periodo la mancanza di mano d'opera nell'UE e richiama l'attenzione sul parere in merito al contributo dei lavoratori più anziani al mercato del lavoro, e più in generale sulla necessità di realizzare politiche di formazione, riqualificazione e orientamento professionale nonché di regolazione degli strumenti d'incontro tra domanda e offerta, che favoriscano il pieno impiego;

1.17 constata con preoccupazione che la comunicazione in esame non tiene conto delle questioni attinenti la parità tra i sessi e sottolinea che è importante adottare misure di integrazione specifiche in questo campo, perché spesso la disoccupazione è maggiore tra le donne immigrate;

1.18 osserva che una conoscenza insufficiente della lingua del paese ospitante ostacola fortemente l'integrazione e in particolare la possibilità di trovare lavoro, di seguire corsi di formazione professionale o di avere buoni risultati a scuola;

1.19 ribadisce che gli obiettivi di Lisbona non possono essere raggiunti in assenza di un'efficace politica di immigrazione; pertanto, dopo il 2006, bisognerà favorire l'integrazione sociale degli immigrati e dei rifugiati attraverso gli strumenti della politica strutturale comunitaria e includere tale questione nelle politiche economiche e sociali nel quadro del nuovo obiettivo 2;

1.20 osserva con compiacimento che la Commissione ha temperato le ambizioni espresse nella comunicazione sulla politica comunitaria in materia di immigrazione (COM(2000) 757 def.) nella quale si faceva riferimento ad uno statuto giuridico per i cittadini di paesi terzi su di un piede di parità con i cittadini dell'Unione, che potrebbe venir ampliato sino all'offerta di una forma di cittadinanza civile, basata sul Trattato.

2. Raccomandazioni del Comitato delle regioni

Il Comitato delle regioni

2.1 invita la Commissione a tenere conto in misura maggiore del ruolo che le amministrazioni locali e regionali svolgono nell'attuazione e nella promozione di iniziative efficaci di integrazione e di occupazione. Tali amministrazioni svolgono infatti delle funzioni di guida delle rispettive comunità, di principali fornitori di servizi, e hanno una conoscenza diretta, sul campo, delle problematiche degli immigrati, grazie anche al loro rapporto immediato con questi ultimi e con le loro rappresentanze;

2.2 invita a prendere atto dell'esistenza di un gran numero di lavoratori immigrati in condizioni di illegalità, sottolinea che occorre istituire dei meccanismi che permettano a questi immigrati, dopo che il loro caso è stato trattato in maniera individuale e ove ciò sia opportuno, di regolarizzare la propria posizione senza ingiustificati ritardi, ma compatibilmente con le esigenze di una accoglienza dignitosa ed escludendo quanti si siano resi colpevoli di gravi reati; ribadisce inoltre che occorre agire in modo da penalizzare quanti approfittano del lavoro illegale;

2.3 chiede alla Commissione e al Consiglio di elaborare degli orientamenti per il reclutamento di lavoratori qualificati provenienti dai paesi in via di sviluppo, riconoscendo la nostra responsabilità di evitare che i paesi di origine soffrano di una «fuga di cervelli» e rispettando pienamente i diritti umani dei lavoratori migranti;

2.4 richiama l'attenzione sull'esigenza di instaurare politiche attive di prevenzione dei fenomeni di immigrazione illegale, che alimentano tra l'altro un mercato umano assolutamente indegno. A tal fine, è necessario un quadro di azioni concertate tra l'UE e gli Stati membri, soprattutto quelli più direttamente esposti ai flussi immigratori. Lo scopo di tali azioni sarebbe, da un lato, quello di responsabilizzare, anche attraverso iniziative di aiuto e di sostegno, i paesi di partenza e di transito esterni all'Unione affinché contrastino e blocchino sul posto l'organizzazione illegale di trasporti verso i paesi di arrivo, e, dall'altro, quello di sorvegliare e preservare i confini dell'UE dagli ingressi illeciti;

2.5 invita la Commissione ad avvalersi dell'esperienza che le regioni e gli enti locali hanno sviluppato attraverso i partenariati internazionali con le regioni e gli enti locali dei paesi di provenienza, per promuovere lo sviluppo socioeconomico di tali paesi, e a facilitare la partecipazione delle regioni e degli enti locali alla discussione con i paesi terzi circa il programma dell'UE per la cooperazione in materia di immigrazione;

2.6 chiede alla Commissione di rafforzare i programmi comunitari come EQUAL – il cui obiettivo è promuovere l'integrazione sostenendo le categorie sfavorite e le vittime potenziali di discriminazione a scuola o sul lavoro. Tali programmi forniscono infatti alle amministrazioni locali e regionali delle risorse che possono essere utilizzate per favorire l'integrazione dei rifugiati nella società e nel mondo del lavoro;

2.7 fa presente che la Commissione dovrebbe promuovere anche dei programmi di integrazione degli immigrati destinati specificamente alle regioni e agli enti locali;

2.8 nell'ottica di garantire una migliore integrazione ritiene utile promuovere l'insegnamento ai gruppi di immigranti, indipendentemente dall'età, delle lingue nazionali del paese di accoglienza in quanto lingue straniere; chiede che vengano individuate e diffuse le migliori prassi in questo campo;

2.9 ribadisce che le politiche di integrazione devono essere accompagnate da strategie di sostegno volte a contrastare il razzismo e la xenofobia, in particolare:

- l'istruzione, per promuovere la tolleranza e la non discriminazione, la conoscenza reciproca tra differenti minoranze etniche e culturali, per mostrare gli effetti dannosi del razzismo sull'intera comunità e unirli così in favore dell'integrazione e contro il razzismo; a questo proposito, il Comitato prende atto dell'importante opera svolta in questo settore dall'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia,
- equi principi, politiche e pratiche di immigrazione e di asilo, accompagnati da finanziamenti adeguati per il sostegno e l'integrazione degli immigrati e dei rifugiati, con particolare attenzione alle esigenze delle donne, che sono potenzialmente oggetto di una doppia discriminazione,
- finanziamento adeguato delle amministrazioni locali e delle organizzazioni non governative, in modo che si possano occupare adeguatamente degli immigrati e dei rifugiati,
- accoglie con favore l'articolo III-168, paragrafo 4, del progetto di Costituzione europea, che afferma che «La legge o la legge quadro europea può stabilire misure volte a incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri al fine di favorire l'integrazione dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti nel loro territorio, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri»,

2.10 chiede che le future relazioni annuali sulla politica comune dell'immigrazione comprendano anche una valutazione dei programmi di finanziamento intesi a promuovere l'integrazione degli extracomunitari; su tale base sarà possibile individuare le migliori pratiche e presentare delle raccomandazioni in merito alla politica da seguire;

2.11 chiede alla Commissione di tener conto, nel dibattito sul futuro della politica europea di coesione, degli sforzi messi in atto da determinate regioni che potrebbero subire una diminuzione del sostegno offerto dai fondi strutturali, e la cui popolazione migrante è aumentata considerevolmente negli anni recenti;

2.12 chiede che, come principio di base per l'effettiva integrazione degli immigrati, vengano elaborati orientamenti per il riconoscimento dei loro diritti civili, in funzione della durata del loro soggiorno negli Stati membri dell'Unione.

Bruxelles, 12 febbraio 2004

Il Presidente
del Comitato delle regioni
Peter STRAUB