

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti

COM(2008) 359 def.

(2009/C 218/15)

La Commissione, in data 17 giugno 2008, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

«Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti»

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 10 dicembre 2008 sulla base del progetto predisposto dal relatore PARIZA CASTAÑOS e dalla correlatrice BONTEA.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 25 febbraio 2009, nel corso della 451a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 130 voti favorevoli, 1 voto contrario e 4 astensioni.

1. Conclusioni: la gestione dei flussi migratori

1.1 Il CESE ha proposto l'abbandono da parte del Consiglio dell'Unione europea della regola dell'unanimità per quanto concerne la politica d'immigrazione e l'adozione delle decisioni a maggioranza qualificata e in codecisione con il Parlamento. Inoltre, approva l'inclusione, prevista nel Trattato di Lisbona, della normativa sull'immigrazione nell'ambito della procedura ordinaria. Considerate le attuali circostanze, che potrebbero ritardare l'adozione di detto Trattato, il CESE ribadisce la propria proposta di adottare la procedura «transitoria» in seno al Consiglio per velocizzare l'entrata in vigore del regime della maggioranza qualificata e di codecisione.

1.2 Nei suoi pareri, il CESE afferma che la politica e la legislazione in materia d'immigrazione devono essere basate sul pieno rispetto dei **diritti dell'uomo** di tutte le persone, sulla parità di trattamento e sulla non discriminazione. Per rafforzare tale obiettivo, **il CESE propone di inserire due nuovi principi comuni: i diritti fondamentali, e lo Stato di diritto e le libertà fondamentali.**

1.3 Il CESE sottolinea la necessità di istituire e sviluppare a livello di Commissione europea e di Stati membri un meccanismo di **consultazione di tutte le parti interessate**, in primo luogo delle parti sociali (sindacati e organizzazioni dei datori di lavoro), ma anche della società civile, delle associazioni di immigrati, degli specialisti del mondo accademico e delle organizzazioni internazionali. Per strutturare tale partecipazione e raf-

forzare il ruolo del CESE, quest'ultimo ha adottato un parere ⁽¹⁾ sull'istituzione del **Forum europeo dell'integrazione.**

1.4 Sono trascorsi parecchi anni dalla proposta della Commissione di istituire un **metodo di coordinamento aperto (MCA)**, iniziativa sostenuta dal CESE ⁽²⁾ e dal Parlamento, che però il Consiglio non ha approvato. Il CESE appoggia la proposta della Commissione di sviluppare una **metodologia comune** perché la considera un primo passo verso l'istituzione di un **metodo di coordinamento aperto**. Il CESE è del parere che i principi comuni debbano dar luogo a **indicatori comuni** da inserire nei **profili migratori nazionali**. Ciascuno Stato membro presenterà una relazione annuale e la Commissione redigerà una relazione annuale di sintesi, che sarà trasmessa al Parlamento europeo. **Il CESE ritiene di dover essere anch'esso consultato nell'ambito di tale processo.** Sulla base della relazione della Commissione, il **Consiglio europeo di primavera** effettuerà una valutazione politica della situazione e formulerà raccomandazioni.

1.5 All'elaborazione delle relazioni annuali dei vari Stati membri parteciperanno le parti sociali, le organizzazioni della società civile e i parlamenti nazionali, secondo le procedure previste in ciascuno Stato membro. Il CESE sottolinea la necessità di pubblicare e promuovere le relazioni annuali e di portarle all'attenzione dei cittadini.

⁽¹⁾ Parere CESE 1208/2008 sul tema *Elementi per la struttura, l'organizzazione e il funzionamento di una piattaforma per un maggior coinvolgimento della società civile nella promozione delle politiche d'integrazione di cittadini dei paesi terzi*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 27 del 3.2.2009).

⁽²⁾ Parere CES 684/2002 in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa ad un metodo aperto di coordinamento della politica comunitaria in materia d'immigrazione e alla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa alla politica comune in materia d'asilo recante un metodo aperto di coordinamento*, relatrice: ZU EULENBURG (GU C 221 del 17.9.2002).

1.6 Il CESE reputa che il metodo di coordinamento aperto sia uno strumento idoneo a garantire la coerenza tra le politiche nazionali e che esso dovrebbe servire a far avanzare gli Stati membri insieme verso gli obiettivi fissati a Tampere per arrivare così alla creazione di uno Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia. Il metodo di coordinamento aperto deve essere applicato senza **ritardare l'attuazione del quadro giuridico** definito nel Trattato e confermato ai Consigli di Tampere e dell'Aia.

1.7 A parere del CESE sarebbe auspicabile che l'UE disponesse di una legislazione adeguata e sufficientemente armonizzata per poter incanalare l'immigrazione mediante procedure giuridiche flessibili e trasparenti che applichino un trattamento equo ai cittadini dei paesi terzi, con diritti e obblighi comparabili a quelli dei cittadini dell'UE.

1.8 Il CESE è del parere che attraverso la cooperazione tra le autorità e le parti sociali un notevole numero di persone oggi impiegate illegalmente può regolarizzare la propria situazione amministrativa per trasformare la propria occupazione in posto di lavoro legale.

1.9 È necessario migliorare la cooperazione e incrementare la solidarietà tra gli Stati membri, includendovi una forte componente finanziaria. Di conseguenza, occorre utilizzare in modo efficace i finanziamenti disponibili nel quadro del programma generale *Solidarietà e gestione dei flussi migratori (2007-2013)*, per ripartire gli oneri e integrare le risorse di bilancio nazionali.

2. Introduzione

2.1 La comunicazione in esame ha lo scopo di invitare il Consiglio ad adottare una serie di principi comuni per guidare il futuro sviluppo della politica comune d'immigrazione e si inserisce nel quadro del più ampio processo di creazione delle basi politiche per l'approvazione del nuovo programma pluriennale di politiche relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, che sostituirà il programma dell'Aia e sarà adottato durante la presidenza svedese nel secondo semestre del 2009.

2.2 La presidenza francese ha promosso l'adozione, da parte del Consiglio, del Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo⁽¹⁾, al fine di dare nuovo impulso a tali politiche e migliorare la cooperazione intergovernativa.

3. Osservazioni generali

3.1 Il CESE accoglie con favore la comunicazione della Commissione in esame, volta a migliorare la cooperazione e il co-

ordinamento nell'UE in materia di politica d'immigrazione e ritiene importante accrescere il valore aggiunto di una politica europea d'immigrazione comune e del ruolo proattivo che la Commissione deve svolgere.

3.2 La presidenza francese avrebbe dovuto consultare il CESE in merito al Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo. Il CESE ritiene che l'approccio della Commissione metta in risalto l'importanza di rafforzare il metodo comunitario e che le conclusioni del Consiglio sottolineino la cooperazione intergovernativa. Il CESE accoglie favorevolmente il miglioramento della collaborazione tra i governi e propone al Consiglio di sostenere il potere d'iniziativa della Commissione nello sviluppo delle politiche in materia di immigrazione. Propone inoltre un ruolo più attivo per sé e per il Parlamento.

3.3 Nella comunicazione si afferma che una politica d'immigrazione comune costituisce una priorità fondamentale per l'UE. Tale politica deve essere improntata a un approccio coordinato e integrato a livello europeo, nazionale e regionale e va sviluppata in partenariato e in modo solidale tra gli Stati membri e la Commissione. Nella comunicazione si propone inoltre di adottare una serie di **principi comuni politicamente vincolanti** da concordare a livello del Consiglio e da attuare con l'attuazione di misure specifiche. Si propone inoltre che questo processo venga accompagnato da **un meccanismo di monitoraggio e da una metodologia comune**.

3.4 Il CESE condivide ampiamente tali obiettivi.

3.5 Il CESE ha proposto⁽²⁾ l'abbandono da parte del Consiglio dell'Unione europea della regola dell'unanimità per quanto concerne la politica d'immigrazione e l'adozione delle decisioni a maggioranza qualificata e secondo la procedura di codecisione.

3.6 Nei suoi pareri, il CESE afferma che la politica e la legislazione in materia d'immigrazione devono essere basate sul pieno rispetto dei **diritti dell'uomo** di tutti, sulla parità di trattamento e sulla non discriminazione e pertanto condivide l'opinione della Commissione, secondo cui la politica d'immigrazione «deve fondarsi sui **valori universali** di dignità umana, libertà, uguaglianza e solidarietà a cui si ispira l'UE, nel pieno rispetto della Carta dei diritti fondamentali e della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo».

⁽¹⁾ Cfr. le conclusioni della presidenza del Consiglio europeo 14368/08.

⁽²⁾ Parere CESE 1504/2005 in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni - Un partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 65 del 17.3.2006).

3.7 Quando il Trattato di Lisbona entrerà in vigore, per la prima volta nella storia dell'integrazione europea la Carta dei diritti fondamentali e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo saranno ufficialmente riconosciute giuridicamente vincolanti per gli Stati membri e le istituzioni dell'UE in sede di adozione e attuazione del diritto comunitario. Sia le istituzioni dell'UE che gli Stati membri saranno tenuti a garantire che tutte le politiche, comprese quelle relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, rispettino i diritti fondamentali.

3.8 Inoltre, l'articolo 47 del Trattato sull'Unione europea, ripreso nel Trattato di Lisbona, riconosce che «L'Unione ha personalità giuridica»; e l'articolo 6, paragrafo 2, dello stesso Trattato sancisce che, sulla base della sua nuova personalità, «l'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali».

3.9 Il CESE ha proposto ⁽¹⁾ la promozione, da parte della Commissione, del Parlamento e del Consiglio dell'UE, nel contesto della politica esterna, di **un quadro giuridico internazionale per la migrazione** sulla base della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali. Tale quadro giuridico internazionale deve includere le principali convenzioni dell'OIL e la Convenzione internazionale delle Nazioni Unite sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie, non ancora ratificata dagli Stati membri dell'UE, nonostante il parere d'iniziativa del CESE ⁽²⁾ che ne raccomandava la ratifica.

3.10 Per rafforzare tale obiettivo, **il CESE propone di inserire due nuovi principi comuni: i diritti fondamentali e lo Stato di diritto e le libertà fondamentali.**

4. Osservazioni specifiche in merito ai principi di base

4.1 La Commissione propone **dieci principi comuni** per lo sviluppo di una politica d'immigrazione comune, raggruppati intorno a tre assi: **prosperità, solidarietà e sicurezza.**

4.2 Il CESE osserva, tuttavia, che mancano i principi risultanti dai diritti fondamentali; poiché la politica e la legislazione in materia d'immigrazione (ammissione, ingresso, confini, visti, rimpatrio, condizioni per il soggiorno ecc.) dell'UE e dei suoi Stati membri devono rispettare la dignità umana e i diritti fon-

damentali, il CESE suggerisce di aggiungere un nuovo asse dal titolo **Diritti umani, che include due nuovi principi.**

Principio A: diritti fondamentali

4.3 Nelle politiche d'immigrazione l'UE e i suoi Stati membri devono rispettare la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, al fine di lottare contro il razzismo e la discriminazione e rafforzare il principio della parità di trattamento. Il rispetto di tali principi deve costituire la base per la redazione della legislazione comunitaria in materia d'immigrazione.

4.4 In un recente parere ⁽³⁾, il CESE ha affermato che i diritti e gli obblighi dei cittadini dei paesi terzi - definiti nella proposta di direttiva relativa a una procedura unica (COM(2007) 638 def.) - riguardanti la parità di trattamento salariale, le condizioni di lavoro, la libertà di associazione, l'istruzione e la formazione professionale, costituiscono una buona base di partenza per la futura legislazione comune sull'immigrazione.

Principio B: Stato di diritto e libertà fondamentali

4.5 Il CESE ritiene che, dato che vi è accordo tra gli Stati membri sul fatto che l'UE debba siglare la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, le garanzie giuridiche contenute in detta Convenzione debbano essere incluse nei principi comuni della politica d'immigrazione, al fine di garantire a tutti gli immigrati un reale accesso ai diritti e alle garanzie previsti dallo Stato di diritto durante il loro soggiorno nell'UE.

5. Principi di base comuni per il futuro sviluppo di una politica d'immigrazione comune (proposta della Commissione europea)

5.1 **Prosperità:** il contributo dell'immigrazione legale allo sviluppo socioeconomico dell'UE.

5.2 La comunicazione sottolinea il contributo dell'immigrazione legale allo sviluppo socioeconomico dell'UE. Il CESE ha ricordato in varie occasioni gli effetti positivi dell'immigrazione per le società di accoglienza in Europa, in considerazione delle sfide della strategia di Lisbona. In tale contesto, il CESE auspica che si ponga presto un termine alle limitazioni transitorie riguardanti i cittadini dei nuovi Stati membri.

⁽¹⁾ Parere CESE 1461/2007 sul tema *Politica comunitaria di immigrazione e di cooperazione con i paesi d'origine per promuovere lo sviluppo*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 44 del 16.2.2008).

⁽²⁾ Parere CESE 960/2004 sul tema *La convenzione internazionale sui diritti dei lavoratori migranti* (GU C 302 del 7.12.2004).

⁽³⁾ Cfr. parere CESE 1212/2008 in merito alla *Proposta di direttiva del Consiglio relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 27 del 3.2.2009).

5.3 La sezione sulla **prosperità** contiene tre principi.

Principio 1: regole chiare e condizioni di parità

5.4 A parere del CESE sarebbe auspicabile che l'UE disponesse di una legislazione adeguata e sufficientemente armonizzata per poter incanalare l'immigrazione mediante procedure giuridiche flessibili e trasparenti che applichino un trattamento equo ai cittadini dei paesi terzi, con diritti e obblighi comparabili a quelli dei cittadini dell'UE.

5.5 È essenziale che l'UE cooperi con i paesi d'origine per gestire i flussi migratori. Il Comitato ha emesso recentemente due pareri⁽¹⁾ suggerendo di migliorare la collaborazione tra paesi d'origine e paesi di accoglienza europei.

5.6 La politica comune dei visti deve essere applicata in modo più flessibile, poiché spesso ostacola la gestione dei flussi migratori legali.

Principio 2: incontro tra qualifiche e fabbisogno

5.7 Come previsto dalla strategia di Lisbona, l'immigrazione per motivi economici deve rispondere a una valutazione comune dei bisogni dei mercati del lavoro dell'UE per tutti i livelli di qualificazione e tutti i settori, al fine di rafforzare il principio della preferenza comunitaria.

5.8 Per quanto concerne la valutazione del bisogno di «lavoratori qualificati» nell'UE e negli Stati membri fino al 2020, in un recente parere⁽²⁾ il CESE ha formulato una serie di proposte in merito alla direttiva che istituisce la «carta blu».

5.9 Per quanto concerne lo sviluppo di «profili migratori», che forniscano informazioni sulla partecipazione degli immigrati al mercato nazionale del lavoro, il CESE ritiene che sia necessario migliorare le informazioni a livello nazionale e comunitario sui flussi migratori e i mercati del lavoro; tuttavia, secondo il CESE il concetto di «profili migratori» dovrebbe essere esteso in modo flessibile tenendo conto dell'adattabilità dei lavoratori.

5.10 Il CESE sottolinea l'importanza delle conoscenze linguistiche e della formazione professionale per i lavoratori immigrati - essenziali per accedere all'occupazione e per migliorare le

capacità di adattamento ai cambiamenti nel mercato del lavoro - oltre alla necessità di riconoscere le qualifiche professionali conseguite al di fuori dell'UE.

5.11 Il CESE concorda con la Commissione sull'obiettivo di promuovere l'imprenditorialità tra gli immigrati. Tuttavia, per raggiungere tale obiettivo, le numerose barriere legislative all'immigrazione ancora esistenti a livello nazionale devono essere abbattute.

5.12 Poiché i lavoratori immigrati sono quelli più esposti al rischio di perdere il lavoro, è essenziale sviluppare misure per migliorare l'inclusione nel mercato del lavoro, con una particolare attenzione per le donne e per le persone che soffrono di difficoltà speciali.

5.13 Il CESE ritiene che per lottare contro il lavoro illegale le misure previste dalla direttiva in merito alle sanzioni contro i datori di lavoro debbano essere utilizzate congiuntamente a incentivi e politiche attive per regolarizzare e legalizzare il lavoro degli immigrati. A tal fine, la legislazione in materia d'immigrazione, a livello sia nazionale sia dell'UE, deve essere più flessibile e maggiormente in linea con le tendenze del mercato del lavoro ed è necessario sviluppare e consolidare la consultazione con le parti sociali e un dialogo sociale appropriato.

5.14 Occorre garantire l'osservanza delle norme dell'OIL, in particolare le Convenzioni dell'OIL sui lavoratori migranti (C97 e C143).

Principio 3: l'integrazione è la chiave per il successo dell'immigrazione

5.15 Il CESE ha prodotto una serie di pareri⁽³⁾ che promuovono la politica d'integrazione ed è lieto, pertanto, che l'integrazione sia uno dei principi cardine della politica d'immigrazione. I «**principi di base comuni**» adottati dal Consiglio nel

⁽¹⁾ Cfr. i seguenti pareri del CESE:

— CESE 1461/2007 sul tema *Politica comunitaria di immigrazione e di cooperazione con i paesi d'origine per promuovere lo sviluppo*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 44 del 16.2.2008),

— CESE 1713/2007 sul tema *Migrazione e sviluppo: opportunità e sfide*, relatore: Sukhdev SHARMA (GU C 120 del 16.5.2008).

⁽²⁾ Cfr. parere CESE 1210/2008 in merito alla *Proposta di direttiva del Consiglio sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati*, relatore: Pariza CASTAÑOS (GU C 27 del 3.2.2009).

⁽³⁾ Cfr. i seguenti pareri del CESE:

— parere CESE 1208/2008 sul tema *Elementi per la struttura, l'organizzazione e il funzionamento di una piattaforma per un maggior coinvolgimento della società civile nella promozione delle politiche d'integrazione di cittadini dei paesi terzi*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 27 del 3.2.2009),

— parere CESE 365/2002 sul tema *Immigrazione, integrazione e ruolo della società civile organizzata*, relatore: PARIZA CASTAÑOS, (GU C 125 del 27.5.2002),

— parere CESE 1613/2003 in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni su immigrazione, integrazione e occupazione*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 80 del 30.3.2004),

— parere CESE 1171/2006 sul tema *La partecipazione della società civile alla lotta contro la criminalità organizzata e il terrorismo*, relatori: RODRIGUEZ GARCIA CARO, PARIZA CASTAÑOS e CABRA DE LUNA (GU C 318 del 23.12.2006).

2004 devono costituire la base delle politiche d'integrazione. Il primo di tali principi definisce l'integrazione come un processo bidirezionale o reciproco (tra gli immigrati e la società di accoglienza). Il Comitato condivide l'obiettivo fissato dalla Commissione, secondo la quale le società europee «devono diventare più coese e più capaci di gestire la diversità collegata all'immigrazione».

5.16 Il CESE approva le proposte della Commissione e ritiene che il consolidamento del quadro europeo per l'integrazione richieda un nuovo slancio politico da parte del Consiglio. Il CESE ha proposto la cosiddetta «integrazione civile» la quale si basa sulla «progressiva equiparazione degli immigrati al resto della popolazione, per quanto riguarda diritti e doveri, l'accesso ai beni, ai servizi e alle basi di partecipazione civile in condizioni di parità di opportunità e di trattamento»⁽¹⁾. A tal fine è essenziale incrementare la partecipazione sociale e politica degli immigrati a livello locale, nazionale ed europeo. Per migliorare l'accesso degli immigrati alla cittadinanza, il CESE ha emesso un parere diretto alla Convenzione europea⁽²⁾ in cui proponeva di concedere la **cittadinanza dell'Unione europea** ai cittadini dei paesi terzi residenti di lungo periodo.

5.17 Al momento opera, coordinata dalla Commissione, una rete nazionale di punti di contatto, la quale costituisce un'esperienza altamente positiva. Il CESE sottolinea l'importanza di scambiare e analizzare l'esperienza e le buone prassi delle autorità degli Stati membri e l'istituzione da parte del Consiglio di un **metodo di coordinamento aperto**, il quale richiederà lo sviluppo di **appropriati sistemi statistici e indicatori comuni** che gli Stati membri dovranno utilizzare in sede di valutazione dei risultati delle politiche d'integrazione.

5.18 Si dovranno sviluppare dei «programmi di integrazione» per «gli immigrati appena arrivati» che includano una dimensione linguistica (apprendimento della lingua) e una dimensione culturale e civica (impegno nei confronti dei valori fondamentali europei) nel quadro di «specifiche procedure nazionali», ad esempio «programmi di integrazione, impegni espliciti a integrarsi, programmi di benvenuto, piani nazionali per la cittadinanza e l'integrazione, educazione civica o corsi di orientamento».

5.19 In collaborazione con la Fondazione di Dublino e le parti sociali, il CESE ha analizzato le condizioni di lavoro dei lavoratori immigrati⁽³⁾, concludendo che la diversità in ambito lavorativo migliora le opportunità sia per le aziende sia per i lavoratori e che la legislazione e le politiche pubbliche in tale ambito devono essere integrate dalla collaborazione delle parti sociali.

5.20 In diversi pareri, il CESE ha proposto di inserire i diritti degli immigrati nella legislazione europea e ha affermato che gli

immigrati devono sapere quali siano i loro diritti e i loro doveri (rispetto delle leggi del paese ospitante).

5.21 Tenendo conto del fatto che negli Stati membri alcuni diritti degli immigrati sono legati alla durata del loro soggiorno, il CESE conviene con la Commissione sul fatto che gli immigrati debbano avere un accesso reale e non discriminatorio alle cure sanitarie, alla protezione sociale e ai diritti pensionistici. Anche nel Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo si afferma che agli immigrati vanno garantiti alcuni diritti, ad esempio «l'accesso all'istruzione, al lavoro, alla sicurezza e ai servizi pubblici e sociali».

5.22 Anche nel parere sul Libro verde, il CESE ha proposto che vengano riconosciuti i diversi diritti⁽⁴⁾.

5.23 Il CESE ha proposto, in una serie di pareri⁽⁵⁾, di modificare la direttiva 2003/86/CE sul diritto al ricongiungimento familiare, perché è fortemente restrittiva, non rispetta i diritti fondamentali e costituisce un ostacolo all'integrazione.

5.24 Inoltre, occorre istituire, entro il marzo 2009, il **Forum europeo dell'integrazione**, così come proposto dal CESE⁽⁶⁾ e approvato alla conferenza preparatoria dell'aprile 2008. Gli Stati membri devono assistere i membri del Forum nello svolgimento dei loro compiti.

⁽⁴⁾ Diritto alla sicurezza sociale, inclusa l'assistenza sanitaria,
— diritto di accesso a beni e servizi, compreso l'alloggio, alle stesse condizioni dei cittadini degli Stati membri,
— accesso all'istruzione e alla formazione professionale,
— riconoscimento dei diplomi, dei certificati e dei titoli nell'ambito della legislazione comunitaria,
— diritto dei minori all'istruzione, compresi gli aiuti e le borse di studio,
— diritto ad esercitare l'insegnamento e la ricerca scientifica, conformemente alla proposta di direttiva,
— diritto all'assistenza giuridica gratuita in caso di necessità,
— diritto ad accedere ad un servizio gratuito di collocamento,
— diritto a ricevere l'insegnamento della lingua del paese di accoglienza,
— rispetto della diversità culturale,
— diritto di libera circolazione e di residenza nel territorio dello Stato membro.

⁽⁵⁾ Cfr. i seguenti pareri del CESE:
— Parere CESE 1613/2003 in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni su immigrazione, integrazione e occupazione*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 80 del 30.3.2004),
— Parere CESE 694/2005 merito al *Libro verde sull'approccio dell'Unione europea alla gestione della migrazione economica*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 286 del 17.11.2005),
— Parere CESE 1169/2006 sul tema *L'immigrazione nell'UE e le politiche di integrazione: la collaborazione tra le amministrazioni regionali e locali e le organizzazioni della società civile*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 318 del 23.12.2006),
— Parere CESE 1210/2008 in merito alla *Proposta di direttiva del Consiglio sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 27 del 3.2.2009).

⁽⁶⁾ Parere CESE 1208/2008 sul tema *Elementi per la struttura, l'organizzazione e il funzionamento di una piattaforma per un maggior coinvolgimento della società civile nella promozione delle politiche d'integrazione di cittadini dei paesi terzi*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 27 del 3.2.2009).

⁽¹⁾ Cfr. parere CES 365/2000 sul tema *Immigrazione, integrazione e ruolo della società civile organizzata*, relatore: PARIZA CASTAÑOS, correlatore: MELICIAS (GU C 125 del 27.5.2002).

⁽²⁾ Parere CESE 593/2003 sul tema *Integrazione nella cittadinanza dell'Unione europea*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 208 del 3.9.2003).

⁽³⁾ Cfr. parere CESE 1169/2006 sul tema *L'immigrazione nell'UE e le politiche di integrazione: la collaborazione tra le amministrazioni regionali e locali e le organizzazioni della società civile*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 318 del 23.12.2006).

5.25 **Solidarietà:** coordinamento tra gli Stati membri e cooperazione con i paesi terzi.

5.26 La Commissione propone di migliorare la solidarietà politica. La sezione dal titolo Solidarietà e immigrazione è imperniata su tre principi.

Principio 4: trasparenza, fiducia e cooperazione

5.27 La politica d'immigrazione comune deve basarsi su un alto livello di solidarietà politica e operativa, reciproca fiducia, trasparenza, condivisione delle responsabilità e impegno comune dell'Unione europea e degli Stati membri. Il CESE approva tali principi e sottolinea la necessità di andare oltre la sfera intergovernativa per garantire che le istituzioni dell'UE partecipino alla politica d'immigrazione comune.

5.28 Occorre migliorare la comunicazione delle informazioni e la fiducia reciproca e adottare approcci più coordinati, monitorare l'effetto delle misure nazionali al di là delle frontiere nazionali e sviluppare sistemi interoperabili tenendo conto delle attività di Eurosur.

5.29 In un recente parere ⁽¹⁾, il CESE ha sostenuto le iniziative della Commissione europea volte a garantire che gli Stati membri migliorino le loro statistiche sull'immigrazione.

Principio 5: uso efficace e coerente dei mezzi disponibili

5.30 La solidarietà deve avere una forte componente finanziaria, che tenga conto della situazione specifica delle frontiere esterne di alcuni Stati membri. Di conseguenza, occorre utilizzare in modo efficace i finanziamenti disponibili nel quadro del programma generale «Solidarietà e gestione dei flussi migratori» (2007-2013), in quanto meccanismo di ripartizione degli oneri e di integrazione delle risorse di bilancio nazionali.

5.31 Il CESE ha emesso un parere ⁽²⁾ criticando l'approccio adottato nelle politiche di gestione dei flussi migratori e ha proposto un approccio che tenga conto innanzitutto degli individui in quanto titolari di diritti umani fondamentali.

⁽¹⁾ Cfr. parere CESE 587/2006 in merito alla *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle statistiche comunitarie in materia di migrazioni e di protezione internazionale*, relatrice: SCIBERRAS (GU C 185 dell' 8.8.2006).

⁽²⁾ Parere CESE 234/2006 in merito alle seguenti proposte: Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2008-2013, nell'ambito del programma generale Solidarietà e gestione dei flussi migratori, Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo per le frontiere esterne per il periodo 2007-2013, nell'ambito del programma generale Solidarietà e gestione dei flussi migratori, Proposta di decisione del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi per il periodo 2007-2013, nell'ambito del programma generale Solidarietà e gestione dei flussi migratori e la Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per i rimpatri per il periodo 2008-2013, nell'ambito del programma generale Solidarietà e gestione dei flussi migratori, relatrice: LE NOUAIL MARIÈRE (GU C 88 dell' 11.4.2006).

5.32 Occorre prestare particolare attenzione alle necessità urgenti, come gli afflussi massicci di immigrati. Al di là di ogni altra considerazione, il CESE fa notare che talvolta si verificano emergenze umanitarie che vanno risolte con la solidarietà dell'UE.

5.33 Il CESE è d'accordo con l'approvazione, da parte della commissione per i bilanci del Parlamento europeo, di un emendamento al bilancio dell'UE per il 2009, in base al quale si prevede di destinare risorse finanziarie alla creazione di un «meccanismo di solidarietà» che consenta di ripartire gli oneri tra gli Stati membri. Questo comprende la messa a disposizione di stanziamenti a favore del Fondo europeo per i rifugiati, la promozione di altri programmi di reinsediamento e l'assegnazione di fondi all'agenzia comunitaria Frontex affinché, a partire dal prossimo gennaio, possa portare avanti in maniera permanente i suoi compiti in campo marittimo anche nell'Europa meridionale.

Principio 6: partenariati con i paesi terzi

5.34 Il CESE ha elaborato due pareri ⁽³⁾ in cui propone un nuovo approccio per le politiche europee: la politica d'immigrazione deve essere gestita in cooperazione con i paesi d'origine, per garantire che la migrazione sia un fattore di sviluppo per tali paesi. Ciò significherebbe riformulare numerosi aspetti di tali politiche, compresi quelli relativi ai criteri di ammissione e alle opportunità di mobilità per i migranti.

5.35 Il CESE accoglie perciò con favore tale principio, poiché la gestione dei flussi migratori richiede il partenariato e la cooperazione con i paesi terzi.

5.36 Occorre limitare la fuga dei cervelli, migliorare la formazione e l'istruzione e rafforzare i mercati del lavoro locali. È necessario promuovere il lavoro dignitoso, ottimizzare il ruolo delle rimesse e prevenire l'immigrazione illegale.

5.37 Insieme agli Stati membri interessati, occorre realizzare dei partenariati di mobilità con i paesi terzi, preparando la strada per l'emigrazione legale verso l'Europa.

5.38 Occorre offrire possibilità di migrazione circolare, introducendo misure giuridiche e operative che garantiscano agli immigrati legali il diritto di beneficiare, in via prioritaria, di ulteriori periodi di soggiorno legale nell'UE.

⁽³⁾ Cfr. i seguenti pareri del CESE:

— Parere CESE 1461/2007 sul tema *Politica comunitaria di immigrazione e di cooperazione con i paesi d'origine per promuovere lo sviluppo*, relatore: PARIAS CASTANOS (GU C 44 del 16.2.2008),
— Parere CESE 1713/2007 sul tema *Migrazione e sviluppo: opportunità e sfide*, relatore: SHARMA (GU C 120 del 16.5.2008).

5.39 Gli accordi di associazione devono includere disposizioni relative alla sicurezza sociale che contemplino, tra gli altri aspetti, la trasferibilità ai paesi di origine dei diritti sociali acquisiti e dei diritti a pensione in particolare.

5.40 **Sicurezza:** una lotta efficace contro l'«immigrazione illegale»

5.41 In precedenti pareri⁽¹⁾, il CESE avvertiva che «[...] invece, il termine “immigrazione illegale” qualora si riferisca alle persone che emigrano dev'essere precisato. Nonostante non sia legale entrare in uno Stato senza la dovuta documentazione o autorizzazione, queste persone non sono delinquenti. [...] L'immigrante irregolare non è un delinquente, sebbene la sua situazione non sia legale». I veri criminali sono gli individui dediti alla tratta, illecita, degli esseri umani e che sfruttano gli immigrati illegali.

5.42 La sezione sulla **sicurezza** contiene quattro principi.

Principio 7: una politica dei visti al servizio degli interessi dell'Europa e dei suoi partner

5.43 Il CESE si chiede se la Commissione disponga di dati sufficienti per valutare l'impatto della politica dei visti in termini di riduzione dell'immigrazione illegale. Il requisito previsto per i cittadini di alcuni paesi terzi di disporre di un visto di breve durata può ridurre l'immigrazione illegale da quei paesi, ma può anche far aumentare il numero di persone che cadono vittime delle reti di tratta di esseri umani e dei relativi trafficanti. Inoltre, la politica dei visti può risultare gravemente discriminatoria poiché limita la mobilità, e le autorità consolari devono quindi gestire la questione con cautela, operando in modo trasparente e rapido ed eliminando la corruzione.

5.44 Il CESE condivide la necessità di adottare visti Schengen europei uniformi e di istituire centri consolari comuni che rappresentino più Stati membri.

Principio 8: gestione integrata delle frontiere

5.45 Al fine di preservare l'integrità di uno spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne, la Commissione propone di rafforzare e sviluppare la «gestione integrata» delle strategie di controllo alle frontiere esterne dell'UE.

5.46 Occorre rafforzare la dimensione operativa di Frontex; sviluppare un approccio integrato per i controlli frontalieri ricorrendo alle «nuove tecnologie» e sfruttare pienamente il potenziale del Settimo programma quadro della Commissione. È

(¹) Cfr. segnatamente il parere CES 527/2002 in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica comune in materia di immigrazione illegale*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 149 del 21.6.2002).

fondamentale sviluppare e potenziare ulteriormente il ruolo di coordinamento e di sostegno di Frontex per quanto riguarda le operazioni congiunte e la sua capacità di reagire tempestivamente alle esigenze degli Stati membri alle frontiere esterne. In futuro l'UE deciderà in merito al comando e al controllo operativo di Frontex prendendo in considerazione le implicazioni giuridiche sia a livello delle legislazioni nazionali che del diritto internazionale.

5.47 Occorre rafforzare la cooperazione con i paesi terzi e sostenere lo sviluppo delle loro capacità di gestione e controllo della migrazione.

5.48 Il CESE sottolinea inoltre la necessità di mantenere lo spazio Schengen, senza controlli alle frontiere interne, e di rafforzare la cooperazione e la solidarietà tra gli Stati membri nella gestione delle frontiere esterne nell'UE.

5.49 Il CESE sostiene altresì la creazione di uno sportello unico ai valichi di frontiera, nel quale ogni viaggiatore sia soggetto a un solo controllo da parte di una sola autorità.

5.50 Il flusso massiccio e costante di immigrati in una determinata regione dell'UE è principalmente un **problema umanitario** che le autorità nazionali non possono risolvere senza l'aiuto e il sostegno dell'UE. Alcune regioni europee, come le isole meridionali (Malta, Lampedusa, Canarie ecc.), devono affrontare problemi specifici, poiché costituiscono dei punti intermedi per l'immigrazione illegale e talvolta ricevono più immigrati di quanti siano in grado di gestire. L'Unione europea, pertanto, deve assolutamente disporre di un sistema di solidarietà che includa la necessità di condividere, combinando e sommando risorse nazionali ed europee, gli oneri operativi derivanti dal fatto che alcuni Stati membri devono affrontare arrivi massicci e ricorrenti di immigrati illegali.

5.51 Il CESE auspicherebbe che all'efficacia dei controlli frontalieri corrispondesse il rispetto del diritto di asilo, poiché molte persone bisognose di protezione internazionale raggiungono le frontiere esterne dell'UE illegalmente. Il CESE sta attualmente elaborando un parere⁽²⁾ sul regime europeo comune di asilo.

5.52 Il CESE ha sostenuto⁽³⁾ la creazione di Frontex e la futura istituzione di una Guardia di frontiera europea, nonché di un'Accademia europea della Guardia di frontiera, poiché i controlli alle frontiere devono essere condotti da funzionari specializzati nel trattare le persone e con un livello di competenze tecniche piuttosto elevato.

(²) Parere del CESE in merito alla *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Piano strategico sull'asilo: Un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea*, relatore: PARIZA CASTAÑOS, correlatrice: BONTEA (Non ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale).

(³) Parere CESE 108/2004 in merito alla *Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 108 del 30.4.2004).

5.53 Tra i compiti dell'Agenzia deve figurare il coordinamento con i servizi di soccorso - soprattutto in mare - per evitare che le persone ricorrono a rischiose reti d'immigrazione e per aiutare coloro che si trovano in situazione di pericolo per aver utilizzato tali reti.

Principio 9: intensificare la lotta contro l'immigrazione illegale e tolleranza zero per la tratta di persone

5.54 La Commissione propone di combattere il lavoro non dichiarato e il lavoro illegale con misure preventive, con l'applicazione della normativa e con sanzioni. Occorre inoltre aumentare la protezione e il sostegno alle vittime della tratta di persone e migliorare la collaborazione con i paesi di origine e di transito.

5.55 Il CESE è del parere che il compito di lottare contro l'immigrazione illegale spetti non solo ai servizi di controllo di frontiera, ma anche ai mercati del lavoro europei, che in taluni settori e in taluni Stati membri offrono lavoro non dichiarato agli immigrati illegali. Il CESE ha adottato di recente un parere ⁽¹⁾ in cui ha dato il suo appoggio alla direttiva della Commissione che introduce sanzioni contro i datori di lavoro che assumono immigrati illegali, sottolineando l'importanza delle parti sociali e delle condizioni di lavoro degli immigrati.

5.56 L'immigrazione illegale diminuirà inoltre quando la legislazione dell'UE e degli Stati in materia di ammissione di nuovi immigrati sarà più aperta e flessibile, come proposto dal CESE in vari pareri.

5.57 Il CESE concorda con la Commissione la quale intende «garantire che i cittadini in posizione irregolare abbiano accesso ai servizi essenziali per il rispetto dei diritti umani fondamentali (ad es. l'istruzione, in particolare quella dei bambini, e le cure mediche di base)».

5.58 Il CESE reputa che l'esistenza di centinaia di migliaia di immigrati illegali nell'UE rappresenti una sfida per l'UE e per i suoi Stati membri. Il rimpatrio forzato non può essere l'unica risposta, perché la dignità della persona e il trattamento umano devono sempre essere garantiti. Questa politica non è neppure finanziariamente fattibile. Il CESE, pertanto, ha proposto in altri pareri ⁽²⁾ quanto segue: «La Commissione deve convincere gli Stati membri, nel quadro del coordinamento delle politiche, circa l'opportunità di elaborare misure di regolarizzazione, evitando il rischio di considerare l'immigrazione irregolare una porta di servizio per l'immigrazione legale. Per regolarizzare la situazione delle persone coinvolte va considerato il grado d'integrazione sociale e lavorativa.» Il Comitato è del parere che attraverso la cooperazione tra le autorità e le parti sociali un notevole numero di persone oggi impiegate illegalmente può

regolarizzare la propria situazione amministrativa per trasformare la propria occupazione in posto di lavoro legale.

5.59 La mancanza di controlli efficaci alle frontiere esterne viene spesso sfruttata da trafficanti di esseri umani senza scrupoli che mettono a repentaglio la vita delle persone per aumentare i loro profitti illeciti. In un precedente parere ⁽³⁾, il CESE ha osservato che le autorità devono proteggere le vittime, soprattutto le più vulnerabili, come i bambini, e le vittime del traffico a scopo di sfruttamento sessuale, con lo stesso vigore con cui lottano contro le reti criminali dedite alla tratta e allo sfruttamento di esseri umani.

5.60 Il CESE è estremamente preoccupato per quanto concerne l'uso delle tecniche biometriche, le quali possono essere utilizzate in maniera discriminatoria, violando il diritto delle persone alla vita privata.

Principio 10: politiche di rimpatrio sostenibili ed efficaci

5.61 La Commissione ritiene che le politiche di rimpatrio siano una componente indispensabile della politica dell'UE in materia di immigrazione illegale e che vadano evitate le regolarizzazioni indiscriminate su larga scala di persone in posizione irregolare, «pur lasciando aperta la possibilità di singole regolarizzazioni basate su criteri equi e trasparenti».

5.62 La Commissione propone di conferire alla politica di rimpatrio una dimensione europea, garantendo il riconoscimento reciproco delle decisioni di rimpatrio. Nel suo parere in materia ⁽⁴⁾, il CESE ritiene che, vista la mancanza di una legislazione comune in materia di immigrazione e asilo, il riconoscimento reciproco delle decisioni di rimpatrio risulti molto difficile se si vuol garantire il rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti dallo Stato di diritto.

5.63 In tale parere il CESE ha sottolineato che le politiche più efficaci sono quelle di rientro volontario, che prevedono adeguati incentivi, gestiti in collaborazione con l'OIM (Organizzazione internazionale per le migrazioni) e le ONG specializzate.

5.64 Il CESE non è stato consultato durante la stesura della direttiva sui rimpatri, ma concorda con le organizzazioni per i diritti umani, le quali sostengono che alcune delle disposizioni della direttiva (durata della permanenza nei centri di custodia temporanea, mancanza di protezione giuridica, trattamento inadeguato dei minori ecc.) **non sono compatibili con i diritti fondamentali e lo Stato di diritto.**

⁽¹⁾ Cfr. parere CESE 496/2008 in merito alla *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che introduce sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'UE*, relatrice ROKSANDIĆ, correlatore: ALMEIDA FREIRE (GU C 204 del 9.8.2008).

⁽²⁾ Segnatamente il parere CES 1019/2002 in merito al *Libro verde su una politica comunitaria di rimpatrio delle persone che soggiornano illegalmente negli Stati membri*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 61 del 14.3.2003).

⁽³⁾ Cfr. parere CES 690/2002 in merito alla *Proposta di direttiva del Consiglio riguardante il titolo di soggiorno di breve durata da rilasciare alle vittime del favoreggiamento dell'immigrazione illegale e alle vittime della tratta di esseri umani le quali cooperino con le autorità competenti*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 221 del 17.9.2002).

⁽⁴⁾ Parere CESE 756/2003 in merito alla *Proposta di decisione del Consiglio che definisce i criteri e le modalità pratiche per la compensazione degli squilibri finanziari risultanti dall'applicazione della direttiva 2001/40/CE del Consiglio relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 220 del 16.9.2003).

5.65 Va garantito che i paesi terzi riammettano i loro cittadini (sono infatti tenuti a farlo dalle convenzioni internazionali) e si devono inoltre valutare gli accordi di riammissione vigenti per migliorarne l'applicazione e agevolare la negoziazione di accordi futuri.

Bruxelles, 25 febbraio 2009

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI
