

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 «L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità»

COM(2011) 743 definitivo

(2012/C 191/23)

Relatore: **PARIZA CASTAÑOS**

Correlatrice: **KING**

La Commissione, in data 18 novembre 2011, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione 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 - L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità

COM(2011) 743 final.

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 4 aprile 2012.

Alla sua 480^a sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 aprile 2012 (seduta del 25 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 125 voti favorevoli, 1 voto contrario e 7 astensioni.

1. Conclusioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) condivide l'approccio globale in materia di migrazione e mobilità, che crea un legame stretto tra le politiche di immigrazione e di asilo e la politica estera dell'UE.

1.2 Il CESE auspica che l'UE, attraverso la sua politica estera, si impegni a fondo per la promozione di una *governance* mondiale delle migrazioni internazionali nel quadro delle Nazioni Unite, che si basi, tra gli altri strumenti giuridici internazionali di applicazione, sulla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, sulla Convenzione internazionale delle Nazioni Unite sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie (il CESE ha proposto ⁽¹⁾ all'UE di ratificarla), sul Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, sul Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali e sulle Convenzioni dell'OIL.

1.3 Il Comitato invita la Commissione europea a elaborare una relazione sullo stato dei dibattiti in seno all'UE a proposito della Convenzione delle Nazioni Unite. La Commissione è chiamata a preparare le condizioni per la ratifica della Convenzione, e il CESE può dare un suo contributo elaborando un nuovo parere d'iniziativa.

1.4 Il Comitato propone che l'UE abbia un ruolo particolarmente attivo nel progresso del dialogo ad alto livello delle Nazioni Unite sulla migrazione internazionale e lo sviluppo.

1.5 I dialoghi sulla migrazione e la mobilità che l'UE porta avanti con i paesi terzi devono avere l'obiettivo principale di agevolare la migrazione legale e ordinata, di garantire il diritto internazionale di asilo, di ridurre l'immigrazione irregolare e di contrastare le reti criminali che praticano il traffico di esseri umani.

1.6 I partenariati di mobilità, che sono dichiarazioni politiche congiunte, devono essere trasformati in accordi internazionali. Il CESE ritiene che l'UE possa apportare un importante valore aggiunto nei negoziati con i paesi terzi.

1.7 Il Comitato sottolinea l'importanza di promuovere il dialogo con le istituzioni regionali, ampliando i contenuti degli accordi attuali per estenderli anche alla mobilità e alle migrazioni.

1.8 Secondo il Comitato, i partenariati di mobilità devono includere i quattro pilastri dell'approccio globale: agevolare e organizzare la migrazione legale e la mobilità; prevenire e ridurre la migrazione irregolare e la tratta degli esseri umani; promuovere la protezione internazionale e rafforzare la dimensione esterna della politica di asilo; aumentare l'incidenza della migrazione e della mobilità sullo sviluppo.

1.9 La sfida più importante sta negli accordi relativi alle migrazioni per motivi di lavoro, ai quali devono contribuire le parti sociali tanto dell'UE quanto dei paesi terzi. Il Comitato sostiene «i principi e gli orientamenti non vincolanti per un approccio alle migrazioni per motivi di lavoro» dell'OIL ⁽²⁾, e propone di tenerne conto nell'ambito dei partenariati di mobilità.

⁽¹⁾ Parere d'iniziativa del CESE, del 30 giugno 2004, sul tema *La convenzione internazionale sui diritti dei lavoratori migranti*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 302 del 7.12.2004).

⁽²⁾ OIL, Quadro multilaterale per le migrazioni per motivi di lavoro. 2007.

1.10 Il Comitato propone di includere nei partenariati di mobilità la prospettiva di genere, perché spesso le donne migranti si trovano in una situazione di maggiore vulnerabilità, e in molti casi subiscono abusi e situazioni di discriminazione e di grave sfruttamento. Il ruolo delle donne migranti, inoltre, è molto importante per lo sviluppo economico e sociale dei paesi di origine ⁽³⁾.

1.11 Affinché la migrazione non incida negativamente sullo sviluppo economico e sociale dei paesi d'origine, l'Unione europea deve dedicare un'attenzione particolare agli effetti negativi della fuga di cervelli e creare meccanismi di compensazione.

1.12 L'UE deve sostenere le organizzazioni della diaspora, e il CESE propone di creare un servizio di appoggio a dette organizzazioni.

1.13 Il controllo delle frontiere e la prevenzione dell'immigrazione irregolare devono avvenire nel pieno rispetto dei diritti umani. L'agenzia Frontex deve disporre di maggiori risorse, e le sue attività devono essere oggetto di valutazione da parte dell'Agenzia dei diritti fondamentali (FRA), nonché del controllo democratico del Parlamento europeo.

1.14 L'UE deve avere una politica aperta per l'ammissione dei migranti, con un approccio a medio termine che vada al di là dell'attuale crisi economica e tenga conto della situazione demografica. Le procedure per l'immigrazione dei lavoratori dovrebbero essere legali e trasparenti, e occorre agevolare la cooperazione delle parti sociali tanto nell'UE quanto nei paesi d'origine.

1.15 A giudizio del CESE, le legislazioni europea e nazionale in materia di immigrazione devono garantire il principio della parità di trattamento per quanto riguarda i diritti lavorativi e sociali. I sistemi di immigrazione circolare non possono essere utilizzati in modo discriminatorio per limitare la parità di trattamento.

1.16 I partenariati di mobilità devono stabilire che, nell'ambito delle procedure di rimpatrio, si privilegia il rimpatrio volontario, accompagnato da misure di sostegno ⁽⁴⁾. Quando, in via eccezionale, si applichino procedure di rimpatrio forzato, è necessario rispettare pienamente i diritti umani delle persone, tenendo conto delle raccomandazioni del Consiglio d'Europa in materia ⁽⁵⁾.

1.17 Il CESE auspica che l'UE si doti di un sistema comune di asilo che comprenda un elevato livello di armonizzazione legislativa. Appoggia inoltre l'idea che l'UE collabori con i paesi terzi affinché questi ultimi migliorino i loro sistemi di asilo e rispettino le norme internazionali. Gli accordi tra l'UE e i paesi terzi devono includere procedure tali da garantire il diritto effettivo alla protezione internazionale delle persone che lo richiedano.

1.18 I paesi terzi con i quali si concludono partenariati di mobilità devono aver firmato la Convenzione di Ginevra relativa ai rifugiati, avere strutture di asilo adeguate ed essere paesi sicuri sotto il profilo dei diritti umani. Devono inoltre aver ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale e i protocolli contro la tratta di esseri umani e il traffico illecito di migranti ⁽⁶⁾.

1.19 L'UE deve rafforzare le politiche di integrazione e la lotta al razzismo, alla xenofobia e alla discriminazione dei migranti e delle minoranze. Il CESE propone che le istituzioni dell'UE siano particolarmente attive nella lotta al razzismo, alla xenofobia e alla discriminazione, in particolare quando questi comportamenti siano promossi dai governanti e dai legislatori degli Stati membri ⁽⁷⁾.

1.20 Il CESE, in collaborazione con la Commissione europea, continuerà a promuovere le attività del Forum europeo dell'integrazione, nella convinzione che, nei prossimi anni, l'integrazione rappresenterà una sfida strategica di grande interesse per l'Europa, per gli immigrati e per tutti i cittadini.

2. Osservazioni generali

2.1 La comunicazione costituisce una nuova iniziativa della Commissione europea volta a far sì che la politica dell'immigrazione abbia un approccio più globale e più coerente con altre politiche dell'UE, in particolare con la politica estera.

2.2 Il CESE dà un giudizio positivo di questo approccio, che tiene conto delle proposte da esso formulate negli ultimi anni in diversi pareri direttamente connessi alla comunicazione in esame ⁽⁸⁾.

2.3 Il Comitato ha proposto che l'UE si doti di una politica comune in materia di asilo, con una legislazione armonizzata, e di una politica comune dell'immigrazione, con una legislazione

⁽⁶⁾ Protocollo di Palermo del 2000.

⁽⁷⁾ Basandosi sulla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e sulla Carta dei diritti fondamentali.

⁽⁸⁾ GU C 248 del 25.8.2011, pagg. 135-137: parere del CESE in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Comunicazione sull'immigrazione COM(2011) 248 final - relatore generale: PARIZA CASTAÑOS.

GU C 120 del 16.5.2008, pagg. 82-88, parere del CESE sul tema *Migrazione e sviluppo: opportunità e sfide* (parere di iniziativa) - relatrice: SHARMA.

GU C 48 del 15.2.2011, pagg. 6-13, parere del CESE sul tema *Il ruolo dell'immigrazione legale in un contesto di sfida demografica* (parere esplorativo) - relatore: PARIZA CASTAÑOS.

GU C 44 del 16.2.2008, pagg. 91-102, parere del CESE sul tema *Politica comunitaria di immigrazione e di cooperazione con i paesi d'origine per promuovere lo sviluppo* (parere d'iniziativa) - relatore: PARIZA CASTAÑOS.

GU C 128 del 18.5.2010, pagg. 29-35, parere del CESE sul tema *Il rispetto dei diritti fondamentali nelle politiche e nella legislazione europea in materia di immigrazione* (parere d'iniziativa) - relatore: PARIZA CASTAÑOS.

⁽³⁾ Parere esplorativo del CESE sul tema *La salute nel contesto del fenomeno migratorio*, GU C 256 del 27.10.2007, pag. 22.

⁽⁴⁾ In collaborazione con l'Organizzazione internazionale delle migrazioni.

⁽⁵⁾ «Venti orientamenti sul rimpatrio forzato» CM(2005) 40.

che permetta l'immigrazione legale attraverso procedure comuni e trasparenti e che tenga conto dell'interesse dell'Europa e dei paesi d'origine, nonché del rispetto dei diritti fondamentali.

2.4 A partire dal 2006 è andato sviluppandosi un nuovo approccio internazionale alla gestione delle migrazioni, specie grazie al dialogo ad alto livello delle Nazioni Unite sulla migrazione internazionale e lo sviluppo ⁽⁹⁾. Il CESE ha partecipato alle conferenze intergovernative del forum globale sulla migrazione e lo sviluppo, che coinvolge anche diverse organizzazioni della società civile ⁽¹⁰⁾, e propone che l'UE abbia un ruolo particolarmente attivo nell'evoluzione del dialogo ad alto livello delle Nazioni Unite.

2.5 Sorprende che gli Stati membri dell'UE non abbiano ancora ratificato la Convenzione internazionale sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la risoluzione 45/158 del 18 dicembre 1990 in vigore dal 1° luglio 2003. Il CESE ha già proposto in un parere d'iniziativa ⁽¹¹⁾ che l'UE e i suoi Stati membri ratifichino la suddetta Convenzione. Il Comitato invita la Commissione europea a elaborare una relazione sullo stato dei dibattiti e la posizione degli Stati membri al fine di preparare le condizioni della ratifica.

2.6 Il CESE propone alla Commissione, al Parlamento e al Consiglio dell'UE di promuovere, nell'ambito della politica estera, un quadro normativo internazionale in materia di migrazioni, sulla base della legislazione di applicazione, e in particolare della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, della Convenzione internazionale delle Nazioni Unite sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali. Questo quadro normativo internazionale deve comprendere altresì:

- la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (CEDAW);
- la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (CERD);
- la Convenzione sui diritti del fanciullo;
- le convenzioni dell'OIL sui lavoratori migranti (C 97 e C 143);
- la Convenzione C 100 sull'uguaglianza di retribuzione tra uomini e donne;
- la Convenzione C 189 sulle lavoratrici e i lavoratori domestici;

- la dichiarazione dell'OIL sui principi e i diritti fondamentali sul lavoro;
- il Quadro multilaterale dell'OIL sulle migrazioni per motivi di lavoro;
- la Dichiarazione di Durban e il programma d'azione della Conferenza mondiale contro il razzismo organizzata dall'ONU nel 2001.

2.7 Nel corso degli ultimi anni la politica comune di immigrazione e asilo dell'Unione europea ha fatto notevoli progressi, ma dispone di strumenti legislativi e politici ancora insufficienti. Gli Stati membri hanno le proprie politiche, che a volte sono in contrasto con gli orientamenti e gli accordi dell'UE. Il CESE si appella a tutti gli Stati membri affinché si impegnino ad applicare la politica comune definita dal Trattato e dal programma di Stoccolma.

2.8 È necessario adottare un approccio di medio periodo, perché nonostante l'attuale crisi economica e l'aumento della disoccupazione, l'UE necessita di una politica più aperta per l'ammissione di nuovi lavoratori migranti, come il CESE ha constatato nel suo parere esplorativo ⁽¹²⁾ *Il ruolo dell'immigrazione legale in un contesto di sfida demografica*, richiesto dalla presidenza belga dell'UE. Nella Comunicazione, la Commissione europea sottolinea inoltre la necessità di accogliere nuovi immigrati in considerazione della situazione demografica e dei mercati del lavoro.

2.9 Il CESE ritiene che l'UE non possa affrontare questa nuova fase con politiche restrittive e incoerenti in materia di immigrazione quali quelle adottate in passato dagli Stati membri. La politica europea in materia di immigrazione deve superare le vecchie restrizioni e adeguarsi alle esigenze attuali.

2.10 La comunicazione della Commissione europea propone un approccio globale in materia di migrazione e mobilità che sia adeguato a una politica più ampia e coerente, da sviluppare in collaborazione con i paesi d'origine dell'immigrazione e con i paesi di transito.

2.11 L'asse centrale e il valore aggiunto della comunicazione sono i partenariati di mobilità tra l'Unione europea e i paesi terzi o i gruppi di paesi, in regioni quali la sponda sud del Mediterraneo, l'Europa orientale, i paesi ACP, l'America Latina, ecc., con i quali l'UE ha rapporti di vicinanza e ha concluso partenariati.

2.12 In un precedente parere ⁽¹³⁾, il Comitato ha già formulato alcune proposte di cui tenere conto nell'ambito dei partenariati di mobilità, a proposito di aspetti quali la flessibilità in materia di visti, una legislazione più aperta per l'ammissione, il riconoscimento dei titoli professionali, la prevenzione della fuga di cervelli e i diritti di previdenza sociale.

⁽⁹⁾ 14 e 15 settembre 2006.

⁽¹⁰⁾ Convegni a Bruxelles, Manila e Atene.

⁽¹¹⁾ Parere d'iniziativa del CESE, del 30 giugno 2004, sul tema *La convenzione internazionale sui diritti dei lavoratori migranti* - relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 302 del 7.12.2004).

⁽¹²⁾ GU C 48 del 15.2.2011, pagg. 6-13.

⁽¹³⁾ GU C 120 del 16.5.2008, pagg. 82-88.

2.13 Il CESE appoggia questo approccio globale perché considera necessario creare un legame più stretto tra le dimensioni interna ed esterna della politica di immigrazione e mobilità. Una delle priorità operative dell'approccio globale, inoltre, è la coerenza tra le politiche dell'Unione in materia di immigrazione e asilo da un lato e di cooperazione allo sviluppo dall'altro.

2.14 Migrazione e mobilità sono concetti diversi. La mobilità dei cittadini di paesi terzi per quanto riguarda l'attraversamento delle frontiere esterne dell'Unione europea non significa migrazione per lavoro. La maggior parte di coloro che attraversano le frontiere lo fa in qualità di visitatore o turista e per motivi di affari, ossia per soggiorni brevi che non rientrano nel quadro di un progetto migratorio. L'immigrazione per motivi economici comporta invece l'accesso al mercato del lavoro.

2.15 Il Comitato concorda sull'opportunità di rafforzare i dialoghi in materia di visti nel quadro dell'approccio globale. Il dialogo sui visti che l'UE porta avanti con i paesi terzi e la politica comune in materia di visti riguardano sia i soggiorni di breve durata che le migrazioni.

2.16 Finora è stato più facile concludere accordi per i visti di breve durata, mentre risulta più difficile accordarsi sui visti che comportano migrazione (per soggiorno e lavoro) in quanto le competenze in materia spettano tuttora agli Stati membri. In tempi recenti si è raggiunto, in sede di Consiglio e di Parlamento, un accordo in merito alla direttiva sul «permesso unico», che consentirà una certa armonizzazione legislativa delle procedure di ammissione. Sono inoltre in fase di elaborazione atti legislativi riguardanti categorie specifiche di migranti, come i lavoratori stagionali o distaccati.

2.17 Qualora perdurasse la situazione precedente, sarebbe difficile progredire verso l'approccio globale. Si corre il rischio che i partenariati di mobilità servano soltanto a migliorare la gestione nei casi di soggiorno breve e abbiano scarsa incidenza sul miglioramento delle procedure riguardanti la migrazione per motivi di lavoro.

2.18 Gli accordi bilaterali già conclusi con i paesi terzi in materia di migrazione (che includono l'ammissione dei lavoratori, la prevenzione dell'immigrazione irregolare, la riammissione, ecc.) sono accordi siglati dai governi degli Stati membri e dei paesi d'origine. Anche l'UE ha avviato alcuni progetti pilota, e il CESE si augura che lo sviluppo dell'approccio globale comporti un progresso verso quadri bilaterali tra l'Unione e i paesi terzi.

2.19 Il CESE ritiene che la dimensione regionale sia fondamentale, e propone quindi che all'approccio globale partecipino anche le istituzioni regionali esistenti, in particolare quelle con cui l'UE ha accordi di associazione e cooperazione. Alcune istituzioni regionali del Sudamerica, dell'Asia e dell'Africa stanno mettendo a punto al loro interno accordi per la libertà di circolazione, immigrazione e mobilità, che potranno agevolare anche una gestione ordinata delle migrazioni in Europa.

2.20 Il Comitato appoggia le scelte della Commissione per quanto riguarda le priorità geografiche e il fatto che i dialoghi regionali debbano basarsi sulla politica di vicinato dell'UE, in particolare sul partenariato euromediterraneo e su quello orientale. Va riservato un ruolo prioritario al partenariato UE-Africa e alla collaborazione con i 19 paesi del processo di Praga, nonché al rapporto con i 27 paesi del processo di Rabat e con quelli del Corno d'Africa.

2.21 Il CESE propone di rafforzare il dialogo con i paesi ACP in materia di migrazione e mobilità, e di avviare un dialogo su questi temi con i paesi dell'America centrale e meridionale.

Occorre rafforzare i dialoghi bilaterali con i paesi candidati come la Turchia e i paesi balcanici, nonché con la Russia, l'India e la Cina.

Il dialogo con gli Stati Uniti, il Canada e l'Australia ha caratteristiche particolari.

2.22 Secondo la proposta della Commissione, l'approccio globale si fonda su quattro pilastri:

- organizzazione e agevolazione della migrazione legale e della mobilità;
- prevenzione e riduzione della migrazione irregolare e della tratta degli esseri umani;
- promozione della protezione internazionale e rafforzamento della dimensione esterna della politica di asilo;
- aumento dell'incidenza della migrazione e della mobilità sullo sviluppo.

2.23 Il CESE concorda sul fatto che su questi pilastri si debba sviluppare un approccio globale che sia coerente con altre politiche: la protezione dei diritti umani, la politica di asilo, la cooperazione allo sviluppo, la lotta alla tratta e al traffico di esseri umani, ecc.

3. Organizzare e agevolare la migrazione legale e la mobilità

3.1 I partenariati di mobilità con i paesi terzi devono porsi, come obiettivo principale, di agevolare la migrazione legale e ordinata. L'offerta dell'UE in materia di immigrazione deve essere credibile e le procedure devono essere trasparenti, in modo che nei paesi d'origine si diffonda la convinzione che la migrazione legale è possibile, e che vanno rifiutati i metodi irregolari.

3.2 I dialoghi con i paesi terzi attualmente soffrono di notevoli limiti, dato che le competenze per l'ammissione di nuovi immigrati spettano agli Stati membri. Visto il grande valore aggiunto apportato dall'UE, il Comitato propone che gli Stati membri e il Consiglio conferiscano alla Commissione europea una maggiore capacità in quest'ambito.

3.3 Attualmente l'ammissione di lavoratori provenienti da paesi terzi è fortemente limitata dalle legislazioni nazionali. La normativa europea è in corso di elaborazione con grandi difficoltà politiche, le direttive adottate devono essere recepite negli ordinamenti nazionali e altre sono ancora in fase di negoziazione tra il Consiglio e il Parlamento.

3.4 In un precedente parere ⁽¹⁴⁾, il CESE ha concluso che, pur tenendo conto di alcune differenze nazionali, l'UE deve poter disporre di una legislazione aperta, che permetta un'immigrazione per motivi di lavoro mediante canali legali e trasparenti, sia per i lavoratori altamente qualificati che per quelli che svolgono lavori meno qualificati. Molti immigrati avranno permessi di soggiorno di lunga durata, mentre altri saranno stagionali. I partenariati di mobilità devono tener conto di questa situazione.

3.5 Occorre introdurre sistemi di «accompagnamento» per gli immigrati, che li seguano dal momento della partenza dal paese d'origine fino all'integrazione nel lavoro e nella società del paese di destinazione. Questi sistemi di accompagnamento dovranno essere istituiti sia dalle autorità pubbliche che dai sindacati, dalle organizzazioni degli imprenditori, dalle diaspore e da altre organizzazioni della società civile, e comprendere l'informazione e la consulenza lungo l'intero processo migratorio, nonché l'insegnamento della lingua, delle condizioni lavorative e sociali, delle leggi e degli usi e costumi.

3.6 Il CESE insiste sulla proposta, già formulata in altri pareri, di migliorare i sistemi di riconoscimento delle qualifiche dei lavoratori immigrati e di convalida dei titoli e delle competenze, che devono essere inclusi nei partenariati di mobilità.

3.7 Come il CESE ha già proposto nei precedenti pareri sul tema, occorre garantire efficacemente la trasferibilità dei diritti di previdenza sociale degli immigrati all'interno dell'UE e nei paesi d'origine; a tal fine è necessario che i partenariati disciplinino anche gli aspetti di previdenza sociale. Sebbene le legislazioni europee sull'immigrazione limitino tali diritti, molti problemi possono essere risolti attraverso questi accordi, ed è un motivo in più perché i partenariati siano strumenti giuridici vincolanti.

3.8 Il CESE mette in rilievo l'importanza che rivestono le politiche di integrazione, e ricorda il proprio impegno diretto nella promozione dell'integrazione, anche attraverso il ruolo delle organizzazioni della società civile. Il Forum europeo dell'integrazione, che si riunisce ogni sei mesi presso il CESE, è uno strumento molto importante per le istituzioni dell'UE. Il Fondo per l'integrazione rappresenta inoltre uno strumento finanziario fondamentale che deve essere ampliato.

3.9 Le politiche di integrazione coinvolgono sia gli immigrati che le società di accoglienza, promuovono la parità di diritti e di doveri e il dialogo multiculturale, interetnico e interreligioso e sono legate alla protezione dei diritti fondamentali e alla lotta al razzismo, alla xenofobia e alla discriminazione. Il Comitato

sottolinea la necessità che la legislazione europea in materia di immigrazione garantisca ai lavoratori immigrati la parità di trattamento in ambito lavorativo e sociale ⁽¹⁵⁾.

3.10 Nei suoi pareri, il CESE ha proposto che la legislazione europea disciplini i diritti lavorativi e sociali dei lavoratori immigrati, per garantire che le condizioni di lavoro siano dignitose e prevenire lo sfruttamento sul lavoro.

3.11 Sono particolarmente difficili le condizioni degli immigrati «senza documenti». Gli organi di ispezione del lavoro, in collaborazione con le parti sociali, devono vigilare sul rispetto delle norme in materia di lavoro. Il CESE mette in risalto a questo proposito la relazione sulla situazione dei lavoratori immigrati in condizioni di irregolarità nell'UE realizzata dall'Agenzia di Vienna (FRA) ⁽¹⁶⁾.

3.12 Il Comitato ha proposto di modificare la direttiva sul ricongiungimento familiare, che risulta inadeguata. Su questo tema la Commissione ha pubblicato un Libro verde sul quale il Comitato sta elaborando un parere ⁽¹⁷⁾.

3.13 Negli ultimi anni si sono succeduti eventi, dichiarazioni e decisioni politiche che il Comitato osserva con grande preoccupazione, perché vede tornare a diffondersi una vecchia e tristemente nota malattia degli europei: la xenofobia unita al nazionalismo basato sulla discriminazione. Le minoranze e gli immigrati sono oggetto di disprezzo, d'insulti e di politiche aggressive e discriminatorie.

3.14 Anni fa la xenofobia e il populismo venivano promossi soltanto da settori politici estremisti e minoritari. Oggi invece queste politiche fanno parte dell'agenda e dei programmi di alcuni governi, che utilizzano le politiche contro gli immigrati e le minoranze come arma elettorale. Il CESE propone alle istituzioni europee di adoperarsi affinché l'agenda europea non venga inquinata dalla xenofobia e dal populismo.

4. Prevenire e ridurre la migrazione irregolare e la tratta degli esseri umani

4.1 Il CESE concorda con la Commissione sull'importanza che riveste la prevenzione dell'immigrazione irregolare.

⁽¹⁵⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla *Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Anno europeo del dialogo interculturale*, GU C 185 dell'8.8.2006, pag. 9.

⁽¹⁶⁾ Relazione dell'Agenzia dell'Unione europea dei diritti fondamentali (FRA) sul tema *Immigrati in situazione irregolare impiegati come domestici: sfide nell'ambito dei diritti fondamentali per l'Unione europea e i suoi Stati membri* (luglio 2011) - www.fra.europa.eu.

⁽¹⁷⁾ *Libro verde sul diritto al ricongiungimento familiare per i cittadini di paesi terzi che vivono nell'Unione europea* (direttiva 2003/86/CE) e parere del CESE in merito al *Libro verde sul diritto al ricongiungimento familiare per i cittadini di paesi terzi che vivono nell'Unione europea* (direttiva 2003/86/CE), non ancora pubblicato in GU.

⁽¹⁴⁾ GU C 48 del 15.2.2011, pagg. 6-13.

4.2 Occorre contrastare il lavoro sommerso e applicare efficacemente, attraverso le normative nazionali, la direttiva che prevede sanzioni per i datori di lavoro che sfruttino gli immigrati in situazione irregolare⁽¹⁸⁾. Questi ultimi sono molto vulnerabili allo sfruttamento sul lavoro e vanno considerati in quanto vittime. Le parti sociali devono collaborare con gli organi di ispezione del lavoro per ridurre l'occupazione irregolare e lo sfruttamento sul lavoro.

4.3 Il Comitato ha già affermato⁽¹⁹⁾ che l'Unione europea ha bisogno di una politica in materia di frontiere esterne credibile, efficiente, legittima e soggetta a forti controlli democratici e a valutazioni indipendenti. Gli Stati membri devono attribuire maggiori competenze operative e più autonomia a Frontex per quel che concerne le sue attività e le sue risorse (attrezzature tecniche).

4.4 Tuttavia la realizzazione di operazioni congiunte coordinate dall'agenzia, nonché le relative ripercussioni sui diritti fondamentali e sulle garanzie amministrative previste nel codice frontiere, devono essere oggetto di un controllo democratico da parte del Parlamento europeo e dell'Agenzia dell'Unione europea dei diritti fondamentali (FRA). A ciò dovrebbe affiancarsi una valutazione costante, specialmente sulle attività e sugli accordi di Frontex con paesi terzi, sull'efficacia delle operazioni congiunte e sulla qualità delle analisi di rischio realizzate da Frontex.

4.5 Per il CESE è essenziale che Frontex adempia ai suoi obblighi in relazione all'accesso alla protezione internazionale dei richiedenti asilo e al principio di non respingimento.

4.6 Nella sua comunicazione, la Commissione fa notare che «senza controlli efficaci alle frontiere, senza una riduzione dell'immigrazione irregolare e un'efficace politica di rimpatrio, l'UE non sarà in grado di offrire maggiori opportunità di migrazione legale e mobilità»⁽²⁰⁾. Il CESE sottolinea tuttavia che le situazioni evocate dalla Commissione sono strettamente legate tra loro.

4.7 Il CESE ha già affermato in diversi pareri⁽²¹⁾ l'esistenza di un legame chiaro tra l'immigrazione legale e quella irregolare, perché quest'ultima cresce quando non vi sono canali adeguati, trasparenti e flessibili per l'immigrazione legale.

4.8 Benché la maggior parte delle persone in situazione di irregolarità in Europa sia entrata in modo legale, altre sono vittime delle reti criminali. È opportuno che l'UE includa nei partenariati di mobilità la lotta contro le reti criminali della tratta e del traffico illegale di esseri umani. La protezione delle vittime deve essere garantita.

4.9 Vanno incluse nei dialoghi anche le procedure di rimpatrio e di riammissione, che devono sempre basarsi sul rispetto dei diritti umani. Il Comitato auspica che l'Agenzia dei diritti fondamentali (FRA) elabori un codice etico di condotta per i rimpatri forzati, che si fondi sui 20 principi elaborati dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa⁽²²⁾.

4.10 Per quanto riguarda la detenzione e la custodia temporanea degli immigrati in situazione irregolare, il Comitato condivide la posizione della Commissione quando afferma che bisogna «prendere provvedimenti per garantire condizioni di vita decorose per gli immigrati nei centri di accoglienza ed evitare il trattenimento arbitrario o di durata indefinita»⁽²³⁾. Il CESE ritiene che le persone che si trovano in una situazione amministrativa irregolare non siano delinquenti, e deplora che nell'ambito di alcuni interventi si faccia abuso delle disposizioni della direttiva sui rimpatri, che a suo giudizio va modificata per proteggere adeguatamente i diritti fondamentali.

4.11 Il CESE rifiuta in particolare l'idea che i minori possano essere sistemati negli stessi centri di custodia temporanea che ospitano gli adulti, perché i minori devono vivere in ambienti sociali aperti e, se possibile, con le loro famiglie.

4.12 La tratta degli esseri umani deve essere combattuta in maniera prioritaria ed essere inclusa in tutti i dialoghi. Prima di firmare un partenariato di mobilità con l'UE, occorre esigere che i paesi partner ratifichino e applichino nella loro legislazione la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale e i protocolli contro la tratta di esseri umani e il traffico illecito di migranti.

4.13 Il CESE chiede alle autorità di intensificare la lotta alle organizzazioni criminali che si arricchiscono grazie alla tratta di esseri umani e al traffico illecito di migranti. Le persone che cadono in queste reti devono essere considerate vittime da proteggere.

5. Promuovere la protezione internazionale e rafforzare la dimensione esterna della politica di asilo

5.1 In numerose occasioni, i richiedenti asilo non riescono a presentare la loro domanda sul territorio europeo perché i controlli introdotti per combattere l'immigrazione irregolare non consentono loro di entrare in Europa. Si verifica quindi una evidente contraddizione tra le misure adottate per la lotta all'immigrazione irregolare e il diritto di asilo.

5.2 Bisogna garantire che sia rispettato il principio di non respingimento alla frontiera, che tutte le persone che necessitano di protezione internazionale possano presentare la loro domanda nell'UE e che detta domanda sia esaminata dalle autorità nazionali competenti.

⁽¹⁸⁾ Direttiva 2009/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009 che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, GU L 168 del 30.6.2009, pag. 24.

⁽¹⁹⁾ GU C 248 del 25.8.2011, pagg. 135-137.

⁽²⁰⁾ COM(2011) 743 final, pag. 5.

⁽²¹⁾ GU C 157 del 28.6.05, pagg. 86-91.

⁽²²⁾ «Venti orientamenti sul rimpatrio forzato» CM(2005) 40.

⁽²³⁾ COM(2011) 743 final, pag. 17.

5.3 Il Comitato appoggia gli sforzi della Commissione volti a migliorare la legislazione europea in materia di asilo⁽²⁴⁾, che deve pervenire a un elevato grado di armonizzazione legislativa con uno statuto uniforme e procedure trasparenti ed efficaci. Le persone che si trovano nell'UE in situazione di protezione o siano richiedenti asilo devono poter entrare nel mercato del lavoro in condizioni di parità di trattamento.

5.4 Il CESE appoggia inoltre l'idea di una collaborazione con i paesi terzi affinché questi ultimi migliorino i loro sistemi di asilo e rispettino le norme internazionali.

5.5 D'altra parte, i paesi terzi con i quali si concludono partenariati di mobilità devono aver firmato la Convenzione di Ginevra relativa ai rifugiati, avere strutture di asilo adeguate ed essere paesi sicuri sotto il profilo dei diritti umani. L'UE deve collaborare con questi paesi per migliorare i loro sistemi di asilo.

5.6 Il CESE appoggia la messa a punto dei programmi regionali di protezione, e ritiene che il miglioramento delle strutture di asilo nei paesi terzi non debba impedire ai richiedenti asilo che ne abbiano necessità di presentare la loro domanda in un paese europeo.

5.7 I partenariati di mobilità non devono presumere che i paesi partner si facciano carico di tutto il costo delle procedure di asilo delle persone che transitano sul loro territorio: l'UE deve collaborare attraverso i fondi per l'asilo.

5.8 L'UE deve continuare a essere terra di accoglienza e di asilo, rafforzare la solidarietà tra Stati membri e intensificare i programmi di reinsediamento.

6. Aumentare l'incidenza della migrazione e della mobilità sullo sviluppo

6.1 L'UE deve collaborare affinché i paesi di origine delle migrazioni dispongano di opportunità di lavoro dignitoso per tutte le persone e in questo modo si possa agevolare la migrazione volontaria. Attualmente, infatti, per la maggioranza delle persone la migrazione non è una scelta spontanea. Il Comitato appoggia le iniziative dell'OIL per promuovere il lavoro dignitoso.

6.2 Il CESE si compiace del fatto che la Commissione abbia stabilito un nesso chiaro tra la politica di ammissione di professionisti altamente qualificati e la politica di cooperazione allo sviluppo, che punta, tra l'altro, a prevenire la fuga di cervelli e la perdita di capitale umano nei paesi d'origine.

6.3 Il Comitato auspica però un maggiore impegno in questo campo. La Commissione sottolinea la necessità di compiere «sforzi per attenuare la fuga dei cervelli», ma nell'ambito della politica di ammissione dei lavoratori parla di «un impegno particolare per attrarre i lavoratori migranti altamente qualificati» nel contesto della «ricerca dei talenti a livello mondiale». Questi due obiettivi sono spesso in contraddizione. A proposito di questa attività di attrazione dei «migliori», tuttavia, la comunicazione non stabilisce i limiti che consentano di realizzare l'obiettivo di attenuare la fuga dei cervelli. Si fa riferimento a questo dilemma solo quando si cita il caso del personale sanitario: si appoggia il codice di buone pratiche dell'OMS e si punta sulla migrazione circolare dei professionisti del settore sanitario.

6.4 La fuga di cervelli non avviene però soltanto in quel settore, ed è quindi necessario un codice di buone pratiche più ampio, che limiti l'esodo di lavoratori altamente qualificati in alcuni paesi e in determinate professioni. Il CESE propone che nei partenariati di mobilità si introducano disposizioni volte a limitare la fuga di cervelli, in modo che i processi migratori risultino positivi per entrambe le parti.

6.5 L'UE deve prevedere sistemi di compensazione per i paesi che, per effetto della migrazione verso l'Europa, subiscano perdite di capitale umano. Questa compensazione deve includere, tra l'altro, l'appoggio ai sistemi di istruzione e allo sviluppo delle istituzioni per la creazione di posti di lavoro e il miglioramento delle condizioni di lavoro.

6.6 Il Comitato ha proposto di rendere più flessibile la direttiva sullo status di residente di lungo periodo per consentire la mobilità circolare di molti professionisti tra l'UE e i paesi d'origine senza che perdano il diritto alla residenza permanente, e possano pertanto mantenere e rafforzare legami in grado di rivelarsi molto utili per lo sviluppo.

6.7 Attualmente, i sistemi di migrazione circolare comportano una perdita di capitale umano nei paesi d'origine, in quanto la maggior parte dei processi migratori avviene in modo non organizzato. A giudizio del CESE, è possibile migliorare il capitale umano attraverso procedimenti ben strutturati, mettendo insieme formazione, titoli, diritti sociali e lavoro.

6.8 Il Comitato condivide le preoccupazioni dell'OIL riguardo al rischio che l'immigrazione circolare sia utilizzata per limitare i diritti lavorativi e sociali e impedire la residenza a titolo permanente. A questo proposito, il CESE propone che il principio della parità di trattamento sul piano della retribuzione e delle condizioni di lavoro sia garantito agli immigrati stagionali.

6.9 Il CESE aveva già sottolineato in pareri precedenti⁽²⁵⁾ l'importanza delle organizzazioni della diaspora e il loro ruolo rispetto allo sviluppo. L'UE deve appoggiare le attività di queste organizzazioni.

⁽²⁴⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al *Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo*, GU C 204 del 9.8.2008, pag. 17.

Parere esplorativo del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Il valore aggiunto di un regime comune europeo di asilo, tanto per i richiedenti asilo quanto per gli Stati membri dell'Unione europea*, GU C 44 dell'11.2.2011.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla *Proposta modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo*, GU C 24 del 28.1.2012.

⁽²⁵⁾ GU C 120 del 16.5.2008, pagg. 82-88 e GU C 44 del 16.2.2008, pagg. 91-102.

6.10 Vanno inoltre portate avanti le iniziative volte a ridurre il costo del trasferimento delle rimesse e del loro utilizzo per lo sviluppo. Il CESE appoggia l'idea di creare un forum annuale sulle rimesse e un portale comune.

6.11 Il CESE propone di istituire un servizio di appoggio alle organizzazioni della diaspora, che agevoli il coordinamento di tutte le organizzazioni che operano a favore dello sviluppo in un paese o in una regione, nonché il loro coordinamento con le organizzazioni internazionali per la cooperazione allo sviluppo. Questo servizio dovrà servire a incanalare le risorse e i progetti che saranno avviati. L'UE deve appoggiare le organizzazioni della diaspora e agevolare la creazione di piattaforme rappresentative.

7. Finanziamento e valutazione

7.1 La futura programmazione degli strumenti finanziari deve facilitare l'introduzione dell'approccio globale. Il Comitato sta elaborando il parere su questo tema richiesto dalla Commissione.

7.2 Il CESE propone di realizzare uno studio indipendente sull'efficacia e l'impatto dei partenariati di mobilità attualmente in vigore, e appoggia l'iniziativa della Commissione diretta a garantire che i partenariati siano dotati di un meccanismo efficiente di valutazione.

7.3 Gli accordi bilaterali conclusi finora rivelano che i partenariati vengono utilizzati per agevolare il rilascio di visti di breve durata e gli accordi di riammissione, mentre rimangono in secondo piano gli altri aspetti che fanno parte dell'approccio globale. La valutazione dei partenariati deve prendere in considerazione i quattro pilastri dell'approccio globale.

7.4 D'altro canto i partenariati di mobilità, che sono dichiarazioni politiche congiunte, non sono giuridicamente vincolanti per gli Stati partecipanti. Il CESE propone quindi di trasformarli in accordi internazionali giuridicamente vincolanti.

Bruxelles, 25 aprile 2012

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON
