



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 17.6.2008  
SEC(2008) 2027

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

*Documento di accompagnamento della*

**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**

**SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

{COM(2008) 359 definitivo}  
{SEC(2008) 2026}

## **1. INTRODUZIONE**

La presente sintesi è stata redatta dalla direzione generale Giustizia, Libertà e Sicurezza con il contributo di altri servizi della Commissione, e costituisce la versione semplificata di una valutazione d'impatto in quanto si limita a definire il problema alla luce dell'acquis esistente, a passare in rassegna gli orientamenti principali (relazione) e ad inquadrare la metodologia futura. Le misure che provvederanno ad attuare i principi comuni saranno oggetto di una valutazione d'impatto completa.

L'immigrazione è una problematica complessa ma anche una delle sfide più visibili poste dalla globalizzazione agli Stati membri. Consapevoli della necessità di disegnare un nuovo approccio alla gestione della migrazione, i capi di Stato e di governo dell'UE, riuniti nel Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999, hanno stabilito gli elementi di una politica comune dell'UE in materia di migrazione appoggiandosi alle nuove disposizioni introdotte dal trattato di Amsterdam. L'approccio concordato a Tampere nel 1999 ha poi trovato conferma nel programma dell'Aia (2004-2009). Nel dicembre 2007 il Consiglio europeo ha sollecitato ulteriori sviluppi politici e progressi rapidi verso una politica migratoria globale europea, sulla base di un nuovo impegno politico.

## **2. PROBLEMI E SFIDE (DEFINIZIONE DEL PROBLEMA)**

### **2.1. CALO DEMOGRAFICO E INVECCHIAMENTO DELLA POPOLAZIONE DELL'UE**

Per effetto del cambiamento delle caratteristiche demografiche della popolazione europea e del ritiro dal mercato del lavoro della generazione del "baby boom", la popolazione attiva subirà nei prossimi anni un calo notevole. Secondo previsioni, raddoppierà l'indice di dipendenza degli anziani, aumenterà la pressione sul sistema sanitario e di assistenza di lunga durata e sulla spesa pensionistica, e andrà calando la crescita media potenziale annua del PIL negli EU-25. In questo scenario l'immigrazione è diventata un fattore determinante dell'evoluzione demografica dell'UE in quanto compensa, già da qualche anno, l'insufficiente ricambio naturale.

### **2.2. CARENZE DI MANODOPERA E DI PERSONALE QUALIFICATO**

Diversi Stati membri già accusano carenze di manodopera e di personale qualificato, aggravate dalla poca mobilità dei lavoratori nell'UE. Stando a recenti previsioni a medio termine, continuerà ad aumentare la domanda di lavoratori non manuali altamente qualificati ma anche la richiesta di categorie di lavoratori a bassa qualificazione. I cittadini di paesi terzi già contribuiscono notevolmente al fabbisogno del mercato del lavoro visto che i migranti non UE in età lavorativa tendono ad essere sovrarappresentati in leggera misura ai livelli a più alta qualificazione e più significativamente ai livelli a qualificazione più bassa. Per attenuare le carenze è quindi necessario migliorare le prestazioni sul mercato del lavoro dei cittadini di paesi terzi residenti nell'UE e definire, nel breve termine, strategie dirette ad attrarre nuovi lavoratori migranti.

### **2.3. INTEGRAZIONE INSUFFICIENTE DEGLI IMMIGRATI REGOLARI**

Condividere le informazioni in modo efficace, coordinarsi con tutte le autorità e le parti interessate, prestare debita attenzione alle questioni di genere e alle specifiche esigenze dei giovani e dei bambini migranti costituiscono ancora importanti sfide. La capacità di raccogliere, analizzare e diffondere le informazioni connesse all'integrazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di integrazione e l'identificazione di indicatori specifici sono

aspetti tuttora carenti. Nelle strategie nazionali, le iniziative strutturali destinate alla popolazione ospite per rafforzarne la capacità di adattarsi alla diversità sono sempre insufficienti, come è insufficiente la partecipazione degli immigrati all'elaborazione delle politiche d'integrazione. Migliorare il livello d'istruzione dei cittadini stranieri, l'integrazione nel mercato del lavoro e la conoscenza della società ospite e della sua lingua in modo da garantire che tutti gli immigrati capiscano, rispettino e traggano beneficio dall'ampio ventaglio di valori e diritti sanciti dalle leggi dell'Unione e degli Stati membri, promuovere la non discriminazione e le pari opportunità, sono altrettante questioni capitali delle politiche d'integrazione.

#### **2.4. PRESSIONE CONTINUA DELL'IMMIGRAZIONE ILLEGALE**

In una prospettiva di sicurezza, l'immigrazione illegale può essere ricollegata al terrorismo, alla tratta delle persone, al traffico di droga e di armi, allo sfruttamento, a condizioni di lavoro di semi schiavitù e ad altri reati gravi. Inoltre, l'immigrazione clandestina è spesso associata a tragedie umanitarie, in particolare al tentativo di entrare nel territorio dell'Unione affidandosi a reti criminali. L'ingresso, il transito e il soggiorno irregolari minano poi la credibilità delle politiche migratorie dell'UE e degli Stati membri e comportano costi sociali di vario tipo e entità. L'immigrazione clandestina è alimentata da misure di rimpatrio inadeguate, prospera grazie alle reti criminali di trafficanti e si nutre della possibilità di trovare lavoro e della prospettiva di una regolarizzazione.

#### **2.5. PARTENARIATO INSUFFICIENTE CON I PAESI TERZI**

Negli ultimi decenni l'Unione europea è diventata la meta di migranti di varie regioni del mondo e le dimensioni del fenomeno sono andate ampliandosi fino ai primi anni 2000. Alla base di ogni decisione di emigrare c'è la necessità economica, il processo è però complesso e dipende da altri svariati fattori: la ricerca di una vita migliore, una governance inefficace, un contesto imprenditoriale sfavorevole per corruzione e instabilità, mercati del lavoro compromessi, catastrofi naturali, conflitti, ecc. Ridurre i problemi a monte del fenomeno migratorio è un elemento importante dell'approccio globale.

#### **2.6. INSUFFICIENTE ADATTAMENTO DELLA GESTIONE DELLE FRONTIERE E DELLA POLITICA DEI VISTI ALLE ESIGENZE DI UN MONDO GLOBALIZZATO**

I controlli alle frontiere sono un elemento essenziale della lotta all'immigrazione clandestina e alla criminalità transnazionale, pertanto è indispensabile garantire controlli efficienti e su vasta scala. Due aspetti particolarmente importanti per l'efficacia dei controlli alle frontiere sono l'identificazione dei soggiornanti fuori termine e il rafforzamento della sorveglianza alle frontiere. D'altro canto, la maggior parte dei viaggiatori non costituisce una minaccia per la sicurezza e dovrebbe quindi poter attraversare le frontiere seguendo procedure semplificate e non troppo gravose. Inoltre, con i visti nazionali che danno accesso all'intero territorio Schengen è impossibile garantire condizioni di pari trattamento a tutti i richiedenti il visto e l'applicazione pienamente armonizzata dei criteri che sovrintendono ai controlli di sicurezza. Da ultimo, ci sono paesi in cui i richiedenti devono viaggiare a lungo per raggiungere il consolato di uno Stato membro.

#### **2.7. UNA GOVERNANCE DELL'IMMIGRAZIONE INSODDISFACENTE**

Le misure di asilo e immigrazione introdotte in uno Stato membro avranno un impatto più che probabile in altri Stati membri; questo per via dell'assenza di controlli alle frontiere nello spazio Schengen, della politica comune dei visti, degli stretti legami economici e sociali fra

gli Stati membri dell'UE e dello sviluppo di politiche comuni di immigrazione e asilo che ha seguito l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam. Vista la natura transnazionale delle questioni migratorie, l'azione nazionale risulta insufficiente ed è necessario un intervento a livello dell'Unione, che per esempio istituisca norme comuni a tutta l'Europa, trasmetta un messaggio comune ai potenziali migranti o intavoli negoziati con i paesi terzi. È quindi indispensabile che le politiche nazionali e comunitarie di asilo e immigrazione si sviluppino parallelamente e in armonia. Diversi fattori hanno sinora ostacolato il processo: la regola dell'unanimità in sede di Consiglio, la poca informazione reciproca, la mancanza di statistiche comunitarie comparabili, una ripartizione diseguale delle responsabilità, un approccio della migrazione non sufficientemente globale, meccanismi di monitoraggio e valutazione inadeguati.

### **3. ORIENTAMENTI POLITICI E OBIETTIVI PRINCIPALI**

Partendo dall'analisi dei bisogni e dei problemi che precede, e dal quadro giuridico e politico dell'UE in materia di politica di immigrazione e frontiere, sarebbe opportuno fissare una serie di obiettivi per l'ulteriore sviluppo della politica comune. Il Consiglio europeo ha già deciso un certo numero di obiettivi e opzioni politiche: in realtà, salvo due eccezioni (la questione delle regolarizzazioni e il coinvolgimento attivo delle parti sociali e delle autorità locali e regionali) sono stati già fissati, al più alto livello politico, tutti gli obiettivi della politica.

La Commissione ha riunito e riassunto gli obiettivi in undici principi, ciascuno dei quali troverà espressione concreta in opzioni politiche e misure operative che dovrebbero costituire il contributo della Commissione all'ampio dibattito previsto nel 2009 per definire i contenuti specifici del programma che subentrerà al programma dell'Aia (2009-2014) nel settore dell'immigrazione.

#### **Principio 1 – Regole chiare**

Stabilire regole chiare e trasparenti è la condizione necessaria per definire una politica migratoria efficace e effettiva. I migranti dovrebbero quindi ricevere informazioni chiare e obiettive sui vari circuiti legali esistenti per entrare in Europa, sui loro diritti e doveri futuri, compreso quello di rispettare i valori fondamentali dell'Unione, ma anche beneficiare, nei paesi di origine e di transito, di possibilità concrete e realistiche di rispondere alle condizioni necessarie per ottenere un visto e un permesso di soggiorno. Una migliore integrazione conseguirà anche dall'ampliamento dell'insieme di diritti riconosciuti ai cittadini di paesi terzi, che dovrebbero godere, per quanto possibile, degli stessi diritti dei cittadini UE.

#### **Principio 2 – Migrazione economica**

I benefici della migrazione sono massimi quando si tiene conto delle esigenze economiche della società ospite, senza per questo precludere altre forme di migrazione che non siano a scopi occupazionali. Per quanto riguarda la migrazione economica, le condizioni di ammissione dovrebbero, per quanto possibile, muovere da una valutazione del fabbisogno – alla quale contribuirà la prossima valutazione delle esigenze europee in termini di qualifiche fino al 2020 –, dai profili migratori e dalle politiche di incontro tra offerta e domanda di lavoro, ricorrendo se possibile a formazioni nei paesi d'origine. Questa politica si accompagna pertanto alle politiche dell'occupazione e dell'istruzione in quanto cerca di sfruttare il potenziale esistente e di ridurre la disoccupazione dei cittadini di paesi terzi in posizione regolare nell'Unione, e va anche condotta nel pieno rispetto del principio della preferenza comunitaria.

### **Principio 3 – Integrazione**

L'integrazione dei cittadini di paesi terzi è un processo di adattamento reciproco fra la società ospite e gli immigrati, ma è anche un fattore essenziale per il conseguimento di tutti i benefici dell'immigrazione. L'approccio *mainstreaming* basato sull'Agenda comune per l'integrazione è stato applicato e andrebbe ulteriormente potenziato. Programmi di integrazione specifici per nuovi arrivati, adattamento dei servizi pubblici alle particolarità dei migranti, lotta alla discriminazione, promozione della gestione della diversità sul luogo di lavoro, sensibilizzazione degli attori interessati sono tutti obblighi che competono alla società ospite. Particolare attenzione andrebbe prestata alle questioni di genere. Anche lo sviluppo di indicatori e la valutazione regolare sono presupposti indispensabili per migliorare la situazione.

### **Principio 4 – Solidarietà politica, fiducia reciproca, trasparenza, condivisione delle responsabilità e informazione**

Per ottenere la coerenza e l'efficacia delle politiche migratorie nazionali e dell'UE è necessario rafforzare il coordinamento fra i diversi livelli di competenza. Il coordinamento presuppone che, su scala sia nazionale che dell'Unione, la politica migratoria sia concepita e attuata in regime di trasparenza e di totale conformità con le competenze di ciascun livello. A questo fine è opportuno continuare a promuovere il meccanismo d'informazione reciproca istituito nel 2006 e lo scambio di buone pratiche, in modo da instaurare la fiducia reciproca e mandare messaggi chiari e univoci.

### **Principio 5 – Solidarietà**

La solidarietà finanziaria è uno strumento prezioso che garantisce l'applicazione uniforme della normativa e delle politiche comunitarie, senza comportare oneri eccessivi per i singoli Stati membri, e promuove la reciproca fiducia tramite la cooperazione, la diffusione delle buone prassi e lo sviluppo delle conoscenze. Voluta come strumento flessibile, il programma generale va attuato a intervalli regolari. Gli stanziamenti totali del programma nell'ambito del riesame di bilancio 2009, e il criterio per la ripartizione delle risorse tra gli Stati membri saranno ridiscussi a seguito di una valutazione dell'attuazione, per tenere conto delle nuove situazioni nazionali.

### **Principio 6 – Necessità di un autentico partenariato con i paesi terzi**

Per gestire efficacemente i flussi migratori è necessario instaurare un autentico partenariato con i paesi terzi. Nei prossimi anni, in effetti, l'UE dovrà intensificare la collaborazione con i paesi partner su temi come le opportunità di mobilità legale, la capacità di gestione della migrazione, l'incontro fra tendenze dei mercati del lavoro e andamento del capitale umano, la protezione dei diritti fondamentali e la lotta ai flussi irregolari. Saranno inoltre stanziati maggiori risorse per il rispetto di norme di lavoro eque, e l'Unione proseguirà lo sviluppo delle politiche in materia di assunzioni etiche, prevenzione e riduzione della fuga e dello spreco di cervelli, possibilità di migrazione circolare, potenziale di sviluppo delle rimesse, aiuto alla creazione di imprese da parte di migranti di ritorno. Sono in corso lavori esplorativi sui partenariati per la mobilità, intesi a spianare la strada per la conclusione di solidi accordi di gestione dell'immigrazione a scopi occupazionali, con partner strategici selezionati a lungo termine.

### **Principio 7 – Aumentare la sicurezza e agevolare l'ingresso dei viaggiatori in buona fede**

È necessario sviluppare le realizzazioni in corso ricorrendo a una maggiore armonizzazione, nell'ambito in particolare della proposta di codice dei visti e di una più intensa cooperazione fra gli Stati membri. Solo l'introduzione di veri visti europei per soggiorni di breve durata garantirà il trattamento paritario di tutti i richiedenti. Tale passaggio al visto europeo non potrà, logicamente, non accompagnarsi a un movimento verso l'istituzione di centri comuni europei per la presentazione delle domande di visto. La condivisione delle risorse e le economie di scala che ne conseguirebbero garantirebbero inoltre ai richiedenti asilo un più facile accesso ai locali in cui sarebbero rilasciati i visti.

### **Principio 8 – Integrità del territorio Schengen**

Sono necessari interventi diversi, per esempio un'azione che sviluppi la sorveglianza delle frontiere, misure che rafforzino la cooperazione operativa fra gli Stati membri attraverso FRONTEX, l'introduzione di un sistema di ingresso/uscita che registri le date di ingresso e di uscita di ciascun cittadino di paesi terzi ammesso nello spazio Schengen. È anche necessario assicurare la coerenza delle politiche interne ed esterne in materia di gestione delle frontiere. Occorre un approccio più strategico nel selezionare partner cruciali a tal fine, insieme con una definizione più chiara di obiettivi generali a lungo termine. Bisogna poi perfezionare di continuo i meccanismi di ripartizione degli oneri e di reciproca solidarietà fra Stati membri nella gestione delle frontiere esterne dell'UE.

### **Principio 9 – Intensificare la lotta al lavoro irregolare e al lavoro non dichiarato**

Le iniziative in questo settore dovrebbero incentrarsi sulla prevenzione, sulle sanzioni e sulla loro esecuzione, e coinvolgere le istituzioni europee, gli Stati membri e le principali parti interessate, come le parti sociali. Un importante passo avanti si compirà con l'adozione della proposta di direttiva che introduce sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'UE<sup>1</sup>. Occorrerà sostenere gli incentivi al lavoro dichiarato e produrre nuovi sforzi perché sia data esecuzione alle sanzioni assegnando, a livello nazionale, risorse finanziarie e umane aggiuntive per l'istituzione di organi di controllo specializzati, l'analisi dei rischi, un maggiore coordinamento e una migliore valutazione dei controlli. È inoltre necessario che la normativa non meno dei sistemi di sorveglianza e sanzionatori si adattino alle nuove tipologie di frode, come il subappalto e il falso lavoro autonomo.

### **Principio 10 – Lotta contro il traffico di migranti e la tratta di persone**

Bisogna riesaminare la normativa nazionale e comunitaria in modo da reagire meglio ai nuovi fenomeni criminali e offrire più protezione alle vittime. Di conseguenza, andrebbe rafforzato e adattato alle realtà odierne il quadro giuridico esistente relativo alla lotta contro l'ingresso e il soggiorno illegali e lo sfruttamento sessuale dei bambini. Inoltre, occorre fare in modo che gli Stati membri assegnino risorse sufficienti alle tecniche investigative, al finanziamento delle organizzazioni della società civile e più generalmente all'azione penale e a tutte le misure di protezione. D'altro canto, a causa della natura transnazionale del fenomeno, bisognerebbe intensificare l'azione dell'Unione ai livelli regionale e internazionale, specie servendosi di strumenti internazionali di contrasto alla tratta delle persone.

---

<sup>1</sup> COM(2007) 249 definitivo del 16.5.2007.

## **Principio 11 – Politiche di rimpatrio sostenibili ed efficaci - regolarizzazioni**

Una politica di riammissione e di rimpatrio efficace, che rispetti i diritti umani e le libertà fondamentali degli interessati, esige il potenziamento della cooperazione operativa fra gli Stati membri e del ruolo di FRONTEX nel sostegno alle operazioni di rimpatrio congiunte, l'intensificazione della cooperazione e del partenariato con i paesi terzi e la definizione di norme comuni. Inoltre, l'esperienza insegna che è indispensabile andare oltre la decisione del Consiglio, del 5 ottobre 2006, che istituisce un meccanismo d'informazione reciproca sulle misure degli Stati membri nei settori dell'asilo e dell'immigrazione, specie nel caso delle regolarizzazioni che possono avere effetti di traboccamento su altri Stati membri.

### **4. METODOLOGIA FUTURA: UNA MIGLIORE GOVERNANCE DELL'IMMIGRAZIONE**

L'immigrazione, essendo un fenomeno complesso dalle molteplici sfaccettature, richiede una mistione di azioni politiche che comprendano una vasta gamma di problematiche e settori: vincoli demografici, bisogni economici, aspettative sociali, impatto sanitario, impegni commerciali, esigenze di sviluppo, opportunità di istruzione, sicurezza, ecc. Inoltre, trattandosi di un settore politico a competenza condivisa, occorre incoraggiare fortemente il coordinamento fra il livello UE e il livello nazionale, specie in relazione alle politiche economiche, sociali e di sviluppo. Sui futuri sviluppi politici dovrà essere assicurata la consultazione puntuale, trasparente e sistematica di tutte le parti interessate.

Ogni futuro sviluppo politico dovrà tenere conto delle singole situazioni nazionali per quanto riguarda i dati sulle presenze effettive e sui flussi di immigrati. A questo scopo bisognerà elaborare profili migratori specifici per ciascuno Stato membro, in modo da stabilire la composizione, in termini di qualifiche, della popolazione immigrata e il potenziale fabbisogno di manodopera. Sulla base dei profili migratori nazionali andranno poi definiti orientamenti e obiettivi pluriennali. È inoltre necessario concepire meccanismi di monitoraggio e di valutazione per la trasmissione ai responsabili politici di un feedback regolare. Per poter conseguire dei miglioramenti politici, bisognerà poi mettere a punto indicatori di rendimento quantificabili e indici di riferimento. Disporre di statistiche e della necessaria capacità analitica è una condizione indispensabile per sviluppare qualunque sistema di valutazione. La Commissione europea dovrebbe riferire annualmente sull'immigrazione facendo una panoramica del problema e analizzando l'eventuale fabbisogno di mercato, in modo che il Consiglio possa procedere a una valutazione politica e formulare raccomandazioni.