C/2025/764

11.2.2025

Parere del Comitato economico e sociale europeo

Analisi fattuale e legislativa per un'effettiva integrazione dei cittadini di paesi terzi nel mercato del lavoro dell'UE

(parere d'iniziativa)

(C/2025/764)

Relatore: **Panagiotis GKOFAS**

Correlatore: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Consiglieri	Ioannis PAPADIMOS (per il relatore del III gruppo) Gemma PINYOL (per il correlatore del II gruppo)
Decisione dell'Assemblea plenaria	18.1.2024
Base regolamentare	Articolo 52, paragrafo 2, del Regolamento interno
Sezione competente	Occupazione, affari sociali e cittadinanza
Adozione in sezione	3.10.2024
Adozione in sessione plenaria	4.12.2024
Sessione plenaria n.	592
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	137/2/7

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. L'elaborazione di una politica a tutto campo dell'Unione europea (UE) sull'immigrazione di manodopera è stata lenta e difficile fin dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, che ha conferito all'UE una competenza in materia di immigrazione. Questa politica dell'Unione è disciplinata da una serie di direttive che, nel complesso, hanno conseguito un livello minimo di armonizzazione, lasciando agli Stati membri un notevole margine di discrezionalità.

1.2. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) sottolinea che nell'UE la mobilità organizzata dei lavoratori è regolamentata da un quadro estremamente frammentato ed eccessivamente complesso, composto da diverse direttive europee e normative nazionali coesistenti. Categorie diverse di lavoratori migranti sono disciplinate da direttive e regolamenti distinti, ciascuno dei quali tratta un insieme diverso di aspetti e fasi del processo migratorio.

1.3. Il CESE ritiene che la politica dell'UE in materia, anziché essere complementare alle politiche nazionali, sia rivolta a lavoratori con caratteristiche simili, e questo è un problema soprattutto per i lavoratori altamente qualificati, che rappresentano, sotto il profilo sia quantitativo che qualitativo, la categoria principale di lavoratori che l'UE intende attrarre e trattenere. L'UE non dovrebbe e non deve cercare di sostituire le politiche degli Stati membri sull'immigrazione di forza lavoro con proprie politiche europee. Queste ultime dovrebbero piuttosto essere complementari alle politiche nazionali e qualsiasi azione intrapresa dall'UE dovrebbe essere attentamente motivata alla luce del principio di sussidiarietà.

1.4. La carenza di manodopera – un fenomeno che varia sia da uno Stato membro all'altro che tra i diversi settori del mercato del lavoro stesso, e che può essere legato alle condizioni lavorative del settore o della professione in questione – è ormai palesemente diventata una sfida comune a livello europeo e, in quanto tale, richiede una risposta che sia anch'essa comune. Se sfruttasse il potenziale offerto dal proprio mercato interno del lavoro, invece di operare con 27 mercati del lavoro distinti, l'Unione si troverebbe in una posizione competitiva migliore per attrarre i lavoratori migranti nella «corsa a livello mondiale per l'acquisizione di talenti».

1.5. Il CESE desidera richiamare l'attenzione della Commissione europea su un'opzione a breve termine per l'integrazione dei lavoratori migranti nell'UE, che potrebbe prevedere il ricorso all'attuale approccio settoriale con l'adozione di una legislazione ad hoc rivolta a settori pertinenti per la politica industriale dell'UE. L'approccio a lungo termine adottato dall'UE dovrebbe consistere nel perseguire e attuare una politica comune in materia di migrazione della manodopera che eviti la concorrenza interna, definisca obiettivi comuni ben precisi e allinei una serie di strumenti corrispondenti a tali obiettivi, consentendo così all'UE di competere da una posizione migliore a livello internazionale.

1.6. Il CESE sottolinea che occorre stabilire norme chiare sull'accesso dei migranti ai visti di lavoro e ai permessi di lavoro, e anche garantire il riconoscimento dei loro diplomi e qualifiche professionali. Per quanto riguarda la questione del riconoscimento dei diplomi dei migranti ([1]), sarebbe importante definire, quale possibile soluzione del problema, norme europee in materia di qualifiche e di competenze.

1.7. Il CESE richiama in particolare l'attenzione sulla necessità di agevolare l'accesso dei migranti al mercato del lavoro con l'elaborazione di politiche e piani d'azione volti a promuoverne l'inclusione (con disposizioni specifiche per le donne migranti) nel mercato del lavoro, rispondendo alle loro esigenze specifiche e instaurando una cooperazione efficace tra i governi, i sindacati, gli enti/organismi sociali e le organizzazioni dei datori di lavoro in merito alla concezione e al finanziamento della formazione professionale dei migranti stessi, e garantendo che i richiedenti asilo e i rifugiati possano seguire anche corsi di lingua e di cittadinanza.

1.8. Il CESE insiste su come sia fondamentale garantire che i rappresentanti ufficialmente riconosciuti delle comunità di migranti mantengano contatti con i rappresentanti del settore pubblico e di quello privato e con i sindacati. Sottolinea poi che è importante che le comunità di migranti partecipino alla vita civica. Una buona iniziativa paneuropea consisterebbe nell'istituire un «Consiglio europeo per l'integrazione dei migranti e dei rifugiati» (*European Council for the Integration of Migrants and Refugees* - ECIMR) che funga da tramite tra le associazioni e le comunità di migranti riconosciute e i vari forum europei.

1.9. I migranti irregolari che lavorano nel mercato del lavoro informale sono spesso occupati in posti di lavoro che richiedono qualifiche basse. È in vigore un quadro legislativo europeo che prevede sanzioni e provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (la direttiva 2009/52). Per evitare che cittadini di paesi terzi seguano percorsi irregolari per entrare in Europa, gli accordi bilaterali con i loro paesi di provenienza potrebbero includere la regolarizzazione dei migranti irregolari, con accordi paralleli per l'accesso a un lavoro poco qualificato o stagionale, e con l'obbligo per il paese di provenienza di accettare il rimpatrio di chiunque cerchi di entrare irregolarmente nell'UE.

1.10. Il CESE chiede che si presti particolare attenzione alla situazione dei richiedenti asilo e dei rifugiati, i quali spesso sono oggetto di restrizioni amministrative nel poter accedere al mercato del lavoro o avviare un'attività di lavoratori autonomi, poiché solo un numero ridotto di paesi europei concede ai richiedenti asilo un accesso immediato al mercato del lavoro.

1.11. Il CESE sottolinea che è importante far rispettare i divieti imposti nei confronti di agenzie di collocamento per le quali sia stato accertato il ricorso a pratiche non etiche o abusive, ed è altrettanto importante tenere «liste nere» delle agenzie con precedenti per sfruttamento. Auspica che ai datori di lavoro sia vietato stipulare contratti con agenzie inserite in queste «liste nere» e che in caso di inosservanza, vengano comminate delle sanzioni.

1.12. Il CESE propone di istituire un meccanismo (un osservatorio) a livello europeo che funga da polo per: la consulenza su come elaborare quadri legislativi di regolamentazione delle questioni connesse alla migrazione; il sostegno a progetti di promozione dello sviluppo interculturale; la lotta allo sfruttamento; e la promozione del dialogo tra ricercatori, responsabili delle politiche e rappresentanti della società civile che si occupano di problemi migratori.

1.13. Il CESE auspica che vengano messi a punto programmi educativi per diffondere nelle scuole una maggiore conoscenza di culture, lingue e religioni differenti, e invoca una partecipazione attiva dei migranti alle attività dei partiti politici e dei sindacati, oltre che a quelle delle associazioni che li rappresentano, comprese le loro comunità stanziali (le cosiddette «diaspore»). Altrettanto importante è promuovere la reciproca consapevolezza delle differenze sociali e culturali, per favorire una migliore comprensione tra le comunità di accoglienza e quelle di migranti. Per questo aspetto il ruolo svolto dalle organizzazioni della società civile potrebbe essere fondamentale, poiché queste organizzazioni possono contribuire allo sviluppo di società meglio informate e, quindi, avere una funzione di collegamento nelle società di accoglienza dei migranti.

([1]) GU C, C/2024/4067, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4067/oj, https://www.eesc.europa.eu/it/our-work/opinions-information-reports/opinions/talent-mobility-package.

1.14. Il CESE è favorevole a promuovere l'applicazione del regolamento (UE) n. 1231/2010 ([2]) per estendere le norme dell'UE in materia di coordinamento della sicurezza sociale ai cittadini di paesi terzi residenti legalmente nell'UE e che si trovano in una situazione transfrontaliera, essendo questa una delle condizioni principali per l'inclusione sociale e l'integrazione dei migranti oltre che per la prosperità dei paesi di accoglienza.

1.15. Il CESE auspica un accesso migliore, senza intoppi, più rapido e agevole ai finanziamenti dell'UE grazie alla garanzia di una complementarità tra i due principali fondi per l'integrazione dei migranti, l'AMIF (Fondo Asilo, migrazione e integrazione) e l'FSE+, ad esempio attuando dei meccanismi di coordinamento a livello nazionale e garantendo l'accessibilità della componente «inclusione sociale» dei programmi dell'FSE+ ai migranti e ai rifugiati, dato che gli Stati membri non sono obbligati a stanziare per i migranti le quote del 25 % destinate all'inclusione sociale.

1.16. Il CESE plaude al rafforzamento della dimensione esterna mediante il sostegno alla cooperazione allo sviluppo, alla diplomazia della migrazione e ai quadri di cooperazione regionale in materia di migrazione di manodopera all'interno e all'esterno dei paesi limitrofi dell'UE. Le iniziative regionali possono favorire il dialogo, lo scambio di informazioni e il coordinamento delle politiche tra i paesi di origine, di transito e di destinazione, promuovendo approcci armonizzati alla gestione della migrazione e affrontando sfide comuni, tra cui la migrazione irregolare, il traffico di migranti e la tratta di esseri umani.

1.17. Il CESE invita a prendere in considerazione dei meccanismi di promozione della migrazione circolare, in virtù dei quali i migranti si spostano temporaneamente tra i paesi di origine e di destinazione, così da massimizzare i benefici sia per i paesi di origine che per quelli di accoglienza e nel contempo ridurre al minimo le potenziali sfide sociali ed economiche.

1.18. Il CESE ritiene che la futura crescita economica dell'UE dipenderà dalla sua capacità di sfruttare meglio le competenze e i talenti delle persone e di promuovere le tecnologie e le imprese innovative. Pertanto, una delle massime priorità dovrebbe consistere nell'abbattere gli ostacoli all'accesso dei migranti al mercato del lavoro e nell'offrire loro delle opportunità di sviluppare le loro competenze e i loro talenti. A tal fine, dato che le misure attualmente in vigore sono frammentate e incomplete, serve un programma di riforme di portata più vasta che garantisca la competitività economica e consenta all'UE di competere realmente nella corsa a livello mondiale per l'acquisizione di talenti. In poche parole, è evidente che occorre una politica europea più efficace in materia di migrazione della manodopera. Adottando un approccio globale e coordinato l'UE può sfruttare le potenzialità insite nella mobilità dei lavoratori per stimolare la crescita economica, affrontare le sfide demografiche, promuovere l'inclusione sociale e difendere i diritti di tutti i lavoratori.

2. **Quadro generale delle tendenze attuali in materia di migrazione della manodopera nell'UE**

2.1. Il **nuovo patto sulla migrazione e l'asilo** è il quadro normativo generale dell'UE sulla questione dei richiedenti asilo. L'accordo politico raggiunto tra il Parlamento europeo e il Consiglio getta le basi per quella che sarà, auspicabilmente, una gestione della migrazione equa, efficiente e sostenibile nel lungo periodo.

2.2. Inoltre, a livello dell'UE sono disponibili anche **percorsi legali** disciplinati da tutta una serie di direttive, quali: la direttiva «Carta blu UE», la direttiva sui lavoratori stagionali, la direttiva sui trasferimenti intrasocietari, la direttiva sui soggiornanti di lungo periodo, la direttiva sul permesso unico e le direttive su studenti e ricercatori. Va osservato che il Consiglio dell'UE ha approvato, nella votazione finale del 12 aprile 2024, la revisione della direttiva sul permesso unico: così riveduta, la normativa è concepita per migliorare le procedure di presentazione delle domande, rafforzare la mobilità del mercato del lavoro e sottrarre più facilmente i migranti allo sfruttamento ([3]).

2.3. L'UE mantiene l'impegno a offrire percorsi sicuri e legali a coloro che necessitano di protezione attraverso i **propri programmi di reinsediamento**, grazie ai quali i profughi più vulnerabili possono raggiungere l'Europa senza dover ricorrere a reti criminali di trafficanti o rischiare la vita su rotte pericolose.

([2]) Regolamento (UE) n. 1231/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che estende il regolamento (CE) n. 883/2004 e il regolamento (CE) n. 987/2009 ai cittadini di paesi terzi cui tali regolamenti non siano già applicabili unicamente a causa della nazionalità (GU L 344 del 29.12.2010, pag. 1).

([3]) Cfr. https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2024/04/12/legal-migration-council-gives-green-light-to-single-work-and-stay-permit-for-non-eu-nationals/.

2.4. È disponibile inoltre l'iniziativa del **bacino di talenti dell'UE**, il cui obiettivo è agevolare l'incontro tra domanda e offerta. Lanciato nel contesto del **pacchetto sulla mobilità delle competenze e dei talenti** ([4]), il **bacino di talenti dell'UE** ([5]), riconoscendo che facilitare l'abbinamento tra domanda e offerta di lavoro e garantire condizioni di lavoro eque e paritarie per i cittadini di paesi terzi può contribuire ad attrarre talenti da tali paesi, mira ad agevolare l'assunzione di persone di paesi extra-UE in cerca di un'occupazione nelle attività lavorative che registrano una carenza di personale a livello dell'UE a tutti i livelli di competenza ([6]).

2.5. La Commissione ha presentato di recente il piano d'azione in merito alle **Carenze di manodopera e competenze** nell'UE, che delinea una serie di azioni da attuare in tempi rapidi in cinque settori d'intervento ([7]) a livello dell'UE, nazionale e delle parti sociali, tra cui: sostenere l'attivazione delle persone sottorappresentate nel mercato del lavoro; fornire sostegno in materia di sviluppo di competenze, formazione e istruzione; e migliorare le condizioni di lavoro in determinati settori.

2.6. Oltre a direttive e regolamenti adottati a livello dell'UE, ciascuno Stato membro applica le proprie **politiche di immigrazione a livello nazionale** per regolamentare la migrazione di manodopera, che possono prevedere il rilascio di differenti tipi di permessi di lavoro e di soggiorno, come pure programmi rivolti a lavoratori qualificati, studenti, ricercatori e altre categorie di migranti.

2.7. Per agevolare la migrazione di forza lavoro, alcuni Stati membri hanno concluso **accordi bilaterali** con paesi terzi che possono riguardare specifici settori o particolari categorie di lavoratori e prevedere procedure semplificate per l'assunzione e il rilascio dei permessi di lavoro o di soggiorno.

3. **Osservazioni generali**

3.1. Il CESE conviene con la Commissione che la creazione di percorsi lavorativi destinati a cittadini di paesi terzi per l'accesso al mercato del lavoro nell'UE dovrebbe sicuramente costituire un elemento centrale di una politica migratoria globale ed equilibrata. Come riconosce la stessa Commissione, delineare percorsi legali per i migranti verso il continente europeo a scopo lavorativo non solo aiuta ad alleviare la pressione sulle rotte irregolari, ma consente anche all'Unione e agli Stati membri di attrarre talenti e competenze che contribuiscono alla prosperità economica dell'intera UE.

3.2. Il CESE fa presente, inoltre, che sono anche le pressioni demografiche a creare la necessità di manodopera: la demografia è quindi un fattore chiave per la migrazione in Europa, ed è il fattore che può cambiare la narrazione sulle percezioni di questo fenomeno. Gli Stati membri hanno l'urgente necessità non solo di soddisfare il loro fabbisogno di manodopera, ma anche di consolidare i loro sistemi di previdenza sociale e pensionistici. Politiche migratorie lungimiranti potrebbero migliorare notevolmente la situazione demografica dell'Europa.

3.3. Una riduzione della forza lavoro europea – un fenomeno che varia da uno Stato membro all'altro e tra i diversi settori del mercato del lavoro stesso, e che può essere legato alle condizioni lavorative del settore o della professione in questione – avrà importanti conseguenze di natura economica, dal momento che un minor numero di lavoratori contribuirà a finanziare le pensioni, si registrerà un calo dei consumi e la protezione sociale sarà limitata. La popolazione in età lavorativa è in diminuzione, il che comporta carenze di manodopera in tutta una serie di settori, in particolare l'assistenza sanitaria, l'assistenza sociale, l'agricoltura, l'edilizia, il comparto alberghiero e delle strutture ricettive, la ristorazione, le tecnologie dell'informazione e i servizi finanziari. La migrazione potrebbe quindi risultare fortemente vantaggiosa per l'UE, qualora vengano attuate le necessarie misure di politica.

([4]) Comunicazione della Commissione, del 15 novembre 2023, sulla mobilità delle competenze e dei talenti (COM(2023) 715 final).
([5]) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un bacino di talenti dell'UE (COM(2023) 716 final).
([6]) GU C, C/2024/4067, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4067/oj.
([7]) Sostenere l'attivazione delle persone sottorappresentate nel mercato del lavoro
— Fornire sostegno in relazione allo sviluppo di competenze, la formazione e l'istruzione/educazione
— Migliorare le condizioni di lavoro in determinati settori
— Migliorare una mobilità equa all'interno dell'UE per i lavoratori e i discenti
— Attrarre talenti da paesi terzi
https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&furtherNews=yes&newsId=10790.

3.4. Il CESE ribadisce che, contrariamente a quanto sostenuto per lo più dalla retorica populista contro i migranti, secondo cui questi ultimi rappresentano un onere che grava pesantemente sui sistemi di protezione sociale, da un recente studio dell'OCSE sull'impatto della migrazione sulla fiscalità di tutti i paesi europei membri dell'OCSE emerge che i migranti forniscono un contributo maggiore, sotto forma di imposte e contributi sociali, delle prestazioni individuali che ricevono ([8]).

3.5. Il CESE deplora il fatto che, nonostante si riconoscano queste esigenze, la risposta che consiste nel consentire l'accesso dei migranti al mercato del lavoro dell'UE debba affrontare una serie di difficoltà, vale a dire barriere giuridiche, linguistiche e culturali, discriminazioni e pregiudizi, riconoscimento delle competenze e valutazione e riconoscimento delle credenziali, restrizioni della mobilità, problemi di esclusione sociale e di integrazione, e anche, in alcuni casi, un accesso limitato alla protezione sociale e condizioni lavorative di sfruttamento ([9]).

3.6. Il CESE ritiene che la partecipazione alla vita civica sia della massima importanza per infondere nei cittadini provenienti da paesi terzi un «sentimento di appartenenza» alla società di accoglienza, come pure per creare le condizioni di una conoscenza, una collaborazione e un'accettazione reciproche.

3.7. Sulla scorta delle buone pratiche attuate da diversi Stati membri che in alcuni comuni hanno istituito dei consigli per l'integrazione dei migranti e dei rifugiati, l'idea potrebbe essere estesa all'intera UE e diventare una politica paneuropea. Il Consiglio europeo per l'integrazione dei migranti e dei rifugiati (ECIMR) sarebbe un organo consultivo incaricato di rafforzare l'integrazione e di far conoscere meglio le strutture e le procedure dell'UE ai cittadini di paesi terzi.

3.8. Il CESE desidera sottolineare che la migrazione dovrebbe essere considerata un'opportunità e non un rischio. L'assenza di una politica coordinata a livello europeo in materia di migrazione ha preparato il campo all'insorgere di timori infondati tra i cittadini europei, timori su cui certe forze politiche e alcuni organi di informazione hanno fatto leva per presentare un'immagine distorta della migrazione come minaccia.

3.9. Il CESE contesta la concezione erronea e largamente diffusa secondo cui i migranti costituiscono una minaccia per la popolazione locale in quanto sottraggono posti di lavoro e sfruttano i sistemi di sicurezza sociale. Richiama l'attenzione della Commissione, delle autorità degli Stati membri e delle loro società sull'impatto positivo della migrazione per lo sviluppo economico dell'Europa e chiede che le politiche europee contribuiscano a sfruttare pienamente le opportunità offerte dalla migrazione.

3.10. Il CESE si compiace che la revisione della direttiva «Carta blu UE», terminata di recente, come pure la riforma, tuttora in corso, della direttiva sul permesso unico, possano contribuire a migliorare il funzionamento di queste normative. Soglie di ammissibilità più basse e più flessibili per la Carta blu UE, ad esempio, possono ampliare l'ambito di applicazione di questo strumento. La proposta di rifusione della direttiva sul permesso unico, volta a semplificarne e chiarirne l'ambito di applicazione, può rafforzare l'efficacia di tale normativa, benché non affronti la questione delle condizioni di ingresso per i migranti scarsamente e mediamente qualificati.

3.11. Il CESE si compiace che l'iniziativa del bacino di talenti dell'UE ([10]) possa contribuire al coordinamento delle politiche a livello di Stati membri. Plaude anche al fatto che l'iniziativa preveda già in partenza delle garanzie per evitare pratiche sleali e di sfruttamento, e sottolinea che i cittadini di paesi terzi assunti tramite il canale del «bacino di talenti», una volta impiegati nel posto di lavoro, avranno gli stessi diritti e i medesimi obblighi dei lavoratori dell'UE, anche per quel che riguarda il rispetto delle leggi e dei principi dell'UE, in modo da assicurarne un'agevole integrazione nelle comunità locali.

([8]) *International Migration Outlook 2021* [Previsioni sulla migrazione internazionale 2021], © OCSE 2021, pag. 121.

([9]) Per maggiori dati e informazioni, cfr. lo studio del CESE sui lavoratori stagionali, a cura di Rossella Soldi e Simona Cavallini, 22 aprile 2023 - riveduto il 12 maggio 2023, https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-05-23-186-en-n.pdf.

([10]) GU C, C/2024/4067, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4067/oj.

3.12. Il CESE osserva che gli Stati membri possono decidere le modalità per conseguire gli obiettivi di una direttiva e, pertanto, disporre di un ampio margine di discrezionalità riguardo al suo recepimento nell'ordinamento nazionale. Deplora che il quadro legislativo in vigore sia in gran parte avulso dai principali settori d'intervento dell'UE. L'esitazione degli Stati membri nel fare ricorso alla legislazione dell'UE deriva certamente dal fatto che le norme europee consentono di introdurre disposizioni più favorevoli nel diritto nazionale. Pertanto, l'*acquis* legislativo dell'UE in materia di migrazione di manodopera rafforza le preferenze nazionali più di quanto non le metta in discussione o le integri. Affidarsi a soluzioni attuate a livello nazionale non servirà ad affrontare il problema, dal momento che probabilmente la concorrenza all'interno dell'UE si tradurrà in differenze nella capacità dei singoli Stati membri di realizzare gli obiettivi della strategia industriale dell'UE.

Bruxelles, 4 dicembre 2024

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Oliver RÖPKE