



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 30.5.2012
COM(2012) 250 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

Terza relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2011)

{SWD(2012) 139 final}

I. INTRODUZIONE

La presente relazione contiene un'analisi in prospettiva della politica dell'Unione europea in materia di immigrazione e protezione internazionale basata sugli eventi del 2011, anno importante per l'Unione sotto molti aspetti, che hanno avuto conseguenze anche sulla politica migratoria. Alla persistente crisi economica, che ha continuato a pesare sull'economia e sulla crescita dell'Unione, si sono aggiunti gli avvenimenti drammatici della Primavera araba e la crescente pressione migratoria sulle frontiere esterne dell'UE, specialmente quelle lungo il Mediterraneo e nell'Europa sudorientale, nonché le conseguenze dell'uso improprio della liberalizzazione dei visti. Questi eventi hanno ulteriormente sottolineato la necessità di una politica migratoria dell'UE coerente ed equilibrata, al tempo stesso dinamica, per rispondere alle esigenze a breve termine, e strategica, per fornire una visione a lungo termine.

In tale contesto sono state prese iniziative cruciali, come il nuovo quadro strategico istituito dall'Approccio globale in materia di migrazione e mobilità, che ha apportato valore aggiunto alle azioni dell'UE e degli Stati membri specialmente in materia di migrazione esterna, ma anche l'entrata in funzione del sistema d'informazione visti, il lancio del portale europeo dell'immigrazione, le proposte destinate a rafforzare la governance dello spazio Schengen e la presentazione della proposta su EUROSUR. Altre conquiste degne di nota sono state l'accordo politico sull'estensione del mandato di Frontex e sulla modifica della direttiva qualifiche, la conclusione di un partenariato per la mobilità con l'Armenia, l'inaugurazione dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (UESA) e l'istituzione di una nuova agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Insieme ai colegislatori, sono stati compiuti passi avanti verso la realizzazione di un sistema europeo comune di asilo nel 2012.

Nell'ambito dell'acquis dell'Unione sono stati ottenuti progressi anche con l'adozione della direttiva che stabilisce un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nell'UE e un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro¹, della direttiva che estende l'ambito di applicazione dello status di soggiornante di lungo periodo ai beneficiari di protezione internazionale², e della direttiva concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime³. Gli Stati membri hanno inoltre preso ulteriori iniziative per recepire la direttiva rimpatri e la direttiva sulle sanzioni ai datori di lavoro.

La relazione annuale dello scorso anno⁴ faceva seguito alla comunicazione sulla migrazione del maggio 2011⁵, che offriva una prospettiva sugli sviluppi politici alla luce degli avvenimenti di quel periodo. Entrambe hanno alimentato le successive conclusioni del Consiglio Giustizia e Affari interni (GAI)⁶ e del Consiglio europeo⁷ del giugno 2011, che hanno a loro volta fornito le linee direttive per lo sviluppo della politica migratoria dell'UE, specialmente rispetto alla governance dello spazio Schengen, al controllo delle frontiere

¹ Direttiva 2011/98/UE del 13 dicembre 2011.

² Direttiva 2011/51/UE dell'11 maggio 2011.

³ Direttiva 2011/36/UE del 5 aprile 2011.

⁴ COM (2011) 291 definitivo e SEC(2011) 620.

⁵ COM (2011) 248/3.

⁶ Conclusioni del Consiglio su frontiere, migrazione e asilo – Valutazione e prospettive, 3096^a riunione del Consiglio Giustizia e affari interni, Lussemburgo, 9 e 10 giugno 2011.

⁷ Conclusioni del Consiglio europeo, Bruxelles, 23-24 giugno 2011.

esterne, allo sviluppo di partenariati con i paesi del vicinato meridionale e al completamento del sistema europeo comune di asilo entro il 2012.

La relazione di quest'anno propone innanzitutto una descrizione generale del fenomeno migratorio nell'UE dal punto di vista statistico. Espone in seguito la risposta dell'Unione agli eventi fondamentali elencati sopra, che hanno influenzato la politica in materia di migrazione, e il contributo della Commissione alla tabella di marcia intesa ad affrontare le crescenti pressioni migratorie. Anche in questo caso la relazione si basa principalmente sulle valutazioni politiche della Commissione e degli Stati membri ed è completata da un documento fattuale comprendente un allegato statistico⁸, che illustra gli sviluppi avvenuti sia a livello dell'UE sia, tramite la rete europea sulle migrazioni⁹, a livello degli Stati membri.

II. BREVE DESCRIZIONE DEL FENOMENO MIGRATORIO NELL'UE¹⁰

Per cominciare, può essere istruttivo collocare la situazione migratoria dell'UE in un contesto globale. In un anno in cui la popolazione mondiale ha superato i sette miliardi di persone, si calcola che ci siano stati in tutto il mondo circa 214 milioni di migranti (circa il 3,1% della popolazione mondiale)¹¹, il che significa che il 9,4% dei migranti nel mondo (circa 20,2 milioni di persone) sono cittadini di paesi terzi che soggiornano nell'UE. A titolo di confronto, il Canada ospita circa il 3,4% del totale dei migranti a livello mondiale (7,2 milioni di persone, che rappresentano il 21,3% della popolazione nazionale), mentre gli Stati Uniti ne ospitano circa il 20% (42,8 milioni, che rappresentano il 13,5% della popolazione nazionale)¹².

Al 1° gennaio 2011, la popolazione totale dell'Unione ammontava a 502,5 milioni di persone, con un aumento di 1,4 milioni dal 2010, che corrisponde a un tasso annuale di +2,7 ogni 1000 abitanti, composto da un aumento naturale di 0,5 milioni (+1,0‰) e un'immigrazione netta di 0,9 milioni (+1,7‰). I 20,2 milioni di cittadini di paesi terzi nell'UE rappresentano circa il 4% della popolazione totale dell'Unione, percentuale superiore a quella dei cittadini dell'UE che si sono trasferiti in un altro Stato membro¹³ (12,3 milioni di persone, pari al 2,5% della popolazione totale dell'UE). Nel 2009 i gruppi più numerosi di cittadini di paesi terzi provenivano dalla Turchia (circa 2,4 milioni di persone), dal Marocco (circa 1,8 milioni) e dall'Albania (circa 1 milione)¹⁴. In base all'indice di sviluppo umano delle Nazioni Unite (HDI), circa il 47% dei migranti non nati nell'UE provengono da paesi con un HDI elevato, circa il 46% da paesi con un HDI medio e circa il 7% da paesi con un HDI basso¹⁵.

Nel 2010 sono stati rilasciati quasi 2,5 milioni di primi permessi di soggiorno a cittadini di paesi terzi, dei quali il 32,5% per l'esercizio di attività remunerate, il 30,2% per motivi familiari, il 20,6% per motivi di studio e il 17% per altre ragioni varie (protezione, soggiorno

⁸ SWD(2012) 139

⁹ REM: <http://www.emn.europa.eu>

¹⁰ Statistiche più dettagliate, comprendenti una distribuzione per Stato membro, sono fornite nell'allegato statistico del documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione (SWD(2012) 139).

¹¹ Fonte: Nazioni Unite, Dipartimento degli affari economici e sociali, Divisione popolazione, *International Migration 2009*.

¹² Cifre tratte dal documento citato, *International Migration 2009*.

¹³ Cifre basate su dati Eurostat del 2010: si veda il comunicato 105/2011.

¹⁴ Cifre tratte da Eurostat, *Statistics in Focus*, 24/2010.

¹⁵ Migranti in Europa: quadro statistico della prima e della seconda generazione, Eurostat, dicembre 2011. Si tenga presente che tali percentuali si riferiscono al 2008.

senza permesso di lavoro, ecc.). Secondo una ripartizione per cittadinanza, la maggior parte dei permessi di soggiorno è stata rilasciata a cittadini degli Stati Uniti d'America (circa 212 000), dell'India (circa 200 000), della Cina (circa 172 000), dell'Ucraina (circa 167 000) e del Marocco (circa 157 000).

Nell'anno del 60° anniversario della Convenzione di Ginevra il numero totale dei richiedenti asilo ha registrato un notevole aumento del 16,8% rispetto al 2010, raggiungendo un totale appena superiore a 302 000, il che ha messo ulteriormente alla prova i sistemi di asilo di vari Stati membri. I richiedenti asilo provenivano principalmente dall'Afghanistan (28 000), dalla Federazione russa (18 200), dal Pakistan (15 700), dall'Iraq (15 200) e dalla Serbia (13 900). Nel 2011 hanno ottenuto protezione in prima istanza 59 465 persone, che rappresentavano il 25% dei casi su cui sono state adottate decisioni: si trattava di rifugiati (28 995), di beneficiari di protezione sussidiaria (21 400) o di beneficiari di protezione per motivi umanitari (9 065)¹⁶.

Come illustrato nella sezione IV, la migrazione irregolare rimane una componente fondamentale dell'immigrazione nell'Unione europea. Data la natura del fenomeno, non si dispone di dati attendibili sul numero di migranti in posizione irregolare nell'UE: le cifre citate più spesso si aggirano tra meno di 2 milioni e 4,5 milioni¹⁷. Indicatori più affidabili, ma da utilizzare con molte riserve, sono costituiti dai respingimenti, dai fermi e dai rimpatri. Nel 2011¹⁸ è stato rifiutato l'ingresso nell'UE a circa 343 000 persone, con una diminuzione del 13% rispetto al 2010; la grande maggioranza (quasi il 70%) dei respingimenti è stata registrata in Spagna, specialmente alle frontiere esterne di tale paese. Sempre nel 2011 sono state fermate circa 468 500 persone (con una diminuzione rispetto ai circa 505 000 fermi eseguiti nel 2010) e gli Stati membri hanno rimpatriato circa 190 000 cittadini di paesi terzi (circa il 15% in meno rispetto al 2010).

III. CONTRIBUTO DELLA MIGRAZIONE AL PROGRAMMA PER LA CRESCITA DELL'UE¹⁹

Gli attuali problemi economici dell'Unione possono rendere difficile comprendere la necessità di disporre di canali di migrazione legale e di mobilità. Occorre tuttavia ricordare che, malgrado il tasso di disoccupazione del 10% circa nell'UE (corrispondente a 23,8 milioni di cittadini), che sale al 22,1% per i giovani (di età inferiore a 25 anni)²⁰, molti Stati membri stanno già sperimentando carenze di manodopera e di competenze²¹ in diversi settori e per varie ragioni²². La maggior parte degli Stati membri si preoccupa soprattutto di lottare contro la disoccupazione e di aumentare le capacità di occupazione della propria popolazione residente, ricorrendo poi al principio della preferenza per i cittadini dell'Unione al fine di

¹⁶ Cifre basate su dati Eurostat: si veda il comunicato 46/2012.

¹⁷ Le cifre sono tratte dal progetto "Clandestino", finanziato dall'UE, per il 2008.

¹⁸ Le cifre si basano su dati Eurostat ed escludono il Lussemburgo, per il quale i dati non erano disponibili.

¹⁹ http://ec.europa.eu/europe2020/index_it.htm Si veda anche la comunicazione "Verso una ripresa forte di occupazione" (COM(2012) 173 final).

²⁰ Comunicato stampa di Eurostat n. 16/2012.

²¹ L'Ossevatorio europeo dei posti di lavoro vacanti fornisce una rassegna trimestrale dei posti disponibili (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=955&langId=it>). Nel gennaio 2012, per esempio, il numero di coloro che hanno trovato lavoro nel gruppo "professionisti" risultava cresciuto del +34% nel secondo trimestre del 2011. Proiezioni a lungo termine sono prodotte dal Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop), in particolare nella sua [panoramica europea delle competenze](http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/5191_en.pdf) (http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/5191_en.pdf).

²² Per ulteriori dettagli si veda OIM, *Satisfying Labour Demand through Migration* (Soddisfare la domanda di forza lavoro tramite la migrazione) giugno 2011 e i dati forniti dalla Rete indipendente della migrazione di forza lavoro ed esperti di integrazione dell'OIM <http://www.labourmigration.eu/>.

rimediare alle carenze di manodopera. Nel loro approccio alla migrazione economica di cittadini di paesi terzi, gli Stati membri tendono attualmente a privilegiare i lavoratori (altamente) qualificati, ma molti di essi hanno bisogno anche di lavoratori poco qualificati, anche se, nella maggior parte dei casi, a titolo temporaneo.

La migrazione economica rimane quindi un elemento importante per rimediare alle carenze di forza lavoro, soprattutto nel contesto dell'invecchiamento della popolazione dell'UE²³ e in un mercato internazionale in cui si fa più forte la competizione per i talenti con paesi non europei, anch'essi colpiti da carenze di competenze. Il mancato riconoscimento dell'esperienza e delle qualifiche formali dei cittadini di paesi terzi che già soggiornano nell'UE, e la mancata trasferibilità dei diritti di sicurezza sociale, rappresentano ostacoli supplementari a un pieno utilizzo di questa forza lavoro.

Oltre ad alimentare la crescita economica²⁴, i migranti offrono alle nostre società un contributo sociale e culturale.

Per tutte queste ragioni, la Commissione propone di avviare entro la fine del 2012 una consultazione che promuova un ampio dibattito con gli Stati membri, le parti sociali e i vari portatori di interessi, sul ruolo che dovrebbero avere le politiche europee per sfruttare le potenzialità della migrazione economica.

L'Unione ha in realtà già introdotto diverse misure a lungo termine e si impegnerà, nel quadro dell'Approccio globale in materia di migrazione e mobilità²⁵, per agevolare l'incontro tra datori di lavoro e lavoratori in un mercato del lavoro mondializzato, anche al fine di favorire la "circolazione dei cervelli" e trarne reciproci vantaggi, piuttosto che aumentare la "fuga dei cervelli". In questo approccio rientrano anche i partenariati per la mobilità: dopo quelli già instaurati con la Repubblica moldova (di seguito: Moldavia), la Georgia e il Capo Verde, nell'ottobre 2011 è stato concluso un accordo con l'Armenia²⁶. La Commissione ha altresì avviato negoziati con alcuni paesi del Mediterraneo meridionale allo scopo di concludere partenariati per la mobilità o altri quadri di cooperazione, quali agende comuni per la migrazione e la mobilità (si veda la sezione IV.1).

Per informare meglio i migranti sulle possibilità e sulle condizioni della migrazione legale è stato aperto il portale europeo dell'immigrazione²⁷, che costituisce una prima fonte di informazioni aggiornate, mirate e pratiche su procedure e politiche d'immigrazione dell'Unione e dei singoli Stati membri. Il portale spiega inoltre i diritti e i pericoli relativi alla

²³ Il 2012 è l'Anno europeo dell'invecchiamento attivo e della solidarietà tra le generazioni. Da un'indagine dell'Eurobarometro sull'invecchiamento attivo emerge che la maggioranza degli europei (71%) è consapevole del fatto che la popolazione sta invecchiando, ma il fenomeno desta preoccupazione soltanto nel 42% di essi.

²⁴ Si veda, ad esempio, Francesc Ortega e Giovanni Peri, *The Causes and Effects of International Migrations: Evidence from OECD Countries* (Cause ed effetti delle migrazioni internazionali: dati dai paesi OCSE), documento di lavoro NBER n. 14833 (aprile 2009), da cui si evince che l'immigrazione aumenta il PIL totale del paese ricevente a breve termine su base individuale, senza influire sui salari medi e sul reddito medio pro capite.

²⁵ COM(2011) 743 definitivo.

²⁶ Cfr. comunicato stampa IP/11/1257 del 27 ottobre 2011. I partenariati per la mobilità con l'Armenia, la Moldavia e la Georgia formano parte della strategia di partenariato con l'Europa orientale (COM(2011) 564 definitivo). Attualmente sono in corso i negoziati con il Ghana e si progetta di avviare discussioni con Egitto, Marocco e Tunisia.

²⁷ <http://ec.europa.eu/immigration>

migrazione irregolare, al fine di dissuadere i migranti dall'intraprendere percorsi spesso rischiosi per entrare nell'Unione.

L'Approccio globale in materia di migrazione e mobilità, insieme al documento di accompagnamento su migrazione e sviluppo²⁸, ha altresì proposto una serie di misure dirette ad aumentare l'impatto della migrazione e della mobilità sullo sviluppo, suggerendo fra l'altro di promuovere il codice di condotta dell'OMS sulla selezione internazionale del personale sanitario²⁹ e di controllare l'applicazione della direttiva sulla carta blu UE, che consente agli Stati membri di respingere alcune domande al fine di garantire che l'assunzione dei lavoratori avvenga sulla base di principi etici, in modo da attenuare la fuga dei cervelli. Da un altro punto di vista, si è studiata la possibilità di creare strumenti di investimento per le comunità di diaspora che permettano di incanalare i contributi volontari di tali comunità, investendo al contempo risorse dell'UE al fine di promuovere iniziative e investimenti mirati allo sviluppo in alcuni paesi prioritari, ad esempio nel Mediterraneo meridionale. Altre misure sono destinate a sviluppare partenariati privato-pubblico per coinvolgere imprenditori e PMI di emigrati negli scambi commerciali, negli investimenti e nel trasferimento di competenze tra gli Stati membri dell'UE e i paesi partner, a valutare l'utilità di un forum annuale sulle rimesse, e ad esaminare il valore aggiunto di un portale comune europeo sulle rimesse³⁰. Si prevede inoltre di aiutare i paesi partner a identificare e controllare i responsabili di assunzioni in buona fede al fine di rendere autonomi i migranti, specialmente per agevolare la migrazione circolare³¹. Sono state infine presentate proposte volte ad ampliare il programma tradizionale in materia di migrazione e sviluppo per affrontare meglio questioni quali le conseguenze sociali della migrazione sui paesi di origine e la protezione dei diritti dei migranti in transito. La Commissione è pronta ad affrontare queste diverse misure tramite il dialogo e la cooperazione con i paesi terzi. Di fatto, tali argomenti costituiscono già parte integrante di tutti i dialoghi politici e i quadri di cooperazione istituiti dall'Unione con paesi e regioni non UE, che attualmente comprendono sette processi regionali estesi a più di cento paesi, e più di venti processi bilaterali.

Un altro progresso significativo è stato conseguito con l'adozione della direttiva sul permesso unico³², che dev'essere recepita negli ordinamenti nazionali entro il dicembre 2013. Scopo della direttiva è semplificare le procedure per la migrazione e garantire che i cittadini di paesi terzi che soggiornano regolarmente nell'Unione godano di un insieme comune di diritti su un piano di parità rispetto ai cittadini nazionali. La direttiva sulla "carta blu UE" è stata da parte sua recepita da alcuni Stati membri³³, ma in generale i progressi sono stati limitati, tanto che la Commissione ha dovuto avviare procedure d'infrazione per mancata comunicazione di misure nazionali. Per quanto riguarda gli studenti³⁴ e i ricercatori³⁵, che contribuiscono

²⁸ SEC(2011) 1353 definitivo.

²⁹ <http://www.who.int/hrh/migration/code/practice/en/>

³⁰ Le uscite corrispondenti alle rimesse dei lavoratori ammontavano nel 2010 a 31,2 miliardi di euro, con un aumento del 3% rispetto al 2009 (*Eurostat, Statistics in Focus*, 4/2012).

³¹ Lo studio della rete europea sulle migrazioni su *Migrazione temporanea e circolare* ha preso in esame le prove empiriche, l'attuale prassi politica e le future opzioni per questi tipi di migrazione.

³² Direttiva 2011/98/UE, del 13 dicembre 2011, 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 regolarmente in uno Stato membro.

³³ Direttiva 2009/50/CE, del 25 maggio 2009. Cfr. anche comunicato stampa della Commissione IP/11/1247 del 27 ottobre 2011.

³⁴ Direttiva 2004/114/CE, del 13 dicembre 2004, che riguarda anche lo scambio di alunni, il tirocinio non retribuito e il volontariato. Sull'applicazione di tale direttiva si veda COM (2011) 587.

all'economia dell'UE e rappresentano un investimento, sono state individuate alcune carenze. Ad esempio, per gli studenti è emersa la necessità di rafforzare le clausole di mobilità previste dalla direttiva, di promuovere sinergie con i programmi dell'UE che facilitano la mobilità dei cittadini di paesi terzi verso l'UE e di rafforzare le garanzie procedurali; per quanto riguarda i ricercatori, occorre definirne i diritti in modo chiaro e inequivocabile, distinguere chiaramente i loro permessi da altri tipi di permessi e fornire migliori orientamenti e informazioni sulle possibilità offerte dalla direttiva. Di conseguenza, per utilizzare meglio questi strumenti e accrescere ulteriormente la forza di richiamo dell'UE, si prevede di presentare nel dicembre 2012 una proposta di modifica e fusione delle due direttive, finalizzata anche a promuovere la mobilità degli studenti e dei ricercatori.

Sono stati registrati alcuni progressi nei negoziati sulle proposte di direttive relative ai lavoratori stagionali³⁶ e ai trasferimenti intrasocietari³⁷. La prima offrirà ai lavoratori stagionali strumenti legali per entrare e lavorare nell'UE, prevenendone al contempo lo sfruttamento e proteggendone la salute e la sicurezza, e garantirà che i datori di lavoro dell'UE dispongano della forza lavoro necessaria. La seconda risponde a un'esigenza delle società multinazionali, quella di trasferire più facilmente il loro personale altamente qualificato presso le loro sedi e presso imprese ad esse collegate nell'UE, superando la pleora di norme diverse e le lungaggini amministrative che esistono oggi negli Stati membri. In tal modo contribuirà ad aumentare la crescita, a rafforzare la competitività dell'UE, a migliorare la capacità di raggiungere gli obiettivi della strategia Europa 2020 e a garantire parità di accesso e di opportunità a tutti gli interessati. Anche se alcune questioni dovranno essere risolte durante i negoziati, si auspica che gli Stati membri raggiungano un accordo politico appena possibile in modo che questi strumenti dell'UE possano entrare a far parte dei mezzi necessari per affrontare l'attuale crisi economica e le sfide future.

Inoltre, la relazione sulla direttiva sui soggiornanti di lungo periodo³⁸ ha concluso che, per una serie di ragioni, il potenziale di questo strumento dell'Unione è ben lontano dalla piena attuazione. La Commissione intensificherà i suoi sforzi per fare in modo che la direttiva sia recepita correttamente, innanzitutto tramite riunioni tecniche con gli Stati membri ma anche ricorrendo, se necessario, a procedure d'infrazione.

Il corollario della migrazione legale è la necessità di politiche di integrazione efficaci. Anche se l'elaborazione e l'attuazione di tali politiche sono di competenza e responsabilità degli Stati membri, la Commissione continua a svolgere un ruolo di sostegno, come recentemente riconosciuto dal Consiglio GAI³⁹. In ogni caso, malgrado i molti esempi di politiche di integrazione ambiziose⁴⁰, non tutte le misure hanno raggiunto gli obiettivi. Resta ancora molto

³⁵ Direttiva 2005/71/CE, del 12 ottobre 2005. Sull'applicazione di tale direttiva si veda COM (2011) 901.

³⁶ Proposta di direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi per motivi di lavoro stagionale (COM(2010) 379).

³⁷ Proposta di direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'ambito dei trasferimenti intrasocietari (COM(2010) 378).

³⁸ COM(2011) 585 definitivo.

³⁹ 3135^a riunione del Consiglio Giustizia e Affari interni, Bruxelles, 13 e 14 dicembre 2011.

⁴⁰ Un utile riferimento è costituito dall'indice delle politiche di integrazione degli emigrati (*Migrant Integration Policy Index*, MIPEX), che serve a valutare, paragonare e migliorare le politiche di integrazione. Si è inoltre iniziato a elaborare "indicatori" europei comuni per sorvegliare in modo comparativo i risultati delle politiche di integrazione. Eurostat ha pubblicato nel giugno 2011 uno studio pilota su Indicatori dell'integrazione degli immigrati e ha creato una pagina web sull'argomento: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_social_policy_equality/migrant_integration/indicators.

da fare per beneficiare pienamente del potenziale offerto dai 20,2 milioni di cittadini di paesi terzi che vivono nell'UE. Per quanto riguarda poi gli obiettivi principali della strategia Europa 2020⁴¹, nel 2010 il tasso medio di occupazione dei cittadini di paesi terzi di età compresa tra 20 e 64 anni era del 58,5%, rispetto al 68,6% della popolazione totale della stessa età. Circa il 19,4% dei cittadini di paesi terzi nella stessa fascia di età erano disoccupati, rispetto al 9,3% della popolazione totale, e il 46,4% dei cittadini di paesi terzi erano troppo qualificati per le loro mansioni, rispetto al 21,2% della popolazione totale. Per i cittadini di paesi terzi che perdono il lavoro si profila il rischio aggiuntivo di perdere anche lo status di soggiornanti regolari. Nel 2010, il 32,4% dei cittadini di paesi terzi di età compresa tra 20 e 64 anni era a rischio di povertà, rispetto al 15% della popolazione totale nella stessa fascia di età. Sempre nel 2010, il tasso di abbandono scolastico precoce fra i cittadini di paesi terzi di età compresa tra 18 e 24 anni era del 33%, rispetto al 14,1% della popolazione totale nella stessa fascia di età⁴².

L'Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi⁴³ stabilisce le prossime iniziative volte a permettere ai migranti, e di conseguenza all'UE, di sfruttare al meglio le loro capacità e competenze, nel pieno rispetto e nella promozione dei diritti fondamentali. Tra le misure proposte per beneficiare pienamente del potenziale della migrazione figurano una più forte partecipazione economica, sociale, culturale e politica dei cittadini di paesi terzi che soggiornano regolarmente nell'UE alle società in cui vivono, la conoscenza dei loro diritti e obblighi e un approccio positivo alla diversità. La Commissione sta altresì intensificando la cooperazione con le autorità locali e regionali e sta valorizzando il ruolo dei paesi di origine.

Un'altra componente correlata è quella del ricongiungimento familiare, una forma di migrazione legale che alcuni Stati membri intendono esplicitamente limitare. In tale contesto, nel novembre 2011 è stata lanciata una discussione pubblica sul ricongiungimento familiare⁴⁴, riguardante i modi per sviluppare questo tipo di migrazione senza perdere di vista l'obiettivo della direttiva 2003/86/CE e in particolare tutelando il diritto fondamentale alla vita familiare. Sulla base dei contributi ricevuti, la Commissione deciderà le prossime iniziative.

IV. LA RISPOSTA POLITICA DELL'UE ALLE PRESSIONI MIGRATORIE

Anche se soltanto il 4% (27 465 su 706 000)⁴⁵ delle persone in fuga dal conflitto civile in Libia si è diretto a Nord verso l'Unione europea, l'incidenza di tale fenomeno, sommato all'aumento dei flussi migratori irregolari provenienti dalla Tunisia⁴⁶ e al confine tra Turchia e

⁴¹ Nello specifico, elevare al 75% il tasso di occupazione per donne e uomini di età compresa tra 20 e 64 anni e integrare meglio gli immigrati regolari; migliorare i livelli di istruzione, in particolare cercando di ridurre i tassi di abbandono scolastico a meno del 10% e aumentando la quota della popolazione di età compresa tra 30 e 34 anni che ha completato gli studi superiori o un livello equivalente di istruzione ad almeno il 40% [Consiglio europeo, 17 giugno 2010].

⁴² I dati sono ricavati dall'indagine sulla forza lavoro di Eurostat e dalle statistiche di Eurostat sui redditi e le condizioni di vita nell'UE.

⁴³ COM(2011) 455 definitivo e successive conclusioni del 3135° Consiglio GAI del 13 e 14 dicembre 2011. È stata inoltre pubblicata un'inchiesta Eurobarometro sull'integrazione dei migranti (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/quali/ql_5969_migrant_en.pdf).

⁴⁴ COM(2011) 735 definitivo. I contributi ricevuti in risposta a questo Libro verde sono disponibili all'indirizzo http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0023_en.htm. Anche la rete europea sulle migrazioni ha intrapreso uno studio sull'abuso del diritto al ricongiungimento familiare tramite matrimoni fittizi e false dichiarazioni di paternità o maternità.

⁴⁵ OIM, *Humanitarian Emergency Response to the Libyan Crisis*, dicembre 2011.

⁴⁶ Circa 26 354 cittadini in prevalenza tunisini in fuga dalla Tunisia sono sbarcati a Lampedusa (Fonte: OIM, *Humanitarian Emergency Response to the Libyan Crisis*, dicembre 2011).

Grecia⁴⁷, e ad un aumento notevole dei richiedenti asilo in arrivo alle frontiere esterne meridionali dell'UE⁴⁸, ha dimostrato che l'Unione è ancora sottoposta a una pressione migratoria crescente⁴⁹, di cui non si prevedono future diminuzioni⁵⁰. Le conseguenze della Primavera araba⁵¹, principalmente in Italia ma anche a Malta, unite ai flussi migratori alla frontiera greco-turca durante il 2011, hanno indotto l'UE a riflettere seriamente sul miglior modo di reagire a queste pressioni migratorie, istituendo al contempo meccanismi di ingresso efficienti per consentire una migrazione ordinata e ben gestita.

La migrazione irregolare nell'UE comporta spesso dei rischi e, per le persone oggetto di tratta o di traffico, rappresenta un turpe sfruttamento. Anche all'interno dell'UE i migranti possono trovarsi in situazioni irregolari, ad esempio quando prolungano il soggiorno oltre la scadenza del visto oppure non ritornano al paese di origine dopo che è stata respinta la loro domanda di asilo. L'UE ha sempre riservato particolare attenzione all'identificazione di misure volte a ridurre la migrazione irregolare: nel 2011 sono state adottate diverse conclusioni del Consiglio in proposito⁵². Misure prioritarie per ridurre la migrazione irregolare erano previste nelle comunicazioni della Commissione del 4 maggio⁵³ e del 24 maggio 2011⁵⁴, che esaminavano accuratamente il fenomeno illustrando la composizione dei flussi, la natura e la scala dell'impatto, e presentavano le misure e le migliori prassi adottate dall'Unione e dagli Stati membri. Malgrado la situazione presenti ovviamente aspetti diversi tra un luogo e l'altro dell'Unione, in funzione delle diverse specificità geografiche e politiche, si sente oggi l'esigenza di un'applicazione più efficace dei processi e delle misure già esistenti, convenuti a livello europeo. La risposta dell'UE dev'essere di volta in volta adeguata ai diversi problemi, ma gli obiettivi da raggiungere e i mezzi a disposizione dell'Unione e degli Stati membri rimangono gli stessi.

L'Unione e gli Stati membri hanno un problema comune, che nessuno di essi può risolvere da solo: ciascuno ha la responsabilità di garantire l'attuazione efficace delle misure stabilite. È pertanto fondamentale il valore aggiunto dell'azione a livello dell'UE, e della collaborazione

⁴⁷ Secondo Frontex, nel corso del 2011 sono stati individuati più di 55 000 immigranti alla frontiera terrestre greco-turca nella regione di Evros, con un aumento del 17% circa rispetto al 2010.

⁴⁸ Ad esempio, secondo Eurostat, nel 2011 i richiedenti asilo in Italia sono stati 34 115, con un aumento del 239% rispetto al 2010, e a Malta 1 890, con un aumento del 980% rispetto al 2010. Il numero di domande provenienti dalla Tunisia è aumentato di 12 volte nel 2011, fino a raggiungere 6 335 domande, la maggior parte delle quali è stata presentata in Italia.

⁴⁹ Secondo Frontex, gli attraversamenti irregolari delle frontiere si concentrano per la maggior parte in 'punti caldi' come la frontiera orientale, specialmente il confine terrestre tra Grecia e Turchia, e le rotte del Mediterraneo centrale (rispettivamente il 50% e il 33% del totale UE), ma si registra un'intensità crescente sulla rotta del Mediterraneo occidentale (quasi il 10% del totale). La maggior parte dei migranti individuati proviene dall'Afghanistan. All'aumento di questi flussi si è accompagnato un aumento del numero di domande di protezione internazionale (*Relazione trimestrale di Frontex, n. 3, luglio-settembre 2011*).

⁵⁰ Ad esempio, nella relazione sulla mobilità (*Human Mobility Report*) del 2011 dell'Osservatorio ACP sulla migrazione si stima a 802 milioni di persone la popolazione dell'Africa subsahariana, con un aumento annuo del 2,7%. La relazione attesta anche che più di due terzi della popolazione africana sono costituiti da giovani di età inferiore a 25 anni, il che implica un forte aumento della percentuale delle persone in età lavorativa che potrebbe cercare all'estero "pascoli più verdi". Si vedano anche le proiezioni demografiche relative all'Africa in *Eurostat Statistics in Focus 19/2012* del 27 marzo 2012.

⁵¹ Per una panoramica della risposta generale dell'UE alla Primavera araba si veda MEMO/11/918 del 16 dicembre 2011.

⁵² Il 25-26 febbraio 2010, il 3 giugno 2010, l'11-12 aprile 2011 e il 9-10 giugno 2011 e più di recente sulla base di una nota (documento del Consiglio 18302/11) della presidenza polacca del dicembre 2011.

⁵³ COM (2011) 248/3.

⁵⁴ COM(2011) 291 definitivo.

tra l'UE e i partner, soprattutto i vicini. È inoltre importante identificare e sostenere congiuntamente un approccio strategico e globale alla migrazione irregolare, in particolare garantendo che le frontiere esterne dell'UE siano gestite in modo efficace, con gli opportuni canali legali per l'ingresso.

Migrazione e mobilità dovrebbero essere quindi considerate tenendo conto della necessità di mantenere movimenti ordinati e nel pieno rispetto dei diritti fondamentali. Ciò implica l'esigenza di mantenere il dialogo e la cooperazione con i paesi terzi al fine agevolare la migrazione e la mobilità legittime, affrontando al contempo in modo efficace la migrazione irregolare e istituendo una politica efficace in materia di rimpatri. Implica inoltre un adeguato funzionamento dei controlli alle frontiere esterne e la solidarietà con gli Stati membri più in difficoltà, senza i quali l'UE non sarà in grado di offrire maggiori opportunità di migrazione legale e mobilità. È infine essenziale tutelare la libertà di circolazione e la sicurezza interna dell'UE. Da questo dipende la legittimità di qualsiasi quadro strategico. Come si dimostrerà in seguito, l'acquis esistente e le iniziative presentate nel 2011, se effettivamente attuate, fornirebbero all'UE gli strumenti necessari per affrontare queste sfide.

Sotto la guida della presidenza polacca del Consiglio dell'Unione europea, in varie occasioni sono state analizzate le ultime tendenze nell'ambito della migrazione irregolare, al fine di preparare una serie di proposte relative a eventuali azioni comuni⁵⁵. In collaborazione con la Commissione e gli Stati membri, la presidenza danese ha proseguito i lavori elaborando una risposta coerente, sulla cui base il Consiglio GAI ha adottato nell'aprile 2012 la tabella di marcia *Azione dell'UE sulle pressioni migratorie – Una risposta strategica*⁵⁶. Il contributo della Commissione a tale programma è illustrato nella sezione IV.6.

IV.1. Dialoghi per la migrazione, la mobilità e la sicurezza⁵⁷

Nell'ambito dell'Approccio globale in materia di migrazione e mobilità, il 6 e il 13 ottobre 2011 sono stati avviati dialoghi per la migrazione, la mobilità e la sicurezza destinati a concludere partenariati per la mobilità con, rispettivamente, la Tunisia e il Marocco, e sono stati compiuti i preparativi necessari per avviare il dialogo con l'Egitto. Seguiranno dialoghi dello stesso tipo con altri paesi del Mediterraneo meridionale, in particolare con la Libia, non appena la situazione politica lo permetterà: lo scopo è consentire all'UE e ai paesi partner di trattare in modo globale tutti gli aspetti della loro eventuale cooperazione per la gestione dei flussi migratori e la circolazione delle persone, in particolare al fine di concludere partenariati per la mobilità. In questi dialoghi si applica il principio di condizionalità per incoraggiare un impegno deciso nella prevenzione dei flussi migratori irregolari, nella gestione delle frontiere e nella cooperazione in materia di rimpatri e riammissione dei migranti irregolari.

È inoltre giunto il momento di riesaminare la proposta, fatta dalla Commissione all'inizio del 2011 (e registrata nelle conclusioni del Consiglio GAI del 25 febbraio 2011), di iniziare un dialogo con la Turchia.

Dialoghi dello stesso tipo, finalizzati ad affrontare congiuntamente la mobilità e le relative questioni di sicurezza, sono in corso fin dal 2008 con i paesi dei Balcani occidentali. Questo

⁵⁵ Documento del Consiglio 18302/11.

⁵⁶ Documento del Consiglio 8714/1/12.

⁵⁷ Cfr. anche COM (2011) 292/3.

processo si basa su tabelle di marcia adeguate a ciascun paese, i cui parametri comprendono fra l'altro la sicurezza dei documenti, il rafforzamento delle capacità in materia di migrazione, gestione delle frontiere e riammissione, e la lotta contro la criminalità organizzata transnazionale, il terrorismo e la corruzione. In seguito all'abolizione dell'obbligo del visto, la Commissione ha collaborato intensamente con i paesi dei Balcani occidentali per prevenire gli abusi del regime di esenzione dal visto e porvi rimedio. I paesi in questione hanno adottato una serie di misure mirate per affrontare tale fenomeno.

Analogamente, sono state presentate proposte concrete per innalzare ulteriormente il livello di cooperazione politica e operativa tra l'UE e i suoi partner orientali nel settore Giustizia e Affari interni⁵⁸, soprattutto al fine di consolidare i quadri di dialogo e cooperazione già esistenti, anche definendo i principi di tale cooperazione, e analizzare i progressi conseguiti per proporre in seguito orientamenti volti a rafforzare ulteriormente la cooperazione, comprese le priorità tematiche⁵⁹.

IV.2. Sostegno alla Grecia

La frontiera terrestre fra Grecia e Turchia è particolarmente esposta ai movimenti migratori irregolari; è stata quindi dedicata un'attenzione specifica al rafforzamento dei controlli a questa frontiera, con un sostegno politico e materiale coordinato soprattutto da Frontex. Frontex ha inoltre assistito la Grecia tramite il progetto Attica, che ha aiutato la polizia greca a potenziare le sue capacità nel settore dei rimpatri. La Commissione ha collaborato attivamente con le autorità greche e ha svolto missioni periodiche in Grecia per esaminare i progressi conseguiti nell'attuazione del piano d'azione, riferendone poi al Consiglio GAI.

Data la necessità della Grecia di attuare rapidamente il suo piano d'azione sulla riforma del sistema di asilo e sulla gestione dei flussi migratori, adottato nel settembre 2010⁶⁰, il Fondo per le frontiere esterne ha fornito e continuerà a fornire un notevole sostegno finanziario⁶¹ per il miglioramento della gestione delle frontiere, in particolare sostenendo l'istituzione di strutture moderne di controllo e trattenimento nella regione di Evros, alla frontiera terrestre greco-turca. Grande importanza è stata attribuita anche alla necessità di rafforzare la capacità della Grecia di garantire che i migranti irregolari siano rimpatriati nei loro paesi di origine, secondo le norme stabilite nella direttiva sui rimpatri (2008/115/CE); anche in questo caso il Fondo europeo per i rimpatri ha messo a disposizione un forte sostegno finanziario⁶² per assistere le operazioni di rimpatrio forzato e l'introduzione e l'attuazione di programmi di rimpatrio volontario. Il Fondo ha altresì finanziato misure destinate a potenziare la capacità operativa della Grecia per la gestione dei rimpatri e il recepimento effettivo della direttiva sui rimpatri. La Commissione ha proposto e continua a proporre suggerimenti alla Grecia su come aumentare l'efficacia del sostegno disponibile, anche collaborando con organizzazioni come l'OIM.

⁵⁸ Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Moldova e Ucraina. Si veda COM (2011) 564 definitivo.

⁵⁹ Le conclusioni sono state adottate dal Consiglio GAI del dicembre 2011.

⁶⁰ MEMO/10/450 del 27 settembre 2010. Le relazioni trimestrali della Task force per la Grecia collocano questo piano d'azione nel contesto generale dell'assistenza tecnica alla Grecia.

⁶¹ La Grecia ha ricevuto 119 milioni di euro nel periodo 2007-2011 e altri 44,7 milioni sono previsti per il 2012.

⁶² La Grecia ha ricevuto 52,2 milioni di euro nel periodo 2008-2011 e altri 37,3 milioni sono previsti per il 2012.

Tuttavia, queste azioni di per sé non sarebbero sufficienti se non si provvedesse parallelamente a rafforzare la cooperazione con i paesi limitrofi, specialmente la Turchia. Da questo punto di vista, come spiegato anche nella sezione IV.1, rimane fondamentale concludere un accordo di riammissione con le autorità turche e assicurarsi del loro impegno nella lotta contro la migrazione irregolare.

La Commissione, gli Stati membri, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (UESA) e l'UNHCR hanno altresì sostenuto la Grecia, anche finanziariamente⁶³, nella riforma del suo sistema di asilo, e si sono registrati vari sviluppi positivi, quali l'adozione di nuove leggi sull'asilo, la creazione di un nuovo servizio per l'asilo indipendente, di un servizio di prima accoglienza e di un'autorità di ricorso, la riduzione degli arretrati nel trattamento delle domande di asilo e l'elaborazione, da parte dell'UESA, di un piano operativo per l'utilizzo di squadre di sostegno per l'asilo a partire dal maggio 2011. Restano tuttavia preoccupanti le condizioni di accoglienza inadeguate, in particolare nella regione di Evros. Le autorità greche sono sollecitate ad affrontare rapidamente questi problemi, garantendo al contempo il rispetto dei diritti fondamentali delle persone coinvolte.

IV.3. Proteggere le frontiere esterne dell'Unione

Il valore aggiunto di Frontex nell'agevolare la cooperazione operativa tra gli Stati membri in materia di sicurezza delle frontiere e rimpatri è stato dimostrato una volta di più dall'assistenza fornita alle autorità greche, anche mediante una squadra d'intervento rapido alle frontiere (RABIT)⁶⁴, alla frontiera con la Turchia e nelle operazioni nel Mediterraneo. Il bilancio dell'Agenzia è stato potenziato di 30 milioni di euro per ampliare ulteriormente la sua capacità operativa.

Fra gli sviluppi degni di nota intervenuti in seguito all'accordo per la modifica del regolamento istitutivo dell'Agenzia⁶⁵, ricordiamo la capacità dell'Agenzia stessa di rafforzare la sua cooperazione con i paesi terzi, anche fornendo assistenza tecnica⁶⁶, la creazione di squadre di guardie di frontiera europee e l'istituzione di un responsabile dei diritti fondamentali e di un forum consultivo sui diritti fondamentali, incaricato di controllare il rispetto di tali diritti in tutte le attività dell'Agenzia. Gli Stati membri sono invitati a continuare a condividere informazioni operative e collaborare tra di loro e con Frontex per ridurre le perdite di vite umane in mare e il numero di migranti irregolari che attraversano clandestinamente le frontiere dell'UE.

D'altra parte, l'adozione della base giuridica per l'istituzione dell'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia⁶⁷ garantirà, una volta divenuta pienamente operativa alla fine del 2012, uno scambio continuativo e ininterrotto di dati tra le autorità nazionali tramite EURODAC, il Sistema

⁶³ Nel periodo 2008-2011, la Grecia ha ricevuto 35,5 milioni di euro (compreso il sostegno di emergenza per il periodo 2008-2011) e altri 4 milioni sono previsti per il 2012.

⁶⁴ Le squadre di intervento rapido alle frontiere sono state istituite dal regolamento (CE) n. 863/2007 del Consiglio. Si veda anche la relazione di Frontex *RABIT Operation 2010 Evaluation Report*, agosto 2011.

⁶⁵ Regolamento (CE) n. 1168/2011 del 25 ottobre 2011.

⁶⁶ Ad esempio, tramite la rete di funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione, che, in seguito all'adozione del regolamento (UE) n. 493/2011 del 5 aprile 2011, è oggi integrata nelle operazioni di Frontex.

⁶⁷ Regolamento (CE) n. 1077/2011 del 25 ottobre 2011.

d'informazione visti (VIS) e il sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II). L'Agenzia sarà responsabile non solo della gestione ma anche dello sviluppo e della gestione operativa di questi sistemi, nonché di quelli di altri sistemi IT su larga scala, sulla base del titolo V del TFUE.

Per quanto riguarda le prospettive future, la Commissione ha presentato una proposta di istituzione del sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR)⁶⁸, volto a potenziare la sorveglianza delle frontiere esterne dello spazio Schengen, soprattutto di quelle marittime meridionali e terrestri orientali, dal 2013 in poi. Ha inoltre presentato la sua strategia sulla prossima generazione di strumenti di gestione delle frontiere⁶⁹, che prevede il ricorso a nuove tecnologie per agevolare coloro che si recano frequentemente nell'UE e per sorvegliare meglio gli attraversamenti delle frontiere. Questa iniziativa, detta "Frontiere intelligenti", consiste principalmente in un sistema di ingressi/uscite e in un programma per viaggiatori registrati. In seguito alle consultazioni con il Parlamento europeo, il Consiglio e il garante europeo della protezione dei dati, la Commissione intende presentare nel 2012 proposte legislative per un sistema di ingressi/uscite e un programma per viaggiatori registrati sulla base di un'ampia valutazione d'impatto.

IV.4. Una politica comune dei visti nell'UE

Nel 2011 sono stati rilasciati circa 12,7 milioni di visti Schengen⁷⁰, un numero destinato ad aumentare nei prossimi anni. Con il Sistema d'informazione visti (VIS), inaugurato l'11 ottobre 2011 nell'Africa settentrionale e destinato a essere progressivamente applicato nel resto del mondo, sarà possibile trattare le domande molto più rapidamente e identificare più efficacemente i casi di furto d'identità. Da quando è stato avviato, cioè dalla fine del 2011, il sistema ha registrato quasi 300 000 domande di visto, di cui circa 243 000 hanno avuto esito positivo e 38 000 esito negativo. La maggior parte delle domande proveniva dal Marocco (circa 74 000), dall'Algeria (circa 71 000), dalla Tunisia (circa 29 000) e dall'Egitto (circa 23 000). Più del 50% delle domande è stato trattato dalla Francia (circa 116 000 domande) e dalla Spagna (circa 44 000). Circa 500 persone avevano presentato domande multiple, che sono state tutte respinte⁷¹.

In parte anche a causa dell'improvviso e sostanziale aumento delle domande di asilo infondate registrato in seguito all'introduzione, nel novembre 2009, della liberalizzazione dei visti con i paesi dei Balcani, le modifiche del regolamento 539/2001⁷² proposte nel maggio 2011 comprendono una clausola di salvaguardia per i visti da utilizzare come ultimo rimedio.

⁶⁸ COM(2011) 873 definitivo.

⁶⁹ COM(2011) 680 definitivo.

⁷⁰ Tali visti autorizzano il titolare a soggiornare nell'UE per un massimo di tre mesi nell'arco di un periodo di sei mesi. Nel 2011 il numero di più alto di visti Schengen (circa il 41%) è stato rilasciato nella Federazione russa.

⁷¹ Fino alla fine di aprile del 2012, sono state presentate circa 453 900 domande di visto, di cui circa 368 400 hanno avuto esito positivo e 63 000 esito negativo. La maggior parte delle domande proveniva dall'Algeria (circa 122 000), dal Marocco (circa 119 000), dall'Egitto (circa 41 000) e dalla Tunisia (circa 39 000). Più del 50% di tutte le domande è stato trattato dalla Francia (circa 185 000 domande) e dalla Spagna (circa 78 000). Circa 3 000 persone hanno presentato domande multiple, che sono state tutte respinte.

⁷² Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del

Sono stati registrati progressi sostanziali nei negoziati di accordi di facilitazione del visto con Capo Verde e nell'aggiornamento degli accordi di facilitazione del visto con la Moldova, la Federazione russa e l'Ucraina⁷³. I negoziati con l'Ucraina sono stati conclusi nel dicembre 2011⁷⁴. La Commissione continuerà a ricorrere agli accordi di facilitazione del visto per promuovere i contatti tra i popoli, anche nel quadro del partenariato orientale⁷⁵ e, in futuro, nel Mediterraneo meridionale. È iniziato un dialogo per la liberalizzazione del visto con il Kosovo⁷⁶ e proseguono quelli con la Moldova, la Federazione russa e l'Ucraina.

IV.5. La governance dello spazio Schengen

Schengen, in quanto zona priva di controlli alle frontiere interne, è uno dei principali pilastri dell'Unione europea e ha facilitato i viaggi di oltre 400 milioni di europei in 26 paesi. Tuttavia l'afflusso in altri Stati membri, in particolare in Francia, di cittadini tunisini che hanno ottenuto permessi temporanei in Italia⁷⁷, e il progetto della Danimarca di introdurre misure di controllo alle frontiere hanno messo sotto pressione il sistema Schengen, facendo emergere l'esigenza di rafforzare la governance in quest'area. Per migliorare il funzionamento di Schengen, la Commissione ha presentato proposte⁷⁸ volte a rafforzare la valutazione e il controllo dell'applicazione delle norme Schengen, trasformando l'attuale meccanismo in uno strumento efficace di prevenzione. Le proposte comprendono anche un meccanismo per la reintroduzione di controlli alle frontiere interne come risorsa estrema⁷⁹ da utilizzare solo in circostanze eccezionali, che garantirebbe la possibilità di una risposta coordinata da parte dell'UE per proteggere il funzionamento e l'integrità dello spazio Schengen in quanto bene comune.

Sono stati inoltre proposti vari emendamenti al codice frontiere Schengen⁸⁰, che a parere della Commissione apporteranno chiarimenti e ridurranno la possibilità di interpretazioni divergenti, rispondendo al contempo ai problemi pratici insorti e rafforzando ulteriormente la protezione dei diritti fondamentali. I negoziati sono proseguiti nell'autunno 2011 e si può prevedere un'adozione nel corso del 2012.

Per garantire un'attuazione e un'interpretazione coerente delle norme che disciplinano lo spazio Schengen, la Commissione ha altresì elaborato, previa consultazione degli esperti nazionali, linee guida sul rilascio di permessi di soggiorno e documenti di viaggio temporanei a cittadini di paesi terzi e sugli interventi di polizia nelle zone frontaliere interne. Tali linee guida dovrebbero essere presentate nel 2012.

visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo: COM(2011) 290 definitivo.

⁷³ Il piano d'azione sulla liberalizzazione dei visti è stato presentato alla Moldova il 24 gennaio 2011 e all'Ucraina il 22 novembre 2010: in entrambi i casi conteneva parametri nel settore della migrazione e dell'asilo.

⁷⁴ Si veda la dichiarazione comune del vertice Ucraina-UE del 19 dicembre 2011.

⁷⁵ COM(2011) 564 definitivo.

⁷⁶ Tale designazione non pregiudica le posizioni riguardo allo status, ed è in linea con la risoluzione 1244 dell'UNSCR e con il parere della CIG sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo. Tutti i successivi riferimenti al Kosovo vanno intesi nel quadro della presente dichiarazione.

⁷⁷ Si calcola che fossero stati concessi fino a 12 000 permessi, in seguito rinnovati dalle autorità italiane. È noto che molti cittadini tunisini si sono poi recati in altri Stati membri, in particolare in Francia, ma non si conoscono i numeri effettivi.

⁷⁸ COM(2011) 559 definitivo.

⁷⁹ COM(2011) 560 definitivo.

⁸⁰ COM(2011) 118 definitivo.

Inoltre, in seguito all'approvazione ricevuta dal Consiglio GAI del dicembre 2011, la Commissione prevede di presentare relazioni periodiche sul funzionamento della cooperazione Schengen, che servano da base per una discussione politica in seno al Consiglio e al Parlamento europeo. La prima relazione è stata pubblicata nel maggio 2012⁸¹.

Tra gli eventi positivi da registrare citiamo l'adesione formale del Liechtenstein allo spazio Schengen⁸², l'inclusione dell'oblast di Kaliningrad come zona ammissibile per il traffico frontaliere locale⁸³ e i progressi conseguiti dalla Bulgaria e dalla Romania in direzione dell'adesione a Schengen⁸⁴.

IV.6. Le prossime tappe: una tabella di marcia verificabile

Come dimostrato nelle precedenti sezioni, l'UE dispone già di una serie di strumenti per ridurre la migrazione irregolare, e non soltanto Frontex ma anche Europol e l'UESA sono chiamati a svolgere un ruolo determinante. Non è quindi necessario creare nuove strutture o nuovi meccanismi, ma occorre concentrarsi su un'attuazione più efficace dei processi e delle misure già esistenti adottati a livello dell'UE, che dovrebbero essere utilizzati nel loro pieno potenziale: per garantire che questo accada, gli Stati membri sono invitati a collaborare strettamente con la Commissione.

Dopo l'ampio dibattito già illustrato, svoltosi nell'ambito del Consiglio nel corso del 2011 e in particolare durante la presidenza polacca, la prospettiva di lavoro è ormai delineata nel quadro coerente della tabella di marcia *Azione dell'UE sulle pressioni migratorie – Una risposta strategica*, elaborata nel periodo della presidenza danese, che stabilisce obiettivi chiari e priorità misurabili. Anche sulla base delle priorità definite dagli Stati membri, e riconoscendo che soltanto una risposta strategica e olistica a livello dell'UE permetterà di affrontare efficacemente tali priorità, la Commissione ha contribuito a sviluppare questa tabella di marcia secondo le cinque priorità seguenti:

- 1) garantire una solidarietà concreta tra gli Stati membri, soprattutto a favore di quelli più colpiti, assicurandosi al contempo che gli Stati membri compiano tutti gli sforzi necessari per gestire efficacemente le loro frontiere esterne;
- 2) accrescere il ruolo operativo delle agenzie dell'UE (in particolare Frontex, Europol e l'UESA);
- 3) aumentare la capacità di persuadere i paesi terzi ad agire più efficacemente e a cooperare con l'UE per la prevenzione della migrazione irregolare e per la riammissione⁸⁵ dei migranti irregolari, nel pieno rispetto dei loro diritti fondamentali, offrendo incentivi più consistenti e vantaggi in cambio della loro cooperazione, nonché favorendo il dialogo e il partenariato per affrontare tutti gli aspetti della gestione del fenomeno migratorio;
- 4) mobilitare risorse finanziarie adeguate, anche tramite il futuro Fondo Asilo e migrazione⁸⁶;

⁸¹ COM(2012) 230 final.

⁸² Decisione 2011/842/UE del Consiglio, del 13 dicembre 2011.

⁸³ Regolamento (UE) n. 1342/2011 del 13 dicembre 2011. Nella zona di frontiera ammissibile sono inclusi anche alcuni distretti amministrativi della Polonia.

⁸⁴ 3135^a riunione del Consiglio Giustizia e Affari interni, Bruxelles, 13 e 14 dicembre 2011.

⁸⁵ Per una rassegna degli accordi di riammissione dell'UE si veda COM(2011) 76 definitivo.

⁸⁶ COM(2011) 751 definitivo.

5) recepire e attuare pienamente l'acquis, specialmente la direttiva rimpatri⁸⁷, insistendo sui ritorni volontari, sulla reintegrazione e sul monitoraggio del rispetto dei diritti fondamentali, e la direttiva sulle sanzioni ai datori di lavoro⁸⁸; progredire sulle proposte già presentate, soprattutto quelle sui lavoratori stagionali e su Eurosur.

L'impostazione proposta dalla Commissione è stata ripresa, in larga misura, nella tabella di marcia adottata dal Consiglio GAI nell'aprile 2012.

V. PROTEZIONE INTERNAZIONALE PER IL 21° SECOLO

Per lunga tradizione, l'UE offre protezione a coloro che ne hanno bisogno e continuerà a farlo, anche in conformità dei suoi obblighi internazionali. Resta prioritaria, anche per molti Stati membri, la realizzazione di un sistema europeo comune di asilo nel 2012: sono già stati realizzati alcuni progressi in questa direzione. In seguito a negoziati ampi e talvolta difficili con i colegislatori, è stato raggiunto un accordo politico sull'estensione del campo di applicazione della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo in modo da includervi i beneficiari di protezione internazionale⁸⁹, e sulla rifusione della direttiva qualifiche⁹⁰. Si è progredito anche per quanto riguarda le direttive sulle procedure di asilo e sulle condizioni di accoglienza, per le quali nel giugno 2011 sono state presentate proposte di modifica. Minore successo hanno avuto i negoziati sulla rifusione dei regolamenti Dublino e Eurodac, che sono rimasti bloccati per la maggior parte del 2011. Per superare questo stallo la Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio ad adottare un metodo costruttivo nei negoziati, in modo da raggiungere un compromesso equo ed equilibrato accettabile per tutte le parti in causa, e una maggiore armonizzazione. Da questo punto di vista, la Commissione ha espresso l'intenzione di compiere un passo avanti presentando una proposta che preveda la possibilità di accedere a Eurodac da parte delle autorità di contrasto, se questo consente di far progredire realmente i negoziati sull'intero pacchetto.

L'UESA, che è operativo dalla metà del 2011, presenterà la relazione sul suo primo anno di attività nel giugno 2012. Oltre che al sostegno della Grecia, l'Ufficio si è dedicato principalmente all'assunzione del personale, all'istituzione delle strutture necessarie a Malta e all'assunzione delle responsabilità per misure di cooperazione pratica come il curriculum europeo comune sull'asilo. Nella prima metà del 2012 dovrebbero concludersi i negoziati formale sulla partecipazione all'UESA di alcuni paesi associati, tra cui la Norvegia. L'Ufficio dovrebbe diventare indipendente a metà del 2012 e in tal modo sfruttare pienamente le misure e gli strumenti di cooperazione pratica previsti dal regolamento istitutivo⁹¹. Gli Stati membri dovrebbero anch'essi sostenere l'UESA mettendo a disposizione esperti e mezzi su base strutturale, e non solo in casi di particolare pressione.

La solidarietà resta una componente cruciale della politica di asilo dell'UE. Scopo della comunicazione sulla solidarietà in materia di asilo⁹² è rafforzare la cooperazione pratica, tecnica e finanziaria tra gli Stati membri, andando verso una migliore ripartizione delle responsabilità e una migliore governance del sistema di asilo. Tutti gli attori, specialmente gli Stati membri, sono invitati a impegnarsi in modo costruttivo per dar seguito a tale

⁸⁷ Direttiva 2008/115/CE del 16 dicembre 2008.

⁸⁸ Direttiva 2009/52/CE del 18 giugno 2009.

⁸⁹ Si veda la nota 2.

⁹⁰ Direttiva 2011/95/UE del 13 dicembre 2011.

⁹¹ Regolamento (CE) n. 439/2010 del 19 maggio 2010.

⁹² COM(2011) 835 definitivo.

comunicazione. Per quanto riguarda le azioni in corso, e in previsione dell'avvio già stabilito della seconda fase del progetto di ricollocazione da Malta (EUREMA)⁹³, la Commissione intende intraprendere una valutazione accurata del progetto per studiare il modo di sviluppare ulteriormente la ricollocazione.

Anche i paesi terzi beneficiano della solidarietà dell'UE nel settore dell'asilo: una nuova priorità, nel contesto dell'Approccio globale in materia di migrazione e mobilità, consiste nell'aumentare la cooperazione con determinati paesi terzi per potenziarne i sistemi di asilo secondo le norme internazionali. Uno strumento fondamentale per conseguire questo obiettivo è costituito dai programmi di protezione regionali⁹⁴. Un altro aspetto riguarda il reinsediamento⁹⁵ all'interno dell'UE, in cooperazione con i paesi terzi. La Commissione è quindi soddisfatta della decisione del Consiglio e del Parlamento di stabilire priorità comuni dell'UE in materia di reinsediamento per il 2013, preparando così la strada per la definizione di nuove regole circa il sostegno finanziario che gli Stati membri dell'UE ricevono tramite il Fondo europeo per i rifugiati⁹⁶.

I minori non accompagnati, e non solo quelli che hanno presentato domanda di asilo, continuano a costituire una priorità nel quadro del Piano d'azione sui minori non accompagnati (2010-2014)⁹⁷. Nel 2011 hanno presentato domanda di asilo almeno 11 800 minori non accompagnati⁹⁸, con un aumento rispetto al 2010 (anno in cui le domande erano state circa 10 700). Di coloro che non sono entrati nel sistema di asilo sappiamo meno⁹⁹. Oltre a inserire azioni specifiche per i minori non accompagnati nella direttiva anti-tratta (si veda oltre) e nella proposta tecnica sul codice frontiere Schengen¹⁰⁰, e a prevedere misure che saranno intraprese dall'UESA, specialmente riguardo alla valutazione dell'età, si presta particolare attenzione al dialogo ininterrotto e alla stretta cooperazione con i paesi di origine e di transito. Nel 2012 sarà effettuata una valutazione intermedia dell'attuazione di questo piano d'azione.

Rimane prioritaria anche la lotta contro la tratta degli esseri umani, insieme a quella contro il traffico. Per la natura stessa del fenomeno i dati sono scarsi¹⁰¹, ma indicano un aumento del fenomeno della tratta. Dopo l'adozione della direttiva concernente la prevenzione e la

⁹³ La seconda fase del progetto mira a trasferire più di 360 rifugiati nel periodo 2011-2012.

⁹⁴ Nel dicembre 2011 è stato avviato un programma di protezione regionale nell'Africa settentrionale (Egitto, Tunisia e, quando sarà possibile, Libia).

⁹⁵ Nel corso del 2011 sono stati reinsediati circa 3 000 rifugiati in Stati membri dell'UE, 10 dei quali dispongono di programmi di reinsediamento annuali.

⁹⁶ Comunicato stampa del Consiglio 6838/12, dell'8 marzo 2012, sulle priorità comuni di reinsediamento dell'UE per il 2013 e su nuove regole sul finanziamento dell'UE.

⁹⁷ COM(2010) 213 definitivo.

⁹⁸ Le cifre non comprendono la Spagna e la Polonia, i cui dati non erano disponibili quando è stata pubblicata la presente relazione. Nel 2010 i minori non accompagnati erano 15 in Spagna e 230 in Polonia.

⁹⁹ Qualche stima figura nella tabella 10 del documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna il presente documento.

¹⁰⁰ COM(2011) 118 definitivo.

¹⁰¹ I dati disponibili sul numero di permessi di soggiorno rilasciati alle vittime della tratta sono attualmente registrati da Eurostat. Nel 2010, ad esempio, sono stati 462 in IT, 304 in NL e 108 in BE. Alcuni numeri sono registrati dagli Stati membri sul sito web antitratta della Commissione, <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>. L'Austria e l'Ungheria, in particolare, hanno assistito a un aumento del traffico durante il 2011. Secondo l'annuario 2010 del Centro internazionale per lo sviluppo delle politiche migratorie, il numero di persone individuate come vittime di traffico in Ungheria era di 350 nel 2010, e sono state fermate in tutto 6 664 persone vittime di traffico in Austria.

repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime¹⁰², la Commissione, con il sostegno del coordinatore antitratta dell'UE, presenterà nel 2012 la sua strategia integrata per la lotta contro la tratta degli esseri umani, che si concentrerà su azioni concrete per affrontare più efficacemente il fenomeno, anche al fine di realizzare pienamente il potenziale della direttiva stessa. In relazione a tale strategia, nel 2012 saranno presentati i risultati di un'iniziativa avviata dalla Commissione nel 2011 per ottenere dati attendibili e comparabili sulla tratta di esseri umani a livello dell'Unione. In seguito alla prima relazione sull'attuazione del documento mirato all'azione sul rafforzamento della dimensione esterna dell'UE nell'azione contro la tratta degli esseri umani¹⁰³, e in linea con le successive raccomandazioni del Consiglio, la questione è e continuerà ad essere inclusa sistematicamente in tutti gli accordi dell'Unione in materia e in tutti i suoi partenariati strategici con paesi non UE, nonché in tutti i dialoghi politici sulla migrazione e la mobilità. Una componente centrale dell'azione esterna dell'UE in questo settore è costituita dal potenziamento delle capacità, nonché dal rispetto delle norme internazionali in materia, con particolare attenzione alla ratifica e all'attuazione della convenzione delle Nazioni Unite sulla criminalità organizzata transnazionale e dei suoi protocolli aggiuntivi sulla tratta di persone e sul traffico di migranti.

VI. OSSERVAZIONI FINALI: UN QUADRO PER AFFRONTARE INSIEME SFIDE COMUNI

La migrazione è, e continuerà ad essere, un fattore essenziale di arricchimento per l'Unione europea, non solo in termini economici, ma anche per gli aspetti sociali e culturali delle nostre società. È comprensibile che il fenomeno abbia contribuito a diffondere determinate percezioni, che devono essere affrontate in discussioni aperte ed equilibrate, non dominate esclusivamente da una retorica anti-immigrazione. Mentre si parla spesso e ampiamente degli aspetti negativi dell'immigrazione, si tende a dimenticare i contributi positivi che essa apporta e che dovrà continuare ad apportare, affinché l'UE possa crescere e mantenere la propria prosperità. Per ottenere un'integrazione efficace e vantaggiosa per le nostre società sempre più diversificate, occorre migliorare ulteriormente la consapevolezza e gli atteggiamenti della popolazione nei confronti degli immigrati, e occorre d'altra parte che gli immigrati ricevano gli incentivi necessari per essere pienamente coinvolti nelle società in cui vivono.

Una politica migratoria coerente dell'UE deve convincere i cittadini che la migrazione viene gestita in modo efficace per rispondere alle esigenze dell'Unione, in partenariato con i paesi terzi e nel pieno rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali. La caricatura della cosiddetta "fortezza Europa" non rappresenta fedelmente la politica dell'Unione. L'UE ha però il dovere di garantire la sicurezza delle frontiere europee e la presenza di canali adeguati per gli ingressi regolari. Per ottenere questo scopo occorre che l'Unione, le sue istituzioni e i suoi Stati membri continuino a impegnarsi in modo positivo insieme alla società civile, comprese le associazioni di migranti, alle imprese e ai sindacati, per elaborare una politica che risponda alle esigenze dell'UE e offra un rifugio sicuro a coloro che necessitano di protezione. È ovvio che l'UE non può lavorare nell'isolamento: il dialogo con il mondo esterno è essenziale per mostrare, fra l'altro, i benefici che si possono ottenere emigrando nell'Unione. Di conseguenza, la Commissione ritiene che l'UE debba potenziare ulteriormente la sua politica migratoria esterna, nel quadro offerto dall'Approccio globale in materia di migrazione e mobilità.

¹⁰² Direttiva 2011/36/UE del 5 aprile 2011.

¹⁰³ Documento del Consiglio 12401/11.

Molti risultati sono stati già raggiunti a partire dalla prima elaborazione di una politica comune, nel 1999, e l'UE dispone ora di una ricca serie di strumenti in grado di soddisfare la maggior parte delle esigenze. Tali strumenti, però, devono essere usati in modo più efficace e coerente. Gli avvenimenti di portata storica del 2011 hanno dimostrato la necessità di disporre di misure adeguate per reagire in modo dinamico e hanno permesso di individuare determinati ostacoli all'attuazione della politica migratoria dell'UE. La Commissione ha svolto il suo ruolo nel reagire a queste sfide e continuerà a svolgerlo, anche presentando proposte su come affrontare in futuro problemi analoghi. Insieme agli sviluppi già descritti, la presentazione di una proposta di regolamento sul Fondo Asilo e migrazione¹⁰⁴ ha mostrato come i finanziamenti possano essere utilizzati per sostenere e promuovere le iniziative dell'UE sia a breve che a lungo termine, concentrandosi sui flussi migratori e sulla gestione integrata della migrazione.

La Commissione auspica che il dibattito continui, in particolare in seno al Parlamento europeo e al Consiglio, sulla base della presente relazione, specialmente al fine di portare avanti il programma *Azione dell'UE sulle pressioni migratorie – Una risposta strategica*.

¹⁰⁴ COM(2011) 751 definitivo.