

XVI legislatura

# Iniziativa dell'Unione europea in materia di immigrazione

69/DN  
20 giugno 2011



servizio affari  
internazionali  
del Senato

ufficio dei rapporti  
con le istituzioni  
dell'Unione europea

**Unione  
Europea**



Senato della Repubblica  
Servizio affari internazionali  
Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

XVI legislatura

## **Iniziative dell'Unione europea in materia di immigrazione**

Dossier 69/DN  
20 giugno 2011

*a cura di Viviana Di Felice*

XVI Legislatura  
Dossier

# Servizio affari internazionali

## Direttore

...

*Consigliere parlamentare  
Rappresentante permanente del Senato  
presso l'Unione Europea*  
Beatrice Gianani \_0032 2 284 2297

*Segretario parlamentare  
Documentarista*  
Federico Pommier Vincelli \_3542

## Segreteria

Grazia Fagiolini \_2989  
Simona Petrucci \_3666

Fax 06 6706\_4336

## Ufficio dei Rapporti con gli Organismi Internazionali

(Assemblee Nato e Ueo ) fax 06 6706\_4807

*Consigliere parlamentare capo ufficio*  
Alessandra Lai \_2969

*Segretario parlamentare Documentarista*  
Elena Di Pancrazio \_3882

*Coadiutori parlamentari*  
Nadia Quadrelli \_2653  
Laura E. Tabladini \_3428  
Monica Delli Priscoli \_4707

## Ufficio per le Relazioni Interparlamentari

(Assemblee Consiglio d'Europa, Osce, Ince )  
fax 06 6865635

*Consigliere parlamentare capo ufficio*  
Stefano Filippone Thaulero \_3652

*Segretario parlamentare Documentarista*  
Giuseppe Trezza \_3478

*Coadiutori parlamentari*  
Daniela Farneti \_2884  
Antonella Usiello \_4611

## Ufficio dei Rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea

Segreteria \_2891  
fax 06 6706\_3677

*Consigliere parlamentare capo ufficio*  
Roberta d'Addio \_2027

*Consigliere*  
Davide A. Capuano \_3477

## Segretari parlamentari Documentaristi

Patrizia Borgna \_2359  
Luca Briasco \_3581  
Antonella Colmignoli \_4986  
Viviana Di Felice \_3761  
Laura Lo Prato \_3992

## Coadiutori parlamentari

Antonina Celi \_4695  
Silvia Perrella \_2873  
Antonia Salera \_3414

## Unità Operativa Attività di traduzione e interpretariato

fax. 06 6706 4336

*Segretario parlamentare  
Interprete Coordinatore*  
Paola Talevi \_2482

*Coadiutore parlamentare*  
Adele Scarpelli \_4529

## Segretari parlamentari Interpreti

Patrizia Mauracher \_3397  
Claudio Olmeda \_3416  
Cristina Sabatini \_2571  
Angela Scaramuzzi \_3417

## INDICE

NOTA ILLUSTRATIVA	Pag.	i
Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Comunicazione sulla migrazione - COM (2011) 248 def.	"	1
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 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 def.	"	27
Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - Relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2010) - COM (2011) 291 def.	"	47
Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Dialogo con i paesi del Sud del Mediterraneo per la migrazione, la mobilità e la sicurezza - COM (2011) 292 def.	"	61
Lettera del Presidente del Consiglio dei Ministri della Repubblica italiana e del Presidente della Repubblica francese al Presidente del Consiglio europeo e al Presidente della Commissione europea sulle questioni migratorie nell'area del Mediterraneo	"	75
Risposta del Presidente della Commissione europea	"	79
Risposta del Presidente del Consiglio europeo	"	81



## NOTA ILLUSTRATIVA

### 1. Consiglio Giustizia e affari interni dell'11 e 12 aprile 2011

Il **Consiglio Giustizia e affari interni** nella sessione dell'**11 e 12 aprile 2011** ha discusso le questioni legate alla migrazione e alle frontiere in relazione alla situazione nei paesi del vicinato meridionale, nell'ambito del *follow-up* della dichiarazione del Consiglio europeo dell'11 marzo 2011 e delle conclusioni del 24 e 25 marzo 2011, ponendo l'accento sulla risposta nel breve periodo alla situazione di crisi nel Mediterraneo.

Il Consiglio ha ribadito la necessità di dimostrare solidarietà concreta e autentica agli Stati membri esposti più direttamente ai flussi migratori. Ha chiesto a Frontex di predisporre analisi dettagliate del rischio sugli scenari possibili in modo da individuare le risposte più efficaci da darvi, nonché di accelerare i negoziati con i paesi della regione - e in particolare con la Tunisia - al fine di concludere accordi di lavoro operativi, in applicazione di tutte le convenzioni internazionali pertinenti, in particolare la convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare ("convenzione di Montego Bay"). Per rafforzare rapidamente le competenze di Frontex e mettere a sua disposizione strumenti più efficaci, il Consiglio ha sostenuto la necessità di accelerare i negoziati per la modifica del regolamento Frontex, in cooperazione con il Parlamento europeo, nell'ottica di giungere a un accordo entro giugno 2011<sup>1</sup>.

Quanto a un approccio globale e a più lungo termine alla migrazione con i paesi del vicinato meridionale, che dovrà essere approvato dal Consiglio europeo del 24 giugno 2011, è stato chiesto alla Commissione europea di presentare proposte.

Nella sessione dell'11 e 12 aprile i ministri hanno, inoltre, esaminato lo stato delle proposte legislative che costituiscono il pacchetto relativo all'istituzione del **sistema europeo comune di asilo (CEAS)**.

Il Consiglio ha adottato un emendamento alla direttiva "soggiorno di lungo periodo" che estende tutti i diritti previsti nel testo per i cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro dell'Unione ai beneficiari della protezione internazionale.

Sono in corso discussioni riguardo alle proposte di modifica dei regolamenti Dublino e Eurodac<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (Frontex) (COM(2010) 61). Per le conclusioni del Consiglio Giustizia e Affari interni del 9 e 10 giugno 2011, si veda *infra*.

<sup>2</sup> Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'"EURODAC" per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (CE) n. [...] [che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide] (Rifusione) (COM(2010) 555). Per un'analisi dettagliata, si veda la Scheda di valutazione n. 50/2010, a cura dell'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea.

Per quanto riguarda la direttiva sulle condizioni di accoglienza e la direttiva sulle procedure di asilo, è stata rimandata alla sessione di giugno una prima discussione in merito alle proposte rivedute che la Commissione ha poi presentato il 1° giugno 2011 (si veda *infra*).

Nei mesi di febbraio e marzo 2011 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno approvato le rispettive posizioni per quanto riguarda la proposta che modifica la direttiva qualifiche, il che ha reso possibile l'avvio dei negoziati.

Il Consiglio ha, infine, apprezzato l'inizio dei lavori, compresa l'assistenza al sistema di asilo in Grecia, dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, che sta già contribuendo alla cooperazione pratica in materia di asilo, con un significativo anticipo rispetto alla data fissata nel suo regolamento istitutivo (19 giugno 2011).

Le tappe delineate fino al Consiglio europeo del 24 giugno 2011 sono:

- **comunicazione della Commissione sulla migrazione (5 maggio),**
- **Consiglio GAI straordinario (12 maggio),**
- **pacchetto di proposte legislative della Commissione (24 maggio e 1° giugno),**
- **Consiglio GAI (9-10 giugno),**
- **Consiglio europeo (24 giugno).**

## **2. Comunicazione sulla migrazione**

Il **5 maggio 2011** la Commissione europea ha presentato una **comunicazione sulla migrazione** (COM(2011) 248).

Scopo della comunicazione è inserire le proposte politiche recenti e future in un quadro che tenga conto di tutti gli aspetti rilevanti e che permetta all'Unione europea e agli Stati membri di gestire l'asilo, la migrazione e la mobilità dei cittadini di paesi terzi in un contesto sicuro. La Commissione sottolinea come le agitazioni politiche e i conflitti militari abbiano causato la perdita di vite umane e l'esodo di centinaia di migliaia di persone, non solo dai paesi direttamente coinvolti nei cambiamenti come la Tunisia e la Libia, ma anche da altri paesi e come questi recenti avvenimenti di proporzioni storiche nel Mediterraneo meridionale abbiano confermato la necessità di una politica forte e comune dell'Unione europea nel campo della migrazione e dell'asilo.

Sulla base delle conclusioni del Consiglio europeo dell'11 marzo 2011 e del 24 e 25 marzo 2011, della risoluzione del Parlamento europeo del 5 aprile 2011<sup>3</sup> e della comunicazione congiunta della Commissione europea e dell'Alto rappresentante dell'8 marzo 2011<sup>4</sup>, la Commissione ha conseguentemente presentato, il 24 maggio 2011, una

---

<sup>3</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 5 aprile 2011 "Flussi migratori legati all'instabilità: campo di applicazione e ruolo della politica estera dell'UE" (2010/2269(INI)).

<sup>4</sup> La Commissione europea e l'Alto Rappresentante hanno presentato la comunicazione congiunta "*Un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale*", la quale



serie di proposte volte a garantire una strategia coerente dell'Unione nel settore della migrazione, della mobilità e della sicurezza con i paesi del Mediterraneo meridionale (su tali proposte, si veda *infra*).

Tuttavia, la necessità di affrontare questa situazione difficile e mutevole, secondo la Commissione, non dovrebbe indurre a definire soltanto un approccio a breve termine, che si limiti al controllo frontaliero senza tener conto di questioni a più lungo termine. Il dialogo e la cooperazione con i paesi di origine e di transito di questi migranti sono essenziali. Tale cooperazione dovrà fondarsi sulla sicurezza e sulla buona *governance* per consentire di elaborare politiche reciprocamente vantaggiose nel settore della migrazione legale. Dovrà, inoltre, fondarsi sul principio di condizionalità applicato alle questioni relative alla migrazione, in modo da spingere i nostri *partner* a impegnarsi attivamente per prevenire i flussi migratori irregolari, gestire efficacemente le frontiere e cooperare in materia di rimpatrio e riammissione dei migranti irregolari.

La Commissione richiama la necessità di completare entro il 2012, secondo l'auspicio del Consiglio europeo, un sistema europeo comune di asilo che offra un alto livello di protezione e riduca le differenze fra i sistemi di asilo degli Stati membri.

La Commissione ricorda, inoltre, che il Consiglio europeo dell'ottobre 2008 ha adottato un "*Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo*"<sup>5</sup> per stimolare lo sviluppo di una politica comune dell'Unione europea, con cinque impegni: organizzare l'immigrazione legale, combattere l'immigrazione clandestina, rafforzare le frontiere esterne, costruire un sistema di asilo dell'Unione europea e creare un partenariato globale per la migrazione e lo sviluppo. Questi impegni sono stati ribaditi e ulteriormente specificati nel "*Programma di Stoccolma*" adottato dal Consiglio europeo dell'11 e 12 dicembre 2009<sup>6</sup>. L'entrata in vigore del trattato di Lisbona ha inoltre assicurato un quadro giuridico stabile, globale e più trasparente per lo sviluppo della politica di migrazione dell'Unione, in particolare grazie alla partecipazione accresciuta del Parlamento europeo al processo decisionale.

Per quanto riguarda **le misure a breve termine**, stando alle ultime stime, oltre 650.000 persone hanno lasciato il territorio libico per sfuggire alla violenza, trovando ospitalità presso i paesi vicini, principalmente Tunisia ed Egitto. Oltre 20.000 migranti,

---

propone di offrire ai paesi del Mediterraneo meridionale l'opportunità di sviluppare con l'Unione europea un dialogo per la migrazione, la mobilità e la sicurezza inteso a potenziare e favorire i canali migratori regolari e la mobilità dei cittadini fra questi paesi e l'Unione.

<sup>5</sup> Il Consiglio europeo del 15 e 16 ottobre 2008 ha adottato il patto europeo sull'immigrazione e l'asilo (doc. 13440/08), con cui ribadisce solennemente che ogni straniero perseguitato ha il diritto di ottenere assistenza e protezione nel territorio dell'Unione europea in applicazione della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo *status* dei rifugiati, modificata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967, e degli altri trattati ad essa correlati.

<sup>6</sup> La Commissione europea ha presentato il 10 giugno 2009 la comunicazione "*Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini*" (COM(2009) 262). Questo documento, chiamato per motivi di praticità "*programma di Stoccolma*", è il nuovo programma pluriennale per il periodo 2010-2014 e fa seguito al programma dell'Aia, giunto a termine nel dicembre 2009. Il programma è stato adottato dal Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2009 ("*Programma di Stoccolma - Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*", del 2 dicembre 2009, documento n. 17024/09 del Consiglio dell'Unione europea).

provenienti principalmente dalla Tunisia e, in misura minore, da altri paesi africani, sono riusciti a entrare nell'Unione in modo irregolare, sbarcando sulle coste dell'Italia (soprattutto dell'isola di Lampedusa) e di Malta, paesi entrambi esposti a forte pressione migratoria.

La Commissione afferma che l'Unione europea ha risposto rapidamente a queste sfide con i mezzi operativi e finanziari di cui dispone. Sono stati mobilitati fondi per gestire l'emergenza umanitaria generata dall'improvviso afflusso di rifugiati e sfollati nei paesi confinanti con la Libia. Unitamente ai fondi forniti su base bilaterale, questo sostegno ha permesso di dare un rifugio temporaneo ai rifugiati e agli sfollati, di rispondere alle loro esigenze basilari e di aiutare molti di loro a ritornare nei rispettivi paesi d'origine. Frontex ha avviato l'operazione congiunta EPN Hermes Extension 2011 per aiutare l'Italia a fronteggiare lo sbarco di migranti e rifugiati sulle sue sponde. Europol ha inviato in Italia una squadra di esperti per aiutare le autorità di contrasto nazionali a individuare eventuali trafficanti di esseri umani fra i migranti in posizione irregolare entrati nel territorio italiano. Gli Stati membri più esposti al crescente flusso di rifugiati e migranti in posizione irregolare hanno inoltre ricevuto assistenza finanziaria.

Anche se la risposta dell'Unione europea alla situazione di emergenza è stata globale, la Commissione sottolinea che l'attuale crisi ha evidenziato il fatto che l'Unione può trovare modi per affrontare meglio situazioni di questo tipo e, in generale, per gestire meglio la migrazione. La Commissione propone pertanto una serie di iniziative che riguardano i seguenti aspetti:

- **completamento del sistema europeo comune di asilo entro il 2012**, in linea con i valori fondamentali e gli obblighi internazionali dell'Unione;
- **controlli rafforzati alle frontiere e governance Schengen** per affrontare l'immigrazione irregolare, garantire che ciascuno Stato membro controlli efficacemente la propria parte delle frontiere esterne dell'Unione in linea con il disposto e lo spirito delle norme dell'Unione europea, e aumentare la fiducia nell'efficacia del sistema UE di gestione della migrazione;
- **un'immigrazione legale più mirata** nell'Unione europea, volta a facilitare l'arrivo di persone dotate delle competenze necessarie per contribuire a colmare le previste carenze di manodopera e di personale qualificato nell'Unione e ad ovviare al previsto declino demografico della popolazione attiva;
- **condivisione delle migliori pratiche** nelle strategie adottate dagli Stati membri per l'integrazione degli immigranti legali nell'Unione europea, in modo tale da garantire la massimizzazione dei vantaggi economici dell'immigrazione e assicurare l'armonia sociale nell'Unione;
- **un approccio strategico ai rapporti con i paesi terzi** sulle questioni relative alla migrazione, allo scopo di facilitare il movimento delle persone grazie a migliori possibilità di migrazione legale, unitamente a misure volte a prevenire la migrazione irregolare.

La comunicazione della Commissione è alla base del dibattito che ha avuto luogo in occasione del Consiglio straordinario Giustizia e affari interni convocato per il 12 maggio

2011 (su cui si veda *infra*), dibattito cui seguiranno le discussioni in materia di migrazione nell'ambito del Consiglio Giustizia e affari interni del 9 e 10 giugno e del Consiglio europeo del 24 giugno.

### **3. Lo spazio e la cooperazione Schengen**

Lo spazio e la cooperazione Schengen si basano sul trattato di Schengen del 1985, firmato da Francia, Germania, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi, i quali hanno deciso di creare fra di essi un territorio senza frontiere, il cosiddetto "spazio Schengen", dal nome della città lussemburghese nella quale sono stati firmati i primi accordi. In virtù della firma del trattato di Amsterdam, tale cooperazione intergovernativa è stata integrata nell'Unione europea il 1° maggio 1999.

L'*acquis* di Schengen comprende:

1. L'accordo, firmato a Schengen il 14 giugno 1985, fra i governi degli Stati dell'Unione economica del Benelux, la Repubblica federale di Germania e la Repubblica francese, relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni.
2. La Convenzione, firmata a Schengen il 19 giugno 1990, fra il Regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo e il Regno dei Paesi Bassi, recante applicazione dell'accordo relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, firmato a Schengen il 14 giugno 1985, nonché l'atto finale e le dichiarazioni comuni relativi.
3. I protocolli e gli accordi di adesione all'accordo del 1985 e la convenzione di applicazione dell'accordo del 1990 con l'Italia (firmata a Parigi il 27 novembre 1990), la Spagna e il Portogallo (entrambe firmate a Bonn il 25 giugno 1991), la Grecia (firmata a Madrid il 6 novembre 1992), l'Austria (firmata a Bruxelles il 28 aprile 1995) e la Danimarca, la Finlandia e la Svezia (tutte firmate a Lussemburgo il 19 dicembre 1996), con i relativi atti finali e dichiarazioni.
4. Le decisioni e le dichiarazioni del Comitato esecutivo "Schengen".
5. Le decisioni la cui adozione in seno al Gruppo centrale è stata autorizzata dal Comitato esecutivo.

La Convenzione, in particolare, si compone di 142 articoli, che riguardano sostanzialmente i seguenti settori: soppressione dei controlli alle frontiere interne e circolazione delle persone; cooperazione fra polizie e cooperazione giudiziaria in materia penale e di estradizione; creazione di un sistema di scambio di informazioni denominato SIS (Sistema informativo Schengen) e protezione di dati personali; trasporto e circolazione di merci.

**Il regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen),** entrato in vigore il 13 ottobre 2006, ha operato una rifusione dell'*acquis* esistente e ha introdotto un codice comunitario contenente norme e procedure relative

all'attraversamento delle frontiere esterne dell'Unione europea e al ripristino dei controlli alle frontiere interne. Il regolamento ha abrogato gli articoli da 2 a 8 della convenzione d'applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985 e il manuale comune sulle frontiere esterne.

Il **10 marzo 2011** la Commissione europea ha presentato una **proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), e la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen**<sup>7</sup>. La Commissione sottolinea che le modifiche proposte si basano sull'esperienza pratica degli Stati membri e della stessa Commissione nell'applicazione del codice frontiere Schengen, inclusi i risultati delle valutazioni Schengen<sup>8</sup>, e in risposta alle relazioni e alle richieste degli Stati membri.

#### **4. Consiglio Giustizia e affari interni del 12 maggio 2011**

Sulla base della comunicazione della Commissione del 4 maggio 2011 sulla migrazione e delle conclusioni del Consiglio Giustizia e affari interni dell'11 e 12 aprile 2011, il Consiglio ha discusso in particolare le questioni legate alle frontiere e all'afflusso di persone dai **paesi del vicinato meridionale** e, in generale, alla **politica di migrazione e asilo** dell'Unione europea.

La pressione esercitata sulle frontiere meridionali dell'Unione continua a essere fonte di preoccupazione per quanto riguarda sia la situazione umanitaria che la migrazione irregolare. Il Consiglio ha ribadito quindi la necessità di controlli efficaci alle frontiere esterne e di maggiore cooperazione con i paesi terzi del vicinato meridionale e del partenariato orientale.

La comunicazione della Commissione sulla migrazione ha trovato un ampio consenso negli Stati membri, che hanno sostenuto in particolare la necessità delle seguenti iniziative: controllo rafforzato delle frontiere e revisione della *governance* Schengen per affrontare l'immigrazione irregolare, garantire che ciascuno Stato membro controlli efficacemente la propria parte delle frontiere esterne dell'UE e aumentare la fiducia nell'efficacia del sistema UE di gestione della migrazione; completamento del sistema europeo comune di asilo (CEAS) entro il 2012; un'immigrazione legale più mirata nell'UE per facilitare l'arrivo di persone dotate delle competenze ivi richieste, in modo da colmare le previste carenze di manodopera e di personale qualificato; scambio delle migliori prassi per un'integrazione riuscita dei migranti; un approccio strategico per le relazioni con i paesi terzi sulle questioni relative alla migrazione, alla mobilità e alla sicurezza.

---

<sup>7</sup> Si veda la scheda di valutazione n. 21/2011, a cura dell'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea.

<sup>8</sup> Il 16 novembre 2010 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di valutazione per verificare l'applicazione dell'*acquis* di Schengen (COM(2010) 624). Si veda la scheda di valutazione n. 57/2010, a cura dell'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea.

I ministri hanno, infine, ribadito che entro il 2012 dovrebbe essere completato il sistema europeo comune di asilo.

## **5. Proposte della Commissione europea del 24 maggio 2011.**

La Commissione ha proposto il 24 maggio un pacchetto di misure per una gestione migliore dei flussi migratori dal Sud del Mediterraneo, nonché una serie di modifiche del regolamento sui visti al fine di evitare abusi del sistema di esenzione dal visto. Le iniziative della Commissione comprendono:

- Una **proposta di modifica del regolamento (CE) n. 539/2001 sui visti** (COM(2011) 290), che propone di introdurre una clausola di salvaguardia da applicarsi in circostanze eccezionali e a precise condizioni, consentendo di ripristinare temporaneamente l'obbligo di visto per i cittadini di un dato paese terzo.
- La **relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2010)** (COM(2011) 291), che evidenzia gli sviluppi principali conseguiti lo scorso anno a livello UE e nazionale sul fronte dell'immigrazione.
- Una comunicazione dal titolo "**Dialogo con i paesi del Sud del Mediterraneo per la migrazione, la mobilità e la sicurezza**" (COM(2011) 292), in cui si propone di intavolare dialoghi sulla migrazione, sulla mobilità e sulla sicurezza con i paesi dell'Africa settentrionale.

Tali iniziative sono state discusse in occasione del Consiglio Giustizia e affari interni nella sessione del 9 e 10 giugno 2011 e costituiranno lo spunto per il dibattito fra i capi di Stato e di governo dell'Unione europea in sede di Consiglio europeo a Bruxelles il 24 giugno 2011.

- **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 visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo.**

Il regolamento (CE) N. 539/2001 del Consiglio, del 15 marzo 2001, a norma dell'articolo 62, paragrafo 2, lettera b), punto i), del trattato che istituisce la Comunità europea, ha adottato le regole in materia di visti relativi a soggiorni previsti di durata non superiore a tre mesi e, in questo ambito, ha formato l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo. L'articolo 61 del trattato CE annoverava la formazione di questi elenchi fra le misure di accompagnamento direttamente collegate alla libera circolazione delle persone in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

La Commissione sottolinea che l'attuale normativa dell'Unione europea in materia di visti non permette un processo decisionale rapido e che per abolire o introdurre un obbligo di

visto occorre attivare una procedura ordinaria di codecisione che rischia di protrarsi per anni. Per tale motivo la Commissione propone di introdurre una clausola di salvaguardia che consenta, in circostanze eccezionali, di ripristinare temporaneamente l'obbligo di visto per i cittadini di un dato paese terzo. Il nuovo meccanismo darebbe all'Unione lo strumento, cui ricorrere solo in situazioni di emergenza, per contrastare eventuali criticità dovute alla liberalizzazione dei visti, in particolare l'arrivo massiccio nel suo territorio di migranti irregolari o richiedenti asilo le cui domande non siano fondate.

La proposta della Commissione europea apporta inoltre alcune modifiche tecniche al testo del regolamento, ad esempio il meccanismo di reciprocità, e introduce norme nuove relativamente all'obbligo del visto o all'esenzione da questo applicabili a varie categorie di cittadini di paesi terzi elencate all'articolo 4 del regolamento e che erano oggetto di decisioni unilaterali dei singoli Stati membri<sup>9</sup>.

### • **Relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2010)**

La relazione annuale 2010 sull'immigrazione e l'asilo, che risponde alla richiesta formulata dal Consiglio europeo in occasione dell'adozione del *Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo* del 2008, rende conto degli sviluppi del 2010, in ambito nazionale e dell'Unione, nell'attuare il patto e realizzare le pertinenti priorità del programma di Stoccolma adottato nel 2009. Oltre a passare sinteticamente in rassegna e valutare gli sviluppi del 2010 su scala nazionale ed europea, illustrati in dettaglio nel documento di lavoro della Commissione<sup>10</sup>, la relazione formula raccomandazioni per gli interventi futuri.

Innanzitutto, la Commissione sottolinea che, dati i gravi squilibri fra competenze e mercato del lavoro europeo e tenuto conto degli sviluppi demografici irreversibili<sup>11</sup>, una politica di **immigrazione legale e integrazione** ben concepita, in linea con il programma di Stoccolma e sostenuta da specifici strumenti giuridici dell'Unione, svolge un ruolo centrale nel garantire la competitività dell'Unione nel lungo termine e, in ultima analisi, il futuro del modello sociale europeo. La Commissione sta predisponendo una serie di strumenti intesi a compensare gli squilibri fra offerta e domanda di competenze: la panoramica europea delle competenze che sarà disponibile dal 2012, l'osservatorio europeo dei posti di lavoro vacanti, il bollettino europeo per la mobilità professionale, le previsioni del CEDEFOP (Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale) sulla domanda e l'offerta di competenze nel lungo termine. Entro il 2012, presenterà inoltre un libro verde che passerà in rassegna queste problematiche.

Nell'intento di sviluppare il quadro normativo in materia di migrazione legale, la Commissione propone: il recepimento della direttiva sulla "carta blu UE", che dovrebbe concludersi entro giugno 2011 (il regime della carta blu UE introduce un pacchetto di

---

<sup>9</sup> Per un'analisi dettagliata della 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 visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo, si rimanda alla Scheda di valutazione n. 31/2011, a cura dell'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea.

<sup>10</sup> SEC(2011) 620.

<sup>11</sup> Eurostat, *Statistics in Focus*, 72/2008 "Ageing characterises the demographic perspectives of the European societies".

misure che vanno dalla parità di trattamento rispetto ai lavoratori nazionali a condizioni favorevoli per il ricongiungimento familiare e la mobilità all'interno dell'Unione); il raggiungimento di un accordo sul progetto di direttiva sul "permesso unico" e, nei prossimi mesi, sulle proposte di direttive sui lavoratori stagionali e sui trasferimenti intrasocietari.

In materia di **asilo**, la Commissione rileva che l'*iter* legislativo ha proceduto a rilento e con difficoltà nel 2010. La relazione ribadisce, tuttavia, che la solidarietà fra gli Stati membri è una componente essenziale del sistema europeo comune di asilo. Si cita in proposito un progetto pilota, attualmente in corso, per ricollocare da Malta verso dieci Stati membri circa 250 beneficiari di protezione internazionale; e si riferisce che la Grecia, dopo aver presentato alla Commissione europea un piano d'azione ad agosto 2010, ha intrapreso una profonda revisione del sistema nazionale di immigrazione e asilo, avvalendosi del sostegno della Commissione, degli Stati membri, della Norvegia, dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e di altri *partner* dell'Unione. La Commissione raccomanda, entro la scadenza del 2012, di: concludere i negoziati su tutte le proposte legislative in materia di asilo; trovare un accordo sul programma comune di reinsediamento UE.

Le questioni connesse all'**integrazione** hanno avuto nel 2010 un posto centrale nell'agenda politica europea. Nella relazione si raccomanda all'Unione di riconoscere e sostenere il contributo degli immigrati alla crescita economica, garantendo al tempo stesso la coesione sociale.

Per quanto riguarda gli strumenti di lotta contro l'**immigrazione irregolare**, i due principali strumenti giuridici adottati di recente, la direttiva 2008/115/CE sui rimpatri e la direttiva 2009/52/CE sulle sanzioni ai datori di lavoro, sono attualmente in vigore, sebbene la Commissione sottolinei che il loro recepimento sia tutt'altro che soddisfacente, soprattutto per quanto riguarda la direttiva "rimpatri", il cui termine d'attuazione è scaduto il 24 dicembre 2010. Per questo motivo si raccomanda di garantirne il recepimento pieno e tempestivo.

Nel 2010 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento che istituisce un meccanismo di valutazione per monitorare l'applicazione dell'**acquis di Schengen**: ora la Commissione sottolinea che l'adozione di questo regolamento è prioritaria affinché l'Unione sia meglio attrezzata per garantire un'applicazione uniforme delle normative e prendere i provvedimenti necessari ove ciò non si verifichi.

In tema di **efficacia dei controlli alle frontiere**, la Commissione sottolinea che questa ha avuto risultati discontinui. Per la prima volta è stato fatto ricorso alle squadre di intervento rapido alle frontiere (RABIT) coordinate da Frontex, su richiesta della Grecia chiamata a tener testa alle pressioni alle frontiere terrestri con la Turchia. Tuttavia l'azione coordinata e preventiva dell'Unione nei confronti dei paesi d'origine è ancora lenta e carente. La Commissione raccomanda che il Parlamento europeo e il Consiglio raggiungano quanto prima un accordo sulla proposta di modifica del regolamento Frontex, al fine di garantire un'adeguata base giuridica per potenziare il funzionamento dell'agenzia.

Infine, la Commissione sollecita l'Unione e gli Stati membri nell'attuazione del piano d'azione sui **minori non accompagnati**.

## • Dialogo con i paesi del Sud del Mediterraneo per la migrazione, la mobilità e la sicurezza

La Commissione propone di intavolare dialoghi sulla migrazione, sulla mobilità e sulla sicurezza con i paesi dell'Africa settentrionale, che ricomprendano tutti gli aspetti connessi al fenomeno migratorio delle relazioni future dell'Unione europea con tale regione. Tale dialogo farà parte di un impegno e di un'assistenza ben più ampi nel quadro della nuova politica europea di vicinato. Con i suoi aspetti tematici e specifici, esso si svolgerà all'interno dei quadri più vasti di dialogo e di relazioni bilaterali, tenendo conto, a livello regionale, della strategia comune Africa-UE e del partenariato Africa-UE in materia di migrazione, mobilità e occupazione.

Per conseguire questo importante obiettivo, come richiesto dal Consiglio europeo, la Commissione intende avvalersi pienamente dello strumento esistente previsto nell'ambito dell'**approccio globale dell'UE in materia di migrazione**, il cosiddetto **partenariato per la mobilità**, rivelatosi efficace nel promuovere il dialogo e la cooperazione operativa con i paesi terzi. La Commissione dichiara che i partenariati per la mobilità saranno opportunamente modulati in funzione della situazione specifica e delle esigenze dei paesi del Sud del Mediterraneo interessati.

Tali misure favoriranno la mobilità delle persone dai paesi del Sud del Mediterraneo verso l'Unione europea. Strumenti fondamentali saranno:

- l'UE offrirà ai paesi *partner* la possibilità di concludere un **accordo di facilitazione** del rilascio **dei visti**, i cui contenuti varieranno comunque in funzione del paese *partner*, ma sosterrà almeno la mobilità di **studenti, ricercatori e uomini e donne d'affari**;
- i partenariati per la mobilità potrebbero includere anche programmi specifici miranti a favorire la **migrazione per motivi di lavoro** fra gli Stati membri interessati e i paesi del Sud del Mediterraneo<sup>12</sup>;
- l'Unione e i paesi *partner* nel quadro del dialogo dovranno garantire che sarà loro cura prendere tutte le misure efficaci per prevenire la migrazione irregolare e che acconsentiranno al rimpatrio dei loro cittadini che non hanno i requisiti per soggiornare sul territorio europeo.

La Commissione ricorda di avere già avviato, nelle ultime settimane, i primi contatti in vista di un dialogo con la Tunisia e l'Egitto, così come con altri *partner* interessati nel prossimo futuro.

---

<sup>12</sup> Tali programmi potrebbero permettere 1) l'adozione di programmi specifici e/o di quadri normativi semplificati per la migrazione circolare (inclusa quella stagionale), 2) il potenziamento della capacità di gestione delle rimesse dei lavoratori al fine di aumentarne l'impatto sullo sviluppo, 3) il potenziamento della capacità di collegare efficacemente la domanda e l'offerta di lavoro e di gestire il ritorno e il reinserimento dei migranti, 4) il riconoscimento delle competenze e delle qualifiche professionali e universitarie, 5) la definizione e l'attuazione di quadri normativi che diano maggiori possibilità di trasferimento dei diritti previdenziali acquisiti, 6) un miglior accesso alle informazioni riguardanti l'offerta di lavoro nei mercati degli Stati membri dell'Unione, 7) l'individuazione di misure volte a migliorare la cooperazione e il coordinamento tra i paesi del Sud del Mediterraneo e gli Stati membri dell'Unione su questioni relative alle competenze e alle modalità per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, sviluppando quanto già fatto dalla Fondazione europea per la formazione professionale (ETF).



## 6. Proposte della Commissione europea del 1° giugno 2011

Al fine di completare il sistema europeo comune di asilo previsto per il 2012, la Commissione europea ha presentato il 1° giugno 2011 proposte di modifica delle direttive "accoglienza" e "procedure", con l'intento dichiarato di introdurre norme più flessibili, eque ed efficaci che agevolino gli Stati membri e i richiedenti protezione internazionale<sup>13</sup>. Tali proposte fanno seguito ai negoziati in sede di Consiglio dei Ministri e di Parlamento europeo, ma anche alle consultazioni con le associazioni di rifugiati e con l'UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees* – Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati). La Commissione europea aveva già presentato proposte di modifica alla direttiva "accoglienza", il 3 dicembre 2008<sup>14</sup>, e alla direttiva "procedure", il 21 ottobre 2009<sup>15</sup>.

Entrambe le proposte sono state discusse durante la sessione del 9 e 10 giugno del Consiglio Giustizia e affari interni.

- **Proposta modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime per le procedure ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale (COM(2011) 319)**

Le modifiche proposte dalla Commissione alla direttiva "procedure" sono intese a semplificare e chiarire le norme al fine di:

- semplificarne l'attuazione per gli Stati membri, in particolare quando si trovano a dover trattare contemporaneamente un numero ingente di domande di asilo. Sono state riviste le norme che disciplinano l'accesso alla procedura di asilo, lo svolgimento dei colloqui personali e la durata massima delle procedure (obiettivo centrale della proposta resta il termine generale di sei mesi per concludere le procedure di primo grado<sup>16</sup>);
- contrastare meglio i potenziali abusi. Nuove disposizioni permettono agli Stati membri di accelerare le procedure ed esaminare alla frontiera le domande chiaramente poco convincenti o presentate da richiedenti che costituiscono un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico;
- migliorare la qualità del processo decisionale in primo grado aggiungendo accorgimenti pratici che aiutino il richiedente a capire la procedura o

---

<sup>13</sup> Su tali proposte, sono in corso di preparazione Schede di valutazione a cura dell'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea.

<sup>14</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (COM(2008) 815). Si veda il *Dossier* n. 23/DN, a cura dell'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea.

<sup>15</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale (COM(2009) 554).

<sup>16</sup> "È indispensabile che le decisioni in merito a tutte le domande di protezione internazionale siano adottate sulla base dei fatti e, in primo grado, da autorità il cui organico dispone di conoscenze adeguate o abbia ricevuto la formazione necessaria in materia di asilo e di protezione dei rifugiati" (considerando 10 della proposta).

predisponendo un'adeguata formazione del personale che esamina le domande e prende le dovute decisioni;

- garantire l'accesso alla protezione. Sono chiarite le fasi iniziali della procedura, a beneficio delle guardie di frontiera, dei poliziotti e altre autorità che per primi entrano in contatto con chi chiede protezione;
- gestire le domande reiterate. La proposta chiarisce le norme che regolano la possibilità per il richiedente asilo di reiterare la domanda nell'ipotesi che sia cambiata la sua situazione, nell'intento anche di prevenire eventuali abusi;
- migliorare la coerenza con altri strumenti dell'*acquis* dell'Unione in materia di asilo, come l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo. La proposta riserva, infatti, all'Ufficio un ruolo più concreto nelle disposizioni relative alla formazione e all'accesso alla procedura.

• **Proposta modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo (rifusione) (COM(2011) 320)**

Le modifiche che la Commissione propone di apportare alla direttiva "accoglienza" sono volte a una maggiore chiarezza e flessibilità al fine di:

- semplificarne l'attuazione per gli Stati membri che, disponendo di un margine di manovra più ampio per realizzare le misure previste, vedrebbero ridursi gli oneri finanziari e amministrativi;
- disporre norme chiare che limitino rigorosamente la possibilità di trattenere i richiedenti asilo. La nuova proposta mantiene elevate le norme sul trattamento, soprattutto con riguardo al trattenimento (il diritto di libera circolazione può essere soggetto a restrizioni solo se necessarie e proporzionate nonché giustificate da motivazioni dettagliate ed esaurienti);
- garantire un livello di vita dignitoso, soprattutto con misure nazionali dirette a individuare le particolari esigenze delle persone vulnerabili, come i minori e le vittime di tortura, o con un sostegno materiale di livello adeguato per i richiedenti asilo;
- favorire l'indipendenza economica dei richiedenti asilo. L'obiettivo è agevolare l'accesso al mercato del lavoro riconoscendo agli Stati membri una certa flessibilità durante l'esame della domanda in primo grado o in caso debbano far fronte a un numero elevato di domande simultaneamente.

## **7. Consiglio Giustizia e affari interni del 9 e 10 giugno 2011**

I ministri degli Interni hanno discusso le questioni in sospeso atte a modificare le **norme su Frontex** (l'Agenzia dell'Unione europea per la gestione delle frontiere esterne). Le principali questioni non ancora risolte e su cui i ministri si sono soffermati riguardano: l'eventuale obbligo degli Stati membri di fornire guardie di frontiera (sotto forma di

distacco temporaneo) alle squadre comuni di sostegno Frontex e le eventuali eccezioni consentibili; la creazione di un *pool* comune di guardie di frontiera per le operazioni congiunte e le missioni delle squadre di intervento rapido alle frontiere (RABIT); il controllo delle operazioni di rimpatrio; lo sviluppo ulteriore della strategia dell'agenzia in materia di diritti fondamentali. L'obiettivo rimane quello di raggiungere un accordo con il Parlamento europeo prima della fine di giugno in linea con le conclusioni del Consiglio europeo del 24 marzo 2011.

Il Consiglio ha quindi adottato le **conclusioni in materia di frontiere, immigrazione e asilo** dopo aver discusso le comunicazioni presentate dalla Commissione europea in materia di immigrazione. Conclusioni sono state adottate anche sulle **valutazioni Schengen di Bulgaria e Romania**, in merito alle quali il Consiglio ha espresso l'intenzione di svolgere nuove discussioni non appena possibile, ma non più tardi di settembre 2011.

Sul pacchetto legislativo che mira a istituire un regime europeo comune in materia di asilo (CEAS) a partire dal 2012, il Consiglio ha avuto un primo scambio di vedute sulle due proposte presentate dalla Commissione europea il 1° giugno 2011, la direttiva "procedure" e la direttiva "accoglienza". In materia di migrazione legale, i ministri hanno preso atto dello stato di avanzamento di tre proposte (sui trasferimenti intra-aziendali, sui lavoratori stagionali e sul permesso unico per i cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nell'Unione europea).

Sono, infine, state adottate le Conclusioni sulla Strategia dell'Unione europea in materia di riammissione.

A margine del Consiglio, il Comitato misto (UE più Norvegia, Islanda, Liechtenstein e Svizzera) ha discusso, fra le altre cose, due presentazioni da parte della Commissione: una relazione sul meccanismo di sorveglianza post liberalizzazione dei visti per i Balcani occidentali, e una nuova proposta di modifica delle regole che governano il regime di esenzione dai visti dell'UE.





COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 4.5.2011  
COM(2011) 248 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,  
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E  
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Comunicazione sulla migrazione**

## INDICE

1.	Introduzione .....	3
2.	Attraversamento delle frontiere.....	5
2.1.	Affrontare la crisi: le misure a breve termine .....	5
2.2.	Controlli alle frontiere esterne .....	7
2.3.	Governance Schengen.....	8
2.4.	Prevenire l'immigrazione irregolare.....	9
3.	Circolare e vivere in uno spazio senza frontiere interne .....	10
3.1.	Mobilità organizzata.....	10
3.2.	Una politica coerente di mobilità per i cittadini dei paesi terzi che includa i visti ....	11
3.3.	Una buona gestione dell'immigrazione legale .....	12
3.4.	Costruire una società inclusiva integrando i migranti.....	14
4.	Fornire protezione internazionale alle persone che ne hanno bisogno .....	15
5.	La migrazione nelle relazioni esterne al di là della crisi.....	16
5.1.	Un approccio globale in materia di migrazione .....	16
5.2.	Oltre la crisi: un partenariato tra l'UE e il Mediterraneo meridionale .....	17
	ALLEGATO 1.....	19
	ALLEGATO 2.....	22

## 1. INTRODUZIONE

Gli eventi verificatisi nel Mediterraneo meridionale creano speranze di una vita migliore per milioni di persone che vivono vicine a noi, e di un maggior rispetto dei diritti dell'uomo, del pluralismo, dello Stato di diritto e della giustizia sociale. D'altra parte, come spesso avviene nel caso di rivolte democratiche, tali eventi potrebbero dar luogo, a breve e medio termine, a sovvertimenti e situazioni di incertezza. Le agitazioni politiche e i conflitti militari hanno causato la perdita di vite umane e l'esodo di centinaia di migliaia di persone, non solo dai paesi direttamente coinvolti nei cambiamenti come la Tunisia e la Libia, ma anche da altri paesi.

Questi recenti avvenimenti di proporzioni storiche nel Mediterraneo meridionale hanno confermato la necessità di una politica forte e comune dell'UE nel campo della migrazione e dell'asilo. Oggi più che mai è necessario realizzare progressi sostanziali per quanto riguarda la legislazione, la cooperazione operativa e le nostre relazioni coi paesi terzi. Scopo della presente comunicazione è inserire le proposte politiche recenti e future in un quadro che tenga conto di tutti gli aspetti rilevanti e che permetta all'UE e agli Stati membri di gestire l'asilo, la migrazione e la mobilità dei cittadini di paesi terzi in un contesto sicuro.

Alcuni Stati membri, come l'Italia, Malta, la Grecia e Cipro, sono esposti in modo più diretto ad arrivi massicci di migranti irregolari e, in misura limitata, di persone che necessitano di protezione internazionale. Non si tratta di un problema soltanto nazionale, ma di un fenomeno che va affrontato a livello dell'UE e che richiede un'autentica solidarietà tra gli Stati membri.

L'UE deve garantire una rapida assistenza a tutte le persone che ne hanno bisogno (come ha già fatto specialmente al confine tra Tunisia e Libia) e offrire rifugio a coloro che necessitano di protezione internazionale. Se da un lato deve mantenere e consolidare la sua tradizionale offerta di asilo e protezione, dall'altro deve prevedere gli strumenti appropriati per impedire che le sue frontiere siano attraversate irregolarmente da un gran numero di migranti per motivi economici. Se vuole conseguire questi obiettivi ed essere credibile nella sua politica interna ed estera, l'UE deve gestire le proprie frontiere in modo efficace.

L'evolversi continuo della situazione dei paesi meridionali vicini all'Unione impone risposte rapide. Sulla base delle conclusioni del Consiglio europeo dell'11 e del 25 marzo, della risoluzione del Parlamento europeo del 5 aprile<sup>1</sup> e della comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto rappresentante dell'8 marzo, la Commissione presenterà il 24 maggio una serie di proposte volte a garantire una strategia coerente dell'UE nel settore della migrazione, della mobilità e della sicurezza con i paesi del Mediterraneo meridionale.

Tuttavia, la necessità di affrontare questa situazione difficile e mutevole non dovrebbe indurre a definire soltanto un approccio a breve termine, che si limiti al controllo frontaliero senza tener conto di questioni a più lungo termine. Il dialogo e la cooperazione coi paesi di origine e di transito di questi migranti sono essenziali. Tale cooperazione deve fondarsi sulla sicurezza e sulla buona governance per consentire di elaborare politiche reciprocamente vantaggiose nel settore della migrazione legale. Comporta inoltre una maggiore collaborazione economica, che permetta di creare le condizioni per la crescita e l'occupazione nei paesi di origine e di

---

<sup>1</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 5 aprile 2011 "Flussi migratori legati all'instabilità: campo di applicazione e ruolo della politica estera dell'UE" ([2010/2269\(INI\)](#))

affrontare le cause della migrazione irregolare. Tale cooperazione deve inoltre fondarsi sul principio di condizionalità applicato alle questioni relative alla migrazione, in modo da spingere i nostri partner ad impegnarsi attivamente per prevenire i flussi migratori irregolari, gestire efficacemente le frontiere e cooperare in materia di rimpatrio e riammissione dei migranti irregolari.

Una politica migratoria complessiva per i cittadini di paesi terzi, basata su procedure di ammissione comuni, che tratti equamente tali cittadini, può oltretutto contribuire alla futura prosperità dell'UE. Come sottolineato nella strategia Europa 2020, una delle sfide economiche più urgenti dell'Europa riguarda il declino demografico della popolazione in età lavorativa, accompagnato dalla prospettiva di notevoli carenze di competenze in taluni settori. Se vuole rimanere competitiva e mantenere il suo modello sociale in modo sostenibile, l'Europa deve adottare misure volte a migliorare i tassi di occupazione dei cittadini residenti nell'UE, ma al contempo deve prendere iniziative concrete per far fronte alle esigenze di manodopera previste tramite un'immigrazione mirata di cittadini di paesi terzi.

L'UE deve inoltre poter contare su procedure di asilo sicure ed efficienti per le persone che hanno bisogno di protezione. Sessant'anni dopo la firma della Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati, è tempo che l'UE ribadisca il suo impegno a offrire protezione a tutti i cittadini di paesi terzi e gli apolidi perseguitati che giungono sul suo territorio. Occorre completare entro il 2012, secondo l'auspicio del Consiglio europeo, un sistema europeo comune di asilo che offra un alto livello di protezione e riduca le differenze tra i sistemi di asilo degli Stati membri.

Le questioni relative alla migrazione hanno un'incidenza politica sempre più significativa nell'UE. Il Consiglio europeo dell'ottobre 2008 ha adottato un patto europeo sull'immigrazione e l'asilo per stimolare lo sviluppo di una politica comune dell'UE, con cinque impegni: organizzare l'immigrazione legale, combattere l'immigrazione clandestina, rafforzare le frontiere esterne, costruire un sistema di asilo dell'UE e creare un partenariato globale per la migrazione e lo sviluppo. L'assunto principale di questo patto rimane valido e deve continuare a orientare la nostra azione: se gestita male, l'immigrazione può compromettere la coesione sociale e la fiducia dei cittadini in uno spazio di libera circolazione privo di frontiere interne, ma se gestita bene può costituire un vantaggio per l'UE. Questi impegni sono stati ribaditi e ulteriormente specificati nel programma di Stoccolma adottato dal Consiglio nel dicembre 2009; l'entrata in vigore del trattato di Lisbona ha inoltre assicurato un quadro giuridico stabile, globale e più trasparente per lo sviluppo della politica di migrazione dell'UE, in particolare grazie alla partecipazione accresciuta del Parlamento europeo al processo decisionale.

Al contempo, come i recenti avvenimenti hanno dimostrato in modo lampante, lo sviluppo della politica di migrazione dell'UE continua a essere ostacolato da sfide notevoli. La vulnerabilità di alcune parti delle frontiere esterne dell'Unione, specialmente nel Mediterraneo meridionale e al confine terrestre tra Grecia e Turchia, ne è un chiaro esempio. Occorre soprattutto prendere provvedimenti per impedire che l'UE sia raggiunta da un numero ingente di migranti in posizione irregolare, spesso sfruttati da reti criminali senza scrupoli. L'Unione europea deve pertanto seguire una politica migratoria basata su una gestione efficace dell'immigrazione e impedire che la maggiore esigenza di mobilità comprometta la sicurezza delle sue frontiere esterne. Se la presente comunicazione si concentra ovviamente sulle regioni che suscitano le preoccupazioni più immediate, la politica di migrazione dell'UE ha un'impostazione globale dal punto di vista geografico.



## **2. ATTRAVERSAMENTO DELLE FRONTIERE**

### **2.1. Affrontare la crisi: le misure a breve termine**

Dall'inizio dell'anno si è assistito ad esodi di massa di popolazioni di molti paesi nordafricani, soprattutto della Libia. Stando alle ultime stime, oltre 650 000 persone hanno lasciato il territorio libico per sfuggire alla violenza, trovando ospitalità presso i paesi vicini, principalmente Tunisia ed Egitto. Molte sono riuscite in seguito a tornare nei rispettivi paesi d'origine, in certi casi grazie all'assistenza. Questi sforzi di accoglienza e rimpatrio hanno richiesto una massiccia mobilitazione di risorse da parte dei paesi ospitanti, dell'Unione europea, delle ONG e della comunità internazionale. Fornendo sostegno finanziario a scopi umanitari e mettendo a disposizione mezzi di trasporto, l'Unione ha sinora contribuito al rimpatrio di circa 50 000 cittadini di paesi terzi.

Migliaia di persone hanno cercato negli ultimi tempi di raggiungere l'UE, esercitando una pressione crescente sui sistemi di protezione e accoglienza di alcuni Stati membri. Oltre 20 000 migranti, provenienti principalmente dalla Tunisia e, in misura minore, da altri paesi africani, sono riusciti ad entrare nell'UE in modo irregolare, sbarcando sulle coste dell'Italia (soprattutto dell'isola di Lampedusa) e di Malta – paesi entrambi esposti a forte pressione migratoria. Si tratta per lo più di migranti per motivi economici che dovrebbero essere rimpatriati nei rispettivi paesi d'origine. Oltre agli sfollati e ai migranti, parecchi rifugiati di varia nazionalità, tra cui somali, eritrei e sudanesi, hanno lasciato la Libia, alcuni dei quali sono riusciti a raggiungere l'Italia e Malta. Questi ingenti flussi, comprendenti anche minori non accompagnati che richiedono misure specifiche di accoglienza, hanno messo ulteriormente sotto pressione i sistemi sanitari degli Stati membri maggiormente interessati, che devono fornire assistenza sanitaria ai migranti in stato di necessità e provvedere al controllo e alla prevenzione medica adeguati.

È importante distinguere tra migranti in posizione irregolare (migranti per motivi economici che cercano di attraversare le frontiere dell'UE illegalmente), rifugiati o persone che potrebbero chiedere asilo, e persone temporaneamente sfollate (ad esempio lavoratori stranieri in Libia che sono scappati a seguito del conflitto e che vogliono tornare nel loro paese d'origine). Lo status giuridico di queste persone, e l'aiuto che possono ricevere dall'UE, è infatti diverso.

L'Unione europea ha affrontato tutti questi problemi in modo rapido e attivo. La Commissione e gli Stati membri hanno mobilitato fondi per aiutare a gestire l'emergenza umanitaria generata dall'improvviso afflusso di rifugiati e sfollati nei paesi confinanti con la Libia. Questo ha permesso di dare un rifugio temporaneo ai rifugiati e agli sfollati, di rispondere alle loro esigenze basilari e di fornire assistenza per il loro rimpatrio nei rispettivi paesi d'origine. Fino ad oggi, il contributo complessivo dell'UE è di 100 milioni di euro in aiuti umanitari, di cui quasi la metà – 48,8 milioni di euro – è stato stanziato dalla Commissione. È stato inoltre mobilitato il meccanismo di protezione civile dell'UE per facilitare il rimpatrio di cittadini sia dell'Unione che di paesi terzi. A questo scopo, 15 Stati membri hanno messo a disposizione mezzi di trasporto, coordinati dal centro di monitoraggio e informazione della Commissione. È evidente che tale sforzo collettivo deve continuare. Per contrastare i flussi migratori irregolari e misti attraverso il Mediterraneo, FRONTEX ha avviato l'operazione congiunta EPN Hermes Extension 2011, destinata ad assistere l'Italia nel controllo delle imbarcazioni con migranti e rifugiati. EUROPOL ha inviato in Italia una squadra di esperti per aiutare le autorità di contrasto nazionali ad individuare eventuali criminali tra i migranti in posizione irregolare entrati nel territorio italiano.

Gli Stati membri più esposti al crescente flusso di rifugiati e migranti in posizione irregolare hanno ricevuto assistenza per far fronte alle conseguenze finanziarie di questo spostamento di persone. A tal fine sono stati messi a disposizione circa 25 milioni di euro nell'ambito del Fondo per le frontiere esterne e del Fondo europeo per i rifugiati.

Tuttavia, se da un lato l'attuale crisi conferma la necessità di una **maggior solidarietà** a livello europeo e di una miglior ripartizione delle responsabilità, dall'altro va riconosciuto che l'UE non è pienamente attrezzata per aiutare gli Stati membri più esposti a massicci flussi migratori.

Le risorse finanziarie disponibili a titolo del programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori"<sup>2</sup> sono insufficienti per rispondere a tutte le richieste di assistenza. In primo luogo, questi fondi non possono essere mobilitati facilmente, essendo stati concepiti per intervenire in situazioni stabili e non per far fronte ad emergenze e crisi. In secondo luogo, le dimensioni dei problemi superano largamente i mezzi esistenti.

Nell'ambito del prossimo quadro finanziario pluriennale, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione dovranno trarre insegnamenti dalla crisi in corso. Affinché l'UE possa reagire rapidamente ed efficacemente agli eventi impreveduti e alle emergenze, occorre adattare i finanziamenti UE in modo da poterli mobilitare molto più velocemente e con maggior flessibilità, anche in paesi terzi. Inoltre, nell'ambito della revisione in corso del regolamento finanziario dell'UE, il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero appoggiare la proposta della Commissione di permettere all'Unione di creare i propri **fondi fiduciari**, che metterebbero insieme i contributi dei donatori specie in situazioni di crisi e post-crisi. In linea di principio, esistono altre forme di solidarietà per rispondere agli avvenimenti drammatici sopravvenuti nella regione. Partendo dall'esperienza acquisita nel contesto dell'attuale progetto pilota sul **reinsediamento** da Malta, la Commissione promuoverà l'estensione di questo progetto alla luce del corrente afflusso di migranti in cerca di protezione internazionale in tale paese, progetto che dovrà essere attuato in stretta collaborazione con l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e l'Organizzazione internazionale per le migrazioni. Tuttavia, gli strumenti ad oggi disponibili non riescono a soddisfare tutte le esigenze e fornire una risposta globale. Possono infatti essere usati solo caso per caso e dipendono interamente dalla disponibilità degli Stati membri a offrire volontariamente assistenza – in qualunque forma – in un determinato momento. Ciò a sua volta espone l'UE a critiche e rischia di affievolire la fiducia dei cittadini nell'UE.

La Commissione monitorerà attentamente l'evolvere della situazione e potrà decidere, se ricorreranno le condizioni richieste, di applicare la direttiva sulla protezione temporanea<sup>3</sup> per fornire protezione immediata e temporanea agli sfollati di paesi terzi che non possono ritornare nei rispettivi paesi d'origine.

Nel corso del 2011 la Commissione presenterà altre proposte per prestare solidarietà in modo organico e definire le modalità concrete di tale assistenza. Sono all'esame vari approcci per sviluppare alternative che consentano di rispondere alle urgenze in modo più rapido e strutturato. Questa iniziativa si fonderà sulla base giuridica appropriata del trattato di Lisbona, quali l'articolo 80 e l'articolo 78, paragrafo 3, e trarrà insegnamento dalla situazione in Grecia,

---

<sup>2</sup> Il programma generale comprende quattro Fondi pertinenti in questo contesto: il Fondo per le frontiere esterne, il Fondo europeo per i rimpatri, il Fondo europeo per i rifugiati e il Fondo per l'integrazione.

<sup>3</sup> Direttiva 2001/51/CE del Consiglio del 20 luglio 2001.

in particolare alla frontiera terrestre tra Grecia e Turchia, e dalla crisi nel Mediterraneo meridionale; conterrà eventuali misure ad hoc per i casi di particolare pressione temporanea su uno o più Stati membri, e un maggior numero di mezzi strutturali per garantire la solidarietà, sia finanziaria sia sotto forma di cooperazione pratica e assistenza tecnica (ad esempio tramite FRONTEX, UESA, operazioni congiunte).

Da ultimo, quale importante atto di solidarietà in favore dei paesi nordafricani (in particolare la Tunisia) che attualmente ospitano un gran numero di persone che necessitano di protezione internazionale e che non possono essere rimpatriate nei loro paesi d'origine, e al fine di mantenere uno "spazio di protezione" in tali paesi, è importante che gli Stati membri dell'UE accettino di reinsediare parte di queste persone.

## **2.2. Controlli alle frontiere esterne**

È essenziale che le frontiere esterne siano effettive e credibili. L'UE deve essere in grado di gestire i flussi di persone che vogliono viaggiare per un breve periodo o migrare legalmente nell'UE, e impedire nel contempo l'ingresso di chi non è autorizzato ad entrare. I controlli alle frontiere sono inoltre indispensabili per combattere la criminalità, come spiegato nella strategia di sicurezza interna presentata dalla Commissione nel 2010<sup>4</sup>. Il duplice obiettivo dell'Unione è quindi quello di mantenere un livello elevato di sicurezza e semplificare nel contempo l'attraversamento delle frontiere da parte di coloro che dovrebbero essere ammessi, nel pieno rispetto dei loro diritti fondamentali.

Il controllo dell'accesso al proprio territorio è una delle funzioni fondamentali di uno Stato o di uno spazio senza frontiere interne. Nello spazio Schengen ogni Stato partecipante condivide la responsabilità di esercitare questa funzione in modo affidabile. Ciascuno Stato gestisce le proprie frontiere esterne non solo per controllare l'accesso al proprio territorio, ma anche per controllare l'accesso all'intero spazio Schengen; agisce pertanto nell'interesse degli altri Stati membri e svolge un servizio a nome dell'UE. Analogamente, la situazione degli Stati membri esposti a forte pressione alle frontiere esterne deve essere riconosciuta ed affrontata nel pieno rispetto del principio di solidarietà.

Il controllo delle frontiere esterne dell'UE deve essere costantemente migliorato per rispondere alle nuove sfide legate alla migrazione e alla sicurezza. I recenti avvenimenti hanno mostrato la rapidità con cui una sezione della frontiera esterna considerata a basso rischio può diventare oggetto di una pressione migratoria critica. La criminalità organizzata è all'origine della tratta di esseri umani e facilita la migrazione irregolare, adattando continuamente i suoi metodi e le sue rotte. Nel contempo, la tendenza generale è verso un aumento dei flussi di spostamenti e le persone si aspettano di attraversare le frontiere più rapidamente e facilmente.

I punti deboli di alcune sezioni della frontiera esterna compromettono la fiducia nella capacità dell'Unione di controllare l'accesso al suo territorio e mettono in crisi la fiducia reciproca. Anche i cittadini hanno bisogno di essere rassicurati sul buon funzionamento dei controlli alle frontiere esterne. Un insieme comune di norme esiste già, ma è necessario anche sviluppare una cultura condivisa tra autorità nazionali. A tal fine, la Commissione adotterà a maggio una versione modificata del manuale SIRENE e procederà ad aggiornare in giugno il manuale pratico per le guardie di frontiera. Inoltre dovrebbe essere esaminata la fattibilità di un sistema

---

<sup>4</sup> COM(2010) 673 del 22.11.2010.

europeo di guardie di frontiera. Questo non implicherebbe necessariamente l'istituzione di un'amministrazione europea centralizzata, bensì la creazione di una cultura comune e di capacità e standard condivisi, affiancati da una cooperazione pratica.

Analogamente, è necessario adottare un approccio basato sui rischi e garantire un maggior uso delle tecnologie moderne alle frontiere terrestri e marittime. Occorre migliorare la cooperazione quotidiana tra autorità nazionali; gli Stati membri limitrofi dovrebbero scambiarsi in tempo reale le informazioni operative su eventuali incidenti alla frontiera esterna. È questo l'obiettivo del sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (**EUROSUR**), sviluppato progressivamente a partire dal 2008. Nel corso del 2011 la Commissione presenterà una proposta legislativa per consentire alle autorità degli Stati membri che effettuano attività di sorveglianza delle frontiere di scambiarsi informazioni operative e collaborare tra loro e con FRONTEX.

FRONTEX svolge un ruolo chiave nel convogliare le risorse nei punti della frontiera esposti a pressione, come dimostrato dall'invio – per la prima volta nella storia – di squadre di intervento rapido alle frontiere presso la frontiera terrestre greco-turca nel 2010 e dall'avvio dell'operazione navale congiunta HERMES per aiutare l'Italia nel 2011. Il **quadro normativo di FRONTEX** necessita di aggiornamenti che rendano l'agenzia più efficiente in termini di capacità operativa alla frontiera esterna. La Commissione ha proposto le modifiche necessarie nel febbraio dello scorso anno<sup>5</sup>; è ora urgente, soprattutto alla luce degli eventi recenti, che il Consiglio e il Parlamento europeo approvino la proposta entro la fine del semestre, come richiesto dal Consiglio europeo.

### 2.3. Governance Schengen

La creazione dello spazio Schengen è uno dei risultati più tangibili, popolari e riusciti dell'UE. Per preservare questo risultato e consentire lo sviluppo continuo dello spazio Schengen, devono essere prese in esame ulteriori misure dirette a rafforzare le frontiere esterne, come indicato sopra. È altresì necessario un chiaro sistema di **governance Schengen**. Attualmente l'Unione si basa su un sistema intergovernativo di valutazioni inter pares al fine di garantire l'applicazione delle norme comuni. L'attuale revisione del meccanismo di valutazione Schengen dovrebbe basarsi su un approccio a livello dell'Unione con la partecipazione di esperti degli Stati membri e di FRONTEX, diretto dalla Commissione. Il meccanismo proposto dovrebbe assicurare una maggiore trasparenza e migliorare le misure di follow-up prese in relazione ai punti deboli rilevati durante le valutazioni degli esperti. La Commissione intende inoltre pubblicare orientamenti per garantire che le regole Schengen vengano applicate e interpretate in modo coerente.

Dovrebbe inoltre essere istituito un meccanismo che permetta all'Unione di gestire sia le situazioni in cui uno Stato membro non adempie all'obbligo di controllare la propria sezione di frontiera esterna, sia quelle in cui un tratto particolare della frontiera esterna diventa oggetto di pressione inaspettata e grave a seguito di eventi esterni. Una risposta coordinata a livello europeo da parte dell'Unione in situazioni critiche aumenterebbe senza dubbio la fiducia reciproca degli Stati membri. Ridurrebbe inoltre il ricorso a iniziative unilaterali degli Stati membri volte a reintrodurre temporaneamente i controlli alle frontiere interne o ad intensificare i controlli di polizia nelle regioni frontaliere interne, con un inevitabile rallentamento degli attraversamenti delle frontiere interne per chiunque. Un **meccanismo** del

---

<sup>5</sup> COM(2010) 61 del 24.2.2010.

genere può quindi risultare necessario per consentire di adottare a livello europeo una decisione che definisca quali Stati membri possano reintrodurre eccezionalmente i controlli alle frontiere interne e per quanto tempo. Questo meccanismo si applicherebbe per un periodo limitato e predeterminato, fino all'adozione di altre misure (di emergenza) per stabilizzare la situazione nella sezione interessata della frontiera esterna a livello europeo, in spirito di solidarietà, e/o a livello nazionale, per conformarsi meglio alle norme comuni. La Commissione sta valutando la fattibilità di un meccanismo di questo tipo e potrebbe presentare a breve una proposta a tal fine.

#### 2.4. Prevenire l'immigrazione irregolare

Per sua natura, l'immigrazione irregolare è un fenomeno difficile da quantificare. Esistono tuttavia alcuni indicatori che possono servire da orientamento. Nel 2009 i cittadini di paesi terzi in posizione irregolare fermati nell'UE sono stati circa 570 000 (il 7% in meno del 2008) e gli Stati membri hanno rimpatriato circa 250 000 persone (il 4,5% in più rispetto al 2008)<sup>6</sup>.

Rispondere in modo fermo ed efficace alla migrazione irregolare è una condizione essenziale affinché la politica di migrazione e mobilità sia credibile. Se le probabilità di rimpatrio dei migranti in posizione irregolare che non necessitano di protezione internazionale sono scarse, l'attrattiva per l'immigrazione irregolare aumenta e i cittadini perdono fiducia nelle autorità nazionali ed europee. Occorre pertanto che gli strumenti e le politiche pertinenti a livello europeo siano usati in modo più coordinato.

Un altro fattore che attira l'immigrazione irregolare e lo sfruttamento dei cittadini di paesi terzi è l'esistenza di un mercato del lavoro informale. È quindi fondamentale che gli Stati membri recepiscano pienamente e nei termini stabiliti la **direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro**<sup>7</sup>.

Ogni anno diverse centinaia di migliaia di persone sono vittime della tratta in direzione dell'UE o all'interno dell'UE. Grazie alla recente adozione della **direttiva sulla tratta di esseri umani**, l'UE avrà una posizione di primo piano nella lotta internazionale contro questa forma di schiavitù, prevedendo sanzioni più severe e affrontando anche le questioni della prevenzione, della protezione, dell'assistenza e del sostegno alle vittime, soprattutto quelle più vulnerabili.

L'Unione europea pone un accento particolare sulla dimensione esterna della sua politica sulla tratta. La nomina di un coordinatore anti-tratta dell'UE contribuirà a intensificare gli sforzi per combattere questo crimine.

Per garantire che la **politica di rimpatrio dell'UE** sia coerente, equilibrata ed effettiva, la Commissione presenterà nel 2012 una comunicazione in cui farà il punto della situazione e indicherà le misure da prendere per continuare a progredire, ad esempio promuovere il rimpatrio volontario, migliorare lo sviluppo delle capacità degli Stati membri, favorire il riconoscimento reciproco delle decisioni di rimpatrio e affrontare la situazione dei migranti in posizione irregolare che non possono essere rimpatriati.

---

<sup>6</sup> V. allegato 2 – Tabella riguardante il fermo, l'allontanamento e il rimpatrio.

<sup>7</sup> Direttiva 2009/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009.

La direttiva rimpatri<sup>8</sup> ha istituito un quadro solido ed equo affinché i rimpatri siano effettivi, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali dei migranti e dello Stato di diritto. Questo strumento prevede l'emissione di una decisione di rimpatrio nei confronti delle persone che non si trovano in posizione regolare sul territorio dell'UE. Il basso livello di recepimento della direttiva preoccupa alquanto, e la Commissione sollecita tutti gli Stati membri ad adottare ed applicare senza indugio le disposizioni nazionali necessarie.

Nella sua recente valutazione globale della **politica di riammissione**<sup>9</sup> dell'UE, la Commissione ha concluso che gli accordi di riammissione dell'UE sono un utile strumento per il rimpatrio dei migranti in posizione irregolare. Questa forma di cooperazione con i paesi terzi dovrebbe essere ulteriormente rafforzata. È però altrettanto chiaro che i negoziati di riammissione con molti paesi, tra cui i principali paesi di origine e di transito dei migranti in posizione irregolare, sono difficili. Inoltre, l'articolo 13 dell'accordo di Cotonou tra l'UE e i paesi ACP è ancora scarsamente attuato. In particolare, il fatto che spesso l'UE non offra incentivi ai paesi terzi controparti, ad esempio misure correlate ai visti o assistenza finanziaria per rafforzare la capacità di tali paesi di applicare correttamente l'accordo, impedisce all'UE di concludere e attuare efficacemente tali accordi. Risulta pertanto evidente che non ha più senso chiedere mandati autonomi per negoziare accordi di riammissione. Gli accordi di riammissione devono essere considerati in una prospettiva più ampia che tenga conto dell'insieme delle relazioni dell'UE con il paese partner in questione. A tal fine, deve essere favorita l'inclusione di obblighi di riammissione rafforzati nel quadro degli accordi conclusi con i paesi terzi.

### **3. CIRCOLARE E VIVERE IN UNO SPAZIO SENZA FRONTIERE INTERNE**

#### **3.1. Mobilità organizzata**

Le frontiere esterne dell'UE servono a proteggere e a garantire un agevole passaggio sia ai cittadini dell'Unione e ai loro familiari che a tutti i cittadini di paesi terzi che si recano nell'Unione nel rispetto delle regole convenute. Con 650 milioni di attraversamenti delle frontiere ogni anno nell'intero spazio Schengen, occorre riconoscere l'entità del lavoro quotidiano di verifica che viene svolto ai valichi<sup>10</sup>.

Occorre sfruttare al massimo le risorse disponibili ai valichi di frontiera, garantendo economie di scala ed evitando doppioni. A tal fine è fondamentale una stretta cooperazione interservizi (FRONTEX, EUROPOL, dogane nazionali e autorità di polizia), soprattutto fra il corpo delle guardie di frontiera, che controllano le persone, e le autorità doganali, che controllano le merci. Ai fini di un miglior coordinamento delle verifiche alle frontiere esterne, la Commissione presenterà alcune proposte nel 2012, suggerendo agli Stati membri l'adozione di migliori prassi.

---

<sup>8</sup> Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008. Il termine di recepimento della direttiva è scaduto nel dicembre 2010.

<sup>9</sup> COM(2011) 76 del 23.2.2011.

<sup>10</sup> Dai dati raccolti fra il 31 agosto e il 6 settembre 2009 presso tutti i valichi alle frontiere esterne dell'UE emerge che 12,6 milioni di persone attraversano regolarmente le frontiere ogni settimana: il 73,5% sono cittadini UE o beneficiari del diritto alla libera circolazione ai sensi della normativa dell'Unione (9,1 milioni/settimana), il 15,2% sono cittadini di paesi terzi non soggetti all'obbligo del visto (2,1 milioni/settimana), mentre l'11,3% sono cittadini di paesi terzi in possesso del visto (1,4 milioni/settimana).

Va affrontato anche l'aspetto del rafforzamento delle verifiche di frontiera, associato al tempo stesso allo sveltimento del passaggio di frontiera per i viaggiatori regolari. Alcuni Stati membri stanno già elaborando dei sistemi di ingresso-uscita. Un **sistema europeo di ingresso-uscita** garantirebbe che i dati relativi all'attraversamento delle frontiere da parte dei cittadini di paesi terzi siano disponibili per le autorità competenti in materia di controllo alle frontiere e immigrazione, completando il sistema VIS per i detentori di visto. Ciò contribuirebbe a controllare meglio il soggiorno dei titolari di visto e ad evitare le situazioni di soggiorno oltre la scadenza del visto, che sono, contrariamente a quanto può sembrare, le principali cause dell'immigrazione irregolare nell'UE. Al tempo stesso, un **programma per viaggiatori registrati** consentirebbe ai cittadini dei paesi terzi di avvalersi di sistemi automatizzati di controllo alle frontiere, che rendono l'accesso all'UE più agevole per chi viaggia frequentemente.

Questi sistemi aprirebbero la strada a una nuova generazione di verifiche di frontiera basate su nuove tecnologie, e fondate al tempo stesso sugli insegnamenti tratti dagli attuali progetti TI di ampia portata in corso di elaborazione. Richiederebbero considerevoli investimenti da parte dell'UE e degli Stati membri in termini di sviluppo TI e di spesa pubblica, nonché l'impegno di garantire standard di alto livello per la protezione dei dati personali. Prima di presentare specifiche proposte, quindi, la Commissione consulterà sul da farsi, nei mesi a venire, il Parlamento europeo, il Consiglio e le parti interessate.

### **3.2. Una politica coerente di mobilità per i cittadini dei paesi terzi che includa i visti**

La politica comune dell'UE in materia di visti è una delle misure d'accompagnamento per ovviare alla necessità di frontiere interne. Oltre a ciò, la politica sui visti è uno strumento determinante per una politica lungimirante di mobilità, ed ha un impatto enorme sui paesi terzi che considerano la mobilità dei propri cittadini una delle principali priorità della loro politica estera. Nel 2009, gli Stati membri che rilasciano visti Schengen hanno emesso circa 11 milioni di visti<sup>11</sup>.

In anni recenti, l'UE ha concluso diversi accordi di facilitazione del visto e ha intrapreso **dialoghi sulla liberalizzazione dei visti**. In alcuni casi, e una volta constatato il ricorrere dei requisiti indispensabili, l'UE ha deciso di abolire l'obbligo del visto per i cittadini di specifici paesi terzi.

Queste esperienze sono ampiamente positive e dimostrano che è possibile garantire una **mobilità ben gestita in un ambiente sicuro**. Prevenire l'immigrazione irregolare e mantenere la sicurezza pubblica è compatibile con l'obiettivo di una maggiore mobilità, e deve essere sempre assicurato il giusto equilibrio fra la mobilità dei viaggiatori in buona fede e i rischi di immigrazione irregolare e di minacce all'ordine pubblico e alla pubblica sicurezza. Se del caso, sarebbe opportuno verificare il raggiungimento o meno di questo equilibrio con un meccanismo di controllo per il periodo successivo alla liberalizzazione dei visti, come quello istituito dalla Commissione nel gennaio 2011 e riguardante cinque paesi della regione dei Balcani occidentali cui nel 2009 e 2010 è stata concessa l'esenzione dal visto (Albania, Bosnia - Erzegovina, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Montenegro e Serbia).

Se l'esenzione dal visto porta a un fenomeno di immigrazione irregolare su ampia scala o ad abusi, o se compromette la sicurezza, è necessario che l'UE abbia a disposizione strumenti

---

<sup>11</sup> Vedi allegato 2, tabella 1 sui dati statistici sul numero totale di visti 2009.

appropriati per rimediare prontamente a questi problemi. A tal fine la Commissione proporrà entro breve una modifica del **regolamento sui visti**<sup>12</sup>, introducendo una clausola di salvaguardia che consentirebbe, a certe condizioni, il ripristino temporaneo dell'obbligo del visto per i cittadini di un paese terzo.

Per rafforzare il suo ruolo di protagonista mondiale e per promuovere gli interessi delle sue imprese e del settore accademico e culturale, l'UE deve rimanere aperta agli scambi culturali, economici e commerciali. È necessaria una maggiore coerenza fra la politica dei visti ed altre politiche dell'UE, come quelle relative agli scambi commerciali e alla ricerca.

Occorre utilizzare al massimo il potenziale offerto dal **codice dei visti**, applicabile da aprile 2010. Vi è tuttora una certa resistenza, ad esempio, a rilasciare a chi viaggia di frequente visti per ingressi multipli con un lungo periodo di validità, nonostante l'affidabilità di questi viaggiatori sia ampiamente dimostrata. Per questo la Commissione presenterà nei mesi a venire la prima relazione annuale sulla **cooperazione locale Schengen**. In tale relazione la Commissione intende presentare proposte concrete sul funzionamento della cooperazione locale Schengen destinate ai consolati degli Stati membri e ai richiedenti il visto, e riguardanti ad es. l'armonizzazione degli elenchi dei documenti giustificativi che devono presentare i richiedenti il visto e l'ottimizzazione del rilascio dei visti per ingressi multipli ai viaggiatori in buona fede.

Di estrema importanza è anche l'accessibilità dei servizi consolari. La Commissione presenterà nel corso del presente anno una comunicazione sui programmi di cooperazione consolare regionale ed esaminerà in particolare come facilitare l'istituzione di **centri comuni per la presentazione delle domande** di visto. A più lungo termine, la cooperazione fra gli Stati membri sui visti Schengen per soggiorni di breve durata potrebbe essere estesa ai visti per soggiorni di lunga durata.

### 3.3. Una buona gestione dell'immigrazione legale

Come sottolineato nella strategia "Europa 2020", una politica migratoria razionale dovrebbe riconoscere che gli immigrati possono portare dinamismo economico e nuove idee e aiutano a creare occupazione. Gli immigrati, inoltre, contribuiscono a colmare carenze sul mercato del lavoro che i lavoratori dell'Unione non possono, o non vogliono, colmare, e a risolvere i problemi demografici che l'UE si trova ad affrontare. Per mantenere il rapporto popolazione attiva/popolazione totale al livello del 2008, si stima che l'Unione avrebbe bisogno di una considerevole immigrazione netta. Le tendenze demografiche a lungo termine mostrano che nel prossimo decennio potrebbe ridursi la possibilità di contare su manodopera derivante da flussi di lavoratori fra gli Stati membri dell'Unione europea.<sup>13</sup>

Ricevere immigrati con competenze corrispondenti alle necessità dell'UE potrebbe essere una risposta alle **carenze di manodopera e di personale qualificato di certi settori**. La futura crescita occupazionale si concentrerà nelle attività di servizio, e molti di questi posti di lavoro saranno legati ai servizi pubblici così come ai servizi domestici. A titolo d'esempio, l'agenda della Commissione per nuove competenze e per l'occupazione<sup>14</sup> stima, entro il 2020, una carenza di circa un milione di operatori professionali nel settore della sanità (2 milioni se si considera il personale sanitario ausiliario). Si stima che entro il 2015 ci sarà una carenza di

---

<sup>12</sup> Regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio.

<sup>13</sup> *Labour market polarization in Europe*. Documento di ricerca Cedefop, n. 9 2011.

<sup>14</sup> COM (2010) 682.



personale qualificato in materia di TIC tra le 384 000 e le 700 000 persone<sup>15</sup>. Perché la sua economia divenga tanto dinamica e innovativa quanto è necessario per rimanere competitiva in un contesto globale, l'UE ha inoltre bisogno di un grosso incremento del numero di ricercatori attivi sul suo territorio, alcuni dei quali dovranno venire da paesi terzi.

È necessario altro lavoro per prevedere le carenze di manodopera e di personale qualificato e per individuare il ruolo che l'immigrazione potrebbe svolgere nel colmarle, facendo al tempo stesso attenzione ad evitare la "fuga dei cervelli" dai paesi in via di sviluppo.

Un quadro giuridico dell'UE in materia di migrazione è in fase di elaborazione, mentre gli Stati membri rimangono responsabili del numero di cittadini di paesi terzi che ammettono a fini occupazionali. Permettere alle persone con le giuste competenze di essere al posto giusto al momento giusto è la chiave del successo delle imprese, della ricerca e dell'innovazione in Europa. Per contribuire a un miglior funzionamento dei mercati del lavoro è opportuno semplificare le procedure amministrative e rivedere le restrizioni alla mobilità, affinché i cittadini di paesi terzi possano spostarsi all'interno dell'UE e fra l'UE e i paesi terzi senza perdere i diritti acquisiti di soggiorno e di lavoro. Un terzo dei migranti, inoltre, è sovraqualificato rispetto al posto di lavoro che occupa - uno spreco di capitale umano che l'Europa non può permettersi. L'UE deve pertanto impegnarsi maggiormente nel riconoscimento delle qualifiche formali dei migranti, che siano già presenti, in situazione regolare, o appena arrivati.

L'attuale crisi occupazionale in molti Stati membri mette sotto pressione il mercato del lavoro dell'UE. La Commissione sta al momento predisponendo una serie di strumenti per rivedere la corrispondenza fra le competenze e l'offerta e per individuare i settori economici e occupazionali che attualmente incontrano difficoltà a livello di assunzioni o che hanno carenze a livello di competenze. I risultati di questa analisi aiuteranno la Commissione a esaminare i congestionamenti in certe attività professionali e le carenze di competenze che potrebbero essere colmate con strategie migratorie opportunamente mirate. La Commissione sta valutando di presentare entro il 2012 un Libro verde su come affrontare le carenze di manodopera attraverso l'immigrazione negli Stati membri dell'UE. È giunto il momento di trovare un accordo sulla proposta del 2007 relativa al "**permesso unico**", che semplificherà le procedure amministrative per i migranti e conferirà un insieme chiaro e comune di diritti. Al tempo stesso, per restare competitiva, l'Europa deve essere una destinazione interessante per i migranti altamente qualificati, poiché la domanda mondiale di **lavoratori altamente qualificati** aumenterà. Il sistema della Carta blu dell'UE definisce un pacchetto di misure che faciliterebbero l'assunzione di queste persone nell'Unione. La Commissione esorta tutti gli Stati membri a intensificare gli sforzi per recepire correttamente la direttiva. Inoltre, per colmare le lacune individuate nel quadro giuridico UE, la Commissione ha presentato nel 2010 delle proposte sui **lavoratori stagionali** e sui **lavoratori trasferiti all'interno di società**. Per quanto riguarda future iniziative legislative in materia di migrazione legale, la Commissione valuta costantemente il quadro vigente per verificare se gli strumenti esistenti siano correttamente attuati, possano essere migliorati, o se ne siano necessari di nuovi. Nel 2011 saranno presentate le relazioni sulle direttive riguardanti i cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, gli studenti e i ricercatori.

---

<sup>15</sup> *Monitoring e-Skills demand and supply in Europe – current situation, scenarios & future development forecasts until 2015*, DG ECFIN.

I migranti potenziali hanno bisogno di informazioni sui quadri giuridici UE e nazionali, sui requisiti linguistici, sui visti e sui permessi di lavoro. Il **portale UE dell'immigrazione**, un sito web che sarà lanciato alla fine del 2011, sarà uno sportello unico per informazioni chiare e accessibili.

All'inizio del decennio scorso, negli Stati membri che forniscono dati affidabili, l'immigrazione per motivi familiari sembrava rappresentare più del 50% dell'immigrazione regolare complessiva. Questa percentuale sta progressivamente calando: oggi i motivi familiari rappresentano circa un terzo dell'immigrazione totale. Diversamente da quanto avviene per l'immigrazione a scopi occupazionali, gli Stati membri non possono predefinire la quantità di persone ammesse per motivi familiari – la Carta dei diritti fondamentali, insieme a molti strumenti di diritto internazionale, e la direttiva UE sul **ricongiungimento familiare**<sup>16</sup> dei cittadini dei paesi terzi riconoscono difatti l'obbligo di rispettare la vita familiare. La Commissione discuterà tale questione con gli Stati membri, il Parlamento europeo e le parti interessate, e pubblicherà un Libro verde per la fine dell'anno.

### **3.4. Costruire una società inclusiva integrando i migranti**

L'integrazione dei cittadini di paesi terzi in situazione di soggiorno regolare rimane una questione fondamentale e talvolta controversa. Un'integrazione riuscita è essenziale per ragioni umane e culturali, ed è altresì necessaria per massimizzare i vantaggi economici e sociali dell'immigrazione, per i singoli individui così come per le società. Non vi è un solo modo per garantire il successo dell'integrazione, ma è chiaro che, per ottenere migliori risultati, è necessario un maggiore impegno sia a livello dell'UE che a livello nazionale e locale. Ogni migrante deve sentirsi a casa in Europa, rispettandone le leggi e i valori, e deve poter contribuire al futuro dell'Europa.

L'integrazione richiede l'impegno sia del migrante che della società che lo accoglie. Il migrante deve avere la possibilità di partecipare alla vita della sua nuova comunità, di imparare la lingua del paese di accoglienza, di avere accesso al lavoro, all'istruzione e al sistema sanitario, e gli deve essere data la possibilità socioeconomica di autosostentarsi. I migranti devono conoscere i valori fondamentali dell'UE e dei suoi Stati membri per capire la cultura e le tradizioni del paese in cui vivono. La loro integrazione implica un equilibrio fra l'esercizio di diritti e il rispetto delle leggi e delle culture dei paesi ospitanti.

In questo contesto, la Commissione presenterà a breve una comunicazione su un'**agenda europea per l'integrazione** dei cittadini di paesi terzi, incentrata sulla partecipazione dei migranti nei paesi d'accoglienza, sull'azione a livello locale e sul coinvolgimento dei paesi d'origine nel processo d'integrazione. Tale agenda sarà un contributo al dibattito sul modo di capire e sostenere l'integrazione.

È in fase di elaborazione un "kit" di approcci rivelatisi efficaci per l'integrazione dei migranti: lo scopo è facilitare lo scambio di migliori prassi, affinché le autorità nazionali possano apprendere le une dalle altre e possano scegliere le misure che più sembrano efficaci per raggiungere i loro specifici obiettivi di integrazione. Sono in corso di sviluppo i cosiddetti "moduli europei" per sostenere politiche e pratiche che si possono adattare alle esigenze di singoli Stati membri, regioni e città. In particolare, la comunicazione della Commissione sosterrà il rafforzamento della partecipazione degli attori locali e regionali nella definizione

---

<sup>16</sup> Direttiva 2003/86/CE del Consiglio.

delle politiche di integrazione, anche, ad esempio, attraverso un partenariato strategico con il Comitato delle regioni e con reti europee di città e regioni.

#### 4. FORNIRE PROTEZIONE INTERNAZIONALE ALLE PERSONE CHE NE HANNO BISOGNO

Il **sistema europeo comune di asilo** è diretto soprattutto a ridurre le ampie divergenze negli esiti delle domande di asilo presentate nei diversi paesi dell'UE e ad istituire una serie comune di diritti procedurali e sostanziali su cui poter contare in tutta l'Unione, assicurando al tempo stesso il pieno rispetto della Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati e degli altri obblighi internazionali in materia.

Nel 2010 sono stati registrati circa 257 800 richiedenti asilo nell'UE, che corrispondono a 515 domande per milione di abitanti. Il 90% di queste domande è stato presentato in dieci Stati membri<sup>17</sup>.

È giunto il momento di completare il sistema europeo comune di asilo, concordando un pacchetto equilibrato entro il termine del 2012 fissato dal Consiglio europeo del dicembre 2009. A questo scopo, la Commissione presenterà entro breve proposte di modifica della direttiva sulle condizioni d'accoglienza e di quella sulle procedure in materia di asilo. Occorre raggiungere un accordo equilibrato sulla revisione del regolamento Dublino, che preveda un meccanismo di emergenza a cui ricorrere in ultima istanza nel caso di pressioni eccezionali, e sulla revisione del sistema Eurodac.

Unitamente alla direttiva sulla qualifica di rifugiato e all'estensione dell'ambito di applicazione della direttiva sullo status di soggiornanti di lungo periodo ai beneficiari di protezione internazionale, il sistema europeo comune di asilo dovrebbe garantire: a) un equo trattamento e garanzie adeguate per i richiedenti asilo e i beneficiari di protezione internazionale; b) meccanismi procedurali che aiutino le autorità nazionali a valutare correttamente e rapidamente le domande di asilo, in modo più convergente e con strumenti atti a far fronte alle domande abusive; c) il livello adeguato di approssimazione dei diritti per i beneficiari di protezione internazionale, che contribuisca a rendere meno dispendiosi i processi amministrativi e a limitare i movimenti secondari e il cosiddetto "asylum shopping", migliorando al contempo le prospettive di integrazione; d) una maggiore efficienza del "sistema di Dublino", provvedendo al tempo stesso alle situazioni di pressione eccezionale a cui possono essere esposti i singoli Stati membri; e) una base dati Eurodac che continui a sostenere l'efficienza del regolamento Dublino, rispondendo al contempo ad altre esigenze delle autorità di contrasto ma secondo condizioni molto rigide.

La legislazione dell'UE e la sua corretta attuazione devono essere accompagnate da una **cooperazione pratica** rafforzata. L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, che diventerà pienamente operativo nel giugno di quest'anno, contribuirà con la sua azione ad aumentare la fiducia reciproca e la cooperazione tra i partner europei.

Sono altresì importanti la solidarietà e la cooperazione con i paesi terzi nella gestione dell'asilo e dei flussi di rifugiati. Occorre soprattutto continuare a realizzare **programmi di protezione regionali**: tali programmi creano un ampio partenariato con paesi e regioni di origine, in stretta collaborazione con l'UNHCR, combinando il dialogo e il sostegno a misure

---

<sup>17</sup> Prima fra tutti la Francia, seguita da Germania, Svezia, Belgio, Regno Unito, Paesi Bassi, Austria, Grecia, Italia e Polonia. V. allegato 2, tabella 5.

di sviluppo delle capacità, al fine di trovare soluzioni sostenibili, migliorare le legislazioni nazionali in materia di asilo, accogliere i richiedenti asilo e i rifugiati, attuare misure di rimpatrio e di reinsediamento.

Nel corso del 2010 sono stati reinsediati nell'UE circa 5 000 rifugiati, a fronte dei circa 75 000 rifugiati reinsediati nello stesso anno negli Stati Uniti. Il solo Canada accoglie attualmente più rifugiati reinsediati di quanti ne accolga l'intera UE. Il **reinsediamento** deve diventare parte integrante della politica di asilo dell'UE: può salvare la vita ad autentici rifugiati che altrimenti potrebbero essere costretti a viaggiare in condizioni pericolose verso un luogo di rifugio permanente; rappresenta inoltre un gesto importante di condivisione delle responsabilità con i paesi di primo asilo, che sono per la maggior parte paesi in via di sviluppo, aiuta a mantenere nei paesi ospitanti uno "spazio di protezione" e contribuisce al dialogo e alla cooperazione su altre questioni relative alla migrazione e alla gestione delle frontiere. Il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero adottare senza ulteriori indugi il programma comune di reinsediamento UE proposto dalla Commissione<sup>18</sup>.

## 5. LA MIGRAZIONE NELLE RELAZIONI ESTERNE AL DI LÀ DELLA CRISI

### 5.1. Un approccio globale in materia di migrazione

L'UE deve potenziare le sue politiche esterne in materia di migrazione. Occorrono partenariati con i paesi terzi che affrontino le questioni legate alla migrazione e alla mobilità in modo tale da rendere la cooperazione vantaggiosa per entrambe le parti. Nello sviluppo di tale politica, gli aspetti relativi alla migrazione devono essere inseriti nella politica generale di relazioni esterne dell'UE, al fine di promuovere interessi e bisogni dell'Unione. Un'attenzione specifica va attribuita alle relazioni tra migrazione e cambiamento climatico. La coerenza tra politiche interne e politiche estere è fondamentale per produrre risultati validi, così come sono essenziali la coerenza e la complementarità tra le azioni dell'Unione e quelle degli Stati membri.

Nel corso di quest'anno la Commissione presenterà una comunicazione sull'**approccio globale in materia di migrazione**. Dopo cinque anni di attuazione, è ora di entrare in una nuova fase ed esaminare i modi per rendere questo approccio strategico più efficace e coerente, con obiettivi più chiaramente definiti. Il quadro politico deve riflettere meglio gli obiettivi strategici dell'Unione, sia esterni che interni, e tradurli in proposte concrete per lo sviluppo dei nostri partenariati cruciali (in particolare quello con l'Africa, il partenariato orientale, il partenariato euromediterraneo e i partenariati con i paesi dell'allargamento).

È necessario un migliore equilibrio tematico fra i tre principali settori di intervento: a) l'organizzazione della migrazione legale; b) il potenziamento della lotta contro la migrazione irregolare; c) l'aumento dei vantaggi reciproci della migrazione per lo sviluppo.

La dimensione esterna potrebbe svolgere un ruolo più importante permettendo di stabilire relazioni con paesi terzi che dovrebbero essere considerati partner per affrontare le esigenze di manodopera dell'UE, fatta salva la preferenza per i cittadini dell'Unione. Nello sforzo di collegare meglio l'offerta e la domanda di lavoro e di aiutare l'industria dell'UE a procurarsi le giuste competenze, si potrebbe svolgere un lavoro importante nei paesi terzi in settori come il

---

<sup>18</sup> COM(2009)447 del 2.9.2009.

riconoscimento delle qualifiche ottenute all'estero e la formazione professionale e linguistica prima della partenza.

Occorre approfondire e definire meglio l'attività nel settore della migrazione e dello sviluppo. L'UE dovrebbe impegnarsi di più per affrontare i fattori trainanti della migrazione, con particolare attenzione alle questioni di occupazione, governance e sviluppi demografici. Devono essere prese nuove iniziative per aumentare l'impatto positivo del trasferimento delle rimesse dei migranti sullo sviluppo.

Sarà inoltre rafforzata la dimensione umana delle politiche di migrazione e sviluppo, introducendo un'impostazione centrata sui migranti. In tale contesto occorre considerare con maggiore attenzione le comunità di diaspora, valutando iniziative che consentano ai membri di tali comunità di contribuire ai loro paesi di origine, tra cui la promozione del ritorno temporaneo di migranti qualificati. Sulla base delle prime esperienze positive, vanno ulteriormente sviluppate le opportunità di migrazione circolare.

Finora l'approccio globale si è concentrato soprattutto sull'Africa e sull'Europa orientale e sudorientale; nel rafforzare le politiche esterne dell'UE in materia di migrazione occorre rivedere le priorità geografiche, sulla base degli interessi e delle sfide comuni all'UE e ai paesi terzi, in particolare alla luce dei recenti sviluppi in Medio Oriente e nell'Africa settentrionale.

## **5.2. Oltre la crisi: un partenariato tra l'UE e il Mediterraneo meridionale**

Nelle riunioni dell'11 e del 25 marzo, il Consiglio europeo ha ribadito il suo impegno a sviluppare un nuovo partenariato con i paesi del vicinato meridionale. Anche il Parlamento europeo ha sottolineato in una recente risoluzione<sup>19</sup> l'esigenza di affrontare questi argomenti in modo equilibrato e complessivo. Sulla base di questi contributi, nelle prossime settimane la Commissione presenterà una politica europea di vicinato riveduta e un insieme di proposte relative all'approccio dell'UE nel settore della migrazione, della mobilità e della sicurezza con i paesi del Mediterraneo meridionale.

In tale contesto si collaborerà coi paesi del Mediterraneo meridionale per migliorare il riconoscimento delle competenze e dei livelli d'istruzione dei migranti.

Inoltre, la democrazia in crescita nei paesi dell'Africa settentrionale dovrebbe essere sostenuta tramite contatti interpersonali nell'ambito del Mediterraneo. La maggiore mobilità è destinata ad aumentare la comprensione reciproca e favorire le relazioni commerciali. L'UE deve offrire ai partner vicini una politica dinamica in materia di mobilità, anche per quanto riguarda i visti, che sia al contempo solidamente inserita nella politica estera dell'UE. Per raggiungere gli obiettivi della politica europea di vicinato servono la fornitura liberalizzata di servizi, maggiori scambi di studenti e ricercatori, e contatti più intensi tra la società civile, gli imprenditori, i giornalisti e le organizzazioni per la difesa dei diritti dell'uomo. Questo può avvenire solo se esistono canali appropriati per la migrazione regolare e misure di agevolazione dei visti.

Come prima iniziativa, l'UE ha proposto ai paesi del Mediterraneo meridionale di stabilire un dialogo strutturato su migrazione, mobilità e sicurezza, al fine di istituire partenariati di mobilità sulla base del merito specifico di ogni singolo paese.

---

<sup>19</sup> Risoluzione del Parlamento del 5 aprile 2011 "Flussi migratori legati all'instabilità: campo di applicazione e ruolo della politica estera dell'UE" ([2010/2269\(INI\)](#))

Il dialogo dovrebbe essere diretto a creare partenariati di mobilità basati su condizioni adeguate e aiutare i paesi partner a sviluppare le loro capacità nei settori della gestione dei flussi migratori. I partenariati di mobilità dovrebbero comprendere, tra l'altro, modi per agevolare e organizzare meglio la migrazione legale, misure efficaci e umane per lottare contro la migrazione irregolare e iniziative concrete per potenziare i risultati della migrazione in termini di sviluppo. Potranno essere attuati soltanto se i paesi terzi interessati si impegneranno realmente a riammettere i migranti irregolari non autorizzati a soggiornare nel territorio degli Stati membri, ed a prendere provvedimenti efficaci per impedire la migrazione irregolare, istituire una gestione integrata delle frontiere, controllare la sicurezza dei documenti e combattere la criminalità organizzata, ivi compresi la tratta di esseri umani e il traffico di migranti.

I paesi partner disposti a collaborare con l'UE per quanto riguarda l'asilo, la migrazione e la gestione delle frontiere, nonché per un'applicazione più efficace dello Stato di diritto, otterranno aiuti per potenziare le loro capacità a questi scopi. Tale cooperazione contribuirà a creare le condizioni per la stabilità, il rispetto dei diritti umani, della democrazia e della buona governance. Permetterà inoltre all'UE di offrire ulteriori iniziative per agevolare la mobilità dei cittadini di paesi terzi, parallelamente a misure nel settore dei visti, nel contesto di una revisione generale delle sue relazioni con i paesi in questione.

## ALLEGATO 1

<b>Iniziative della Commissione legate alla Comunicazione</b>		
N. riferimento	Titolo completo	
<b>CAPITOLO 2</b> <b>Attraversamento delle frontiere esterne e mobilità</b>		
2011/HOME/040	Decisione della Commissione sulla cooperazione locale Schenghen	giugno 2011
2011/HOME/182	Raccomandazione recante modifica della raccomandazione della Commissione che istituisce un "Manuale pratico per le guardie di frontiera" comune	giugno 2011
2011/HOME/045	Decisione della Commissione recante modifica del Manuale per il Codice dei visti	giugno 2011
2011/HOME/050	Decisione della Commissione che modifica il Manuale SIRENE	maggio 2011
2011/HOME/041	Proposta della Commissione che modifica il regolamento (CE) n. 539/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio sui visti	24 maggio 2011
2011/HOME/044	Comunicazione sui programmi regionali di cooperazione consolare e sull'istituzione di centri comuni per la presentazione delle domande di visto	novembre 2011
2011/HOME/088	Proposta legislativa che definisce l'obiettivo, il campo di applicazione e il quadro operativo e tecnico del sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR)	dicembre 2011
2011/HOME/..	Comunicazione sulle "frontiere intelligenti" (Programma per un sistema di ingresso/uscita e per i viaggiatori registrati)	settembre 2011
2011/HOME/016	Comunicazione su una maggiore solidarietà in seno all'UE	novembre 2011
<b>CAPITOLO 3</b> <b>Circolare e vivere in uno spazio senza frontiere interne</b>		
	Schengen: meccanismo per la reintroduzione coordinata e temporanea dei controlli, a complemento della proposta della Commissione sulla valutazione del sistema Schenghen	giugno/luglio 2011

2011/HOME/037	Migrazione e asilo nell'UE nel 2010 (seconda relazione annuale sul patto sull'immigrazione e l'asilo), accompagnata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione	24 maggio 2011
2011/HOME/017	Comunicazione su un'agenda europea per l'integrazione, accompagnata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione	24 maggio 2011
2010/HOME/085	Relazione della Commissione al Parlamento europeo ed al Consiglio sull'applicazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo	settembre 2011
2010/HOME/086	Relazione della Commissione al Parlamento europeo ed al Consiglio sull'applicazione della direttiva 2004/114/CE relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato	settembre 2011
2011/HOME/039	Relazione sulla direttiva 2005/71/CE relativa a una procedura specificamente concepita per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica, nonché sui suoi possibili seguiti	dicembre 2011
2009/HOME/057	Libro verde sulla direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare	novembre 2011
	Comunicazione sulla politica dell'Unione europea in materia di rimpatrio	2012
	Libro verde sulla gestione delle carenze di manodopera attraverso l'immigrazione negli Stati membri dell'UE	2012
<b>CAPITOLO 4</b>		
<b>Fornire protezione internazionale alle persone che ne hanno bisogno</b>		
2011/HOME/186	Proposta modificata di direttiva sulle procedure d'asilo	1° giugno 2011
2011/HOME/187	Proposta modificata di direttiva sulle condizioni di accoglienza	1° giugno 2011
	Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri	già presentata



	da un cittadino di un paese terzo o da un apolide	
	Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'"EURODAC"	già presentata
	Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta	già presentata
	Proposta della Commissione sull'istituzione di un programma comune di reinsediamento UE	già presentata
<b>CAPITOLO 5</b> <b>Un approccio globale in materia di migrazione</b>		
	Comunicazione "Dialogo con il Mediterraneo meridionale per la migrazione, la mobilità e la sicurezza"	24 maggio 2011
2010/HOME+/011	Proposta della Commissione per le decisioni del Consiglio relative alla firma e alla conclusione dell'accordo fra l'Unione europea e la Repubblica di Capo Verde sulla mobilità e la riammissione	novembre 2011
2011/HOME/001	Comunicazione sulla valutazione e sul futuro sviluppo dell'approccio globale in materia di migrazione	novembre 2011
2011/HOME/022	Documento di lavoro dei servizi della Commissione in materia di migrazione e sviluppo	novembre 2011
2011/HOME/023	Documento di lavoro dei servizi della Commissione in materia di migrazione e cambiamento climatico	novembre 2011
2001/HOME/019	Piano d'azione per la cooperazione con i paesi del partenariato orientale	settembre 2011
	Proposta della Commissione per le decisioni del Consiglio relative alla firma e alla conclusione dell'accordo fra l'Unione europea e l'Armenia sulla facilitazione del visto e la riammissione	luglio 2011
	Proposta della Commissione per le decisioni del Consiglio relative alla firma e alla conclusione dell'accordo fra l'Unione europea e l'Azerbaijan sulla facilitazione del visto e la riammissione	luglio 2011

## ALLEGATO 2

**Tabella n. 1: Dati statistici sul numero totale di visti 2009**

Stati Schengen	Visti Schengen (visti di transito aeroportuale, visti di transito, visti di soggiorno di breve durata)		Visti nazionali di soggiorno di lunga durata rilasciati
	Visti rilasciati	Tasso di mancato rilascio	
AT	285.196	5,23%	27.169
BE	165.474	17,38%	24.588
CH	351.578	8,70%	37.975
CZ	440.360	3,74%	17.109
DE	1.491.784	9,06%	139.640
DK	77.142	5,40%	1.037
EE	93.464	2,49%	399
EL	598.883	4,68%	40.686
ES	748.466	9,97%	135.568
FI	783.340	1,58%	-
FR	1.415.886	12,35%	167.108
HU	272.972	4,14%	8.530
IS	779	4,18%	88
IT	1.053.354	5,02%	155.286
LT	236.299	1,77%	2.824
LU	5.364	2,38%	27
LV	118.436	3,48%	1.450
MT	28.915	9,31%	4.168
NL	313.534	7,37%	9.032
NO	105.430	0,75%	16.502
PL	579.424	3,29%	210.292
PT	107.224	6,87%	15.800
SE	172.595	7,62%	527
SI	97.690	4,19%	391
SK	62.287	3,78%	1.982

Stati membri UE che non applicano ancora l'acquis Schengen completo	Visti di transito aeroportuale, visti di transito, visti di soggiorno di breve durata		Visti nazionali di soggiorno di lunga durata rilasciati
	Visti rilasciati	Tasso di mancato rilascio	
BG	595.914	1,05%	8.575
CY	113.205	2,63%	-
RO	175.956	3,24%	12.831

Totale	Visti di transito aeroportuale, visti di transito, visti di soggiorno di breve durata		Visti nazionali di soggiorno di lunga durata rilasciati
	Visti rilasciati	Tasso di mancato rilascio	
Sub-totale Schengen	9.605.876	7,11%	1.018.178
Sub-totale non Schengen	885.075	1,70%	21.406
<b>Totale</b>	<b>10.490.951</b>	<b>6,68%</b>	<b>1.039.584</b>

Fonte: Segretariato generale del Consiglio dell'Unione europea

Indicatori di immigrazione irregolare - fermi, allontanamenti e rimpatri

	Fermi		Ordini di allontanamento emessi		Rimpatri effettivi		Ratio ordini di allontanamento emessi/rimpatri effettuati	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Belgio	13800	13710	32680	23900	3965	4060	12,1	17,0
Bulgaria	1415	1465	1405	1465	275	285	19,6	19,5
Repubblica ceca	3335	3955	3770	3805	585	850	15,5	22,3
Danimarca	610	640			825	800		
Germania	53695	49555	11985	14595	14295	11900	119,3	81,5
Estonia	1050	860	185	150	95	115	51,4	76,7
Irlanda	3185	5035	1285	1615	690	830	53,7	51,4
Grecia	106715	108315	146335	126140	68565	62850	46,9	49,8
Spagna	92730	90500	82940	103010	29785	28865	35,9	28,0
Francia	111690	76355	97515	88565	19470	18400	20,0	20,8
Italia	68175	53440	68175	53440	7140	5315	10,5	9,9
Cipro	7000	8030	3355	3205	3480	4520	103,7	141,0
Lettonia	310	245	265	70	270	200	101,9	285,7
Lituania	910	1495	910	1210	855	925	94,0	76,4
Lussemburgo	:	260	:	185	:	105		56,8
Ungheria	4845	8970	4205	4850	1190	2245	28,3	46,3
Malta	3015	1690	3015	1690	305	530	10,1	31,4
Paesi Bassi	7505	7565	31700	43360	9350	8980	29,5	20,7
Austria	14500	17145	8870	10625	5855	6410	66,0	60,3
Polonia	5430	4520	8145	8520	8595	6945	105,5	81,5
Portogallo	28605	11130	8185	10295	1345	1220	16,4	11,9
Romania	3790	4365	3695	5125	3820	4670	103,4	91,1
Slovenia	1555	1065	1555	1065	1995	2220	128,3	208,5
Slovacchia	2320	1715	1655	1180	1295	900	78,2	76,3
Finlandia	5375	6660	1775	3125	910	1720	51,3	55,0
Svezia	440	22230	12555	17820	9015	11980	71,8	67,2
Regno Unito	69840	69745	69840	69745	47455	64945	67,9	93,1
<b>UE</b>	<b>611840</b>	<b>570660</b>	<b>606000</b>	<b>598755</b>	<b>241425</b>	<b>252785</b>	<b>39,8</b>	<b>42,2</b>

Tabella n. 2: numero di fermi, allontanamenti e rimpatri

Fonte: Eurostat

**Tabella n. 3: Cittadini non-UE negli Stati membri - 2010**

<b>Cittadini non-UE negli Stati membri - 2010</b>		
	<b>Cittadini di paesi non-UE (in migliaia)</b>	<b>%</b>
<b>UE27</b>	20 126.1	4.0
<b>Belgio</b>	:	:
<b>Bulgaria</b>	20.3	0.3
<b>Repubblica ceca</b>	287.4	2.7
<b>Danimarca</b>	214.3	3.9
<b>Germania</b>	4 584.7	5.6
<b>Estonia</b>	201.7	15.1
<b>Irlanda</b>	67.9	1.5
<b>Grecia</b>	791.7	7.0
<b>Spagna</b>	3 335.7	7.3
<b>Francia</b>	2 451.4	3.8
<b>Italia</b>	2 993.7	5.0
<b>Cipro</b>	43.8	5.5
<b>Lettonia</b>	382.4	17.0
<b>Lituania</b>	34.6	1.0
<b>Lussemburgo</b>	29.5	5.9
<b>Ungheria</b>	81.1	0.8
<b>Malta</b>	11.3	2.7
<b>Paesi Bassi</b>	341.3	2.1
<b>Austria</b>	548.0	6.5
<b>Polonia</b>	30.7	0.1
<b>Portogallo</b>	363.1	3.4
<b>Romania</b>	25.3	0.1
<b>Slovenia</b>	77.6	3.8
<b>Slovacchia</b>	24.2	0.4
<b>Finlandia</b>	98.5	1.8
<b>Svezia</b>	324.7	3.5
<b>Regno Unito</b>	2 445.1	3.9

Fonte: Eurostat

## Flussi migratori - Permessi di soggiorno rilasciati

migr\_resfirst-Primi permessi rilasciati, per motivazione e cittadinanza - Dati annuali

Last update  
Extracted on  
Source of data

	In numero										In percentuale					
	Famiglia		Studio		Remunerati		Altro		Totale		Famiglia		Studio		Remunerati	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Belgio	20320	28523	6743		7097	5391	12041	17803	46201	51717	44,0	55,2	14,6	0,0	15,4	10,4
Bulgaria	1546	1539	1168	1623	776	769	443	454	3933	4385	39,3	35,1	29,7	37,0	19,7	17,5
Repubblica ceca	10699	9281	4220	4139	43282	11312	3149		61350	24732	17,4	37,5	6,9	16,7	70,5	45,7
Danimarca	4231		19279	16253	7420		725		31655	16253	13,4	0,0	60,9	100,0	23,4	0,0
Germania	49642	54139	29985	31345	20297	16667	14365	19803	114289	121954	43,4	44,4	26,2	25,7	17,8	13,7
Estonia	1402	1148	339	383	967	1135	1176	1111	3884	3777	36,1	30,4	8,7	10,1	24,9	30,1
Irlanda	3409	2608	12538	12263	5808	4827	7171	5811	28926	25509	11,8	10,2	43,3	48,1	20,1	18,9
Grecia	21855	22637	1449	1489	15609	16383	1498	4639	40411	45148	54,1	50,1	3,6	3,3	38,6	36,3
Spagna	150101	100620	21665	22068	96319	22262	131742	141419	399827	286369	37,5	35,1	5,4	7,7	24,1	7,8
Francia	85475	83528	52226	53563	21784	19612	29238	31788	188723	188491	45,3	44,3	27,7	28,4	11,5	10,4
Italia	76764	75153	12512	10011	142889	106134	9393	53856	241558	245154	31,8	30,7	5,2	4,1	59,2	43,3
Cipro	335		8751		32704		12020		53810	0	0,6		16,3		60,8	
Lettonia	2464	759	346	212	1823	464	3073	869	7706	2304	32,0	32,9	4,5	9,2	23,7	20,1
Lituania	659	788	447	422	4140	1358	52	91	5298	2659	12,4	29,6	8,4	15,9	78,1	51,1
Ungheria	8405	1753	7760	4167	16875	4535	3562	2025	36602	12480	23,0	14,0	21,2	33,4	46,1	36,3
Malta	954	391	202	191	950	669	2883	2431	4989	3682	19,1	10,6	4,0	5,2	19,0	18,2
Paesi Bassi	23882	23078	9177	9944	9285	10433	31425	12696	73769	56151	32,4	41,1	12,4	17,7	12,6	18,6
Austria	14400	14572	2853	3233	3096	2692	1434	7538	21783	28035	66,1	52,0	13,1	11,5	14,2	9,6
Polonia	8921	8699	6145	7066	18664	11123	7177	6539	40907	33427	21,8	26,0	15,0	21,1	45,6	33,3
Portogallo	27270	19964	4344	4302	25286	18275	6815	3783	63715	46324	42,8	43,1	6,8	9,3	39,7	39,5
Romania	6109	6043	2969	3541	9039	4724	1237	1072	19354	15380	31,6	39,3	15,3	23,0	46,7	30,7
Slovenia	3962	3116	246	666	24954	11910	53	67	29215	15759	13,6	19,8	0,8	4,2	85,4	75,6
Slovacchia	1224	1156	449	334	3984	2302	2368	1544	8025	5336	15,3	21,7	5,6	6,3	49,6	43,1
Finlandia	7170	6643	4441	3949	5722	2754	4540	4688	21873	18034	32,8	36,8	20,3	21,9	26,2	15,3
Svezia	36626	37890	11695	13968	14259	18978	21564	20501	84144	91337	43,5	41,5	13,9	15,3	16,9	20,8
Regno Unito	117055	121280	222780	268525	139735	116670	153685	164905	633255	671380	18,5	18,1	35,2	40,0	22,1	17,4
<b>UE</b>	<b>684880</b>	<b>625308</b>	<b>444729</b>	<b>473657</b>	<b>672764</b>	<b>411379</b>	<b>462829</b>	<b>505433</b>	<b>2265202</b>	<b>2015777</b>	<b>30,2</b>	<b>31,0</b>	<b>19,6</b>	<b>23,5</b>	<b>29,7</b>	<b>20,4</b>

Tabella n. 4: Numero di permessi di soggiorno rilasciati nel 2008 e nel 2009

Fonte: Eurostat

**Tabella n. 5: Decisioni in prima istanza su domande di asilo, per esito e Stato membro - 2010**

	Totale decisioni	Totale decisioni positive	Stato di rifugiato	Protezione sussidiaria	Protezione umanitaria	Rigetti
<b>Unione europea</b>	<b>223370</b>	<b>55100</b>	<b>27050</b>	<b>20400</b>	<b>7650</b>	<b>168270</b>
Belgio	16665	3510	2700	805	:	13160
Bulgaria	515	140	20	120	:	375
Repubblica ceca	510	175	75	75	20	335
Danimarca	3300	1345	660	520	170	1950
Germania	45400	10450	7755	545	2145	34955
Estonia	40	15	10	5	:	25
Irlanda	1600	25	25	5	:	1575
Grecia	3455	105	60	20	30	3350
Spagna	2785	610	245	350	15	2175
Francia	37620	5115	4095	1020	:	32505
Italia	11325	4305	1615	1465	1225	7015
Cipro	2440	425	30	370	25	2015
Lettonia	50	25	5	20	:	25
Lituania	190	15	0	15	:	175
Lussemburgo	475	70	55	15	:	410
Ungheria	1040	260	75	115	70	785
Malta	350	220	45	165	15	125
Paesi Bassi	17145	7565	810	4010	2745	9575
Austria	13780	3450	2060	1390	:	10330
Polonia	4420	510	80	195	230	3910
Portogallo	130	55	5	50	:	75
Romania	425	70	40	30	0	355
Slovenia	115	25	20	0	:	95
Slovacchia	295	90	5	55	30	205
Finlandia	4880	1595	165	1240	190	3285
Svezia	27700	8495	1935	5955	605	19205
Regno Unito	26720	6440	4445	1850	140	20280

Fonte: Eurostat



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 24.5.2011  
COM(2011) 290 definitivo

2011/0138 (COD)

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 visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo**

## RELAZIONE

### **1. CONTESTO GENERALE E MOTIVAZIONE DELLA PROPOSTA**

A norma dell'articolo 62, punto 2, lettera b), punto i), del trattato che istituisce la Comunità europea, il Consiglio ha adottato il regolamento (CE) n. 539/2001<sup>1</sup> che elenca i paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne (c.d. "elenco negativo") e quelli i cui cittadini sono esenti da tale obbligo (c.d. "elenco positivo"). L'articolo 61 del trattato CE annoverava la compilazione di questi elenchi fra le misure di accompagnamento direttamente collegate alla libera circolazione delle persone in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Dalla sua adozione, il regolamento è stato modificato otto volte<sup>2</sup>. Le modifiche recenti vertono tutte sulla revisione dell'elenco positivo e dell'elenco negativo allegati al regolamento: le più recenti riguardano lo spostamento di Taiwan nell'elenco positivo e, in conseguenza dell'esito dei dialoghi sulla liberalizzazione dei visti, lo spostamento, sempre nell'elenco positivo, degli ultimi due paesi dei Balcani occidentali, l'Albania e la Bosnia-Erzegovina.

Nel corso degli ultimi anni è emersa l'esigenza di apportare alcune modifiche tecniche anche al testo del regolamento. È apparso ad esempio necessario rafforzare la certezza del diritto introducendo disposizioni per disciplinare certe situazioni non ancora contemplate, e adattare alcune definizioni in base ai recenti cambiamenti apportati dal diritto derivato, ad esempio dal codice dei visti (regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio)<sup>3</sup>.

Inoltre, dieci anni dopo l'integrazione dell'acquis di Schengen nell'ambito dell'UE e la creazione di una politica comune dei visti, conformemente all'articolo 77, paragrafo 2, lettera a), del TFUE è necessario portare avanti l'armonizzazione di tale politica relativamente a certe categorie elencate all'articolo 4 del regolamento e che, finora, erano oggetto di decisioni unilaterali dei singoli Stati membri.

Infine, alla luce delle conseguenze dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona si rendono necessari nuovi cambiamenti, come l'introduzione di una clausola di salvaguardia e una modifica del meccanismo di reciprocità.

#### **1.1. Sintesi delle misure proposte**

La presente modifica del regolamento è volta a:

---

<sup>1</sup> GU L 81 del 21.3.2001, pag. 1.

<sup>2</sup> Regolamento (CE) n. 2414/2001 del Consiglio del 7 dicembre 2001 (GU L 327 del 12.12.2001, pag. 1); regolamento (CE) n. 453/2003 del Consiglio del 6 marzo 2003 (GU L 69 del 13.3.2003, pag. 10); regolamento (CE) n. 851/2005 del Consiglio del 2 giugno 2005 (GU L 141 del 4.6.2005, pag. 3); regolamento (CE) n. 1791/2006 del Consiglio del 20 novembre 2006 (GU L 363 del 20.12.2006, pag. 1); regolamento (CE) n. 1932/2006 del Consiglio del 21 dicembre 2006 (GU L 405 del 30.12.2006, pag. 23); regolamento (CE) n. 1244/2009 del Consiglio del 30 novembre 2009 (GU L 336 del 18.12.2009, pag. 1); regolamento (UE) n. 1091/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010 (GU L 329 del 14.12.2010, pag. 1); regolamento (UE) n. 1211/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 2010 (GU L 339 del 22.12.2010, pag. 9).

<sup>3</sup> GU L 243 del 15.9.2009, pag. 1.



- introdurre una clausola di salvaguardia che consenta di sospendere rapidamente, in via temporanea, l’esonero dal visto per i cittadini di un paese terzo figurante nell’elenco positivo nel caso di una situazione d’emergenza in cui sia necessaria una pronta risposta per risolvere le difficoltà incontrate dagli Stati membri;
- modificare alcune disposizioni, ad esempio il meccanismo di reciprocità, per renderle pienamente conformi alle rispettive disposizioni del TFUE;
- garantire la conformità con il regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio (codice dei visti)<sup>4</sup>, applicabile dal 5 aprile 2010, introducendo ad esempio appropriate definizioni di “soggiorno di breve durata” e di “visto”;
- provvedere a che, ai sensi dell’articolo 77, paragrafo 2, lettera a), del TFUE e ai fini della certezza del diritto, il regolamento determini in modo esaustivo se un cittadino di un paese terzo sia soggetto all’obbligo del visto oppure ne sia esente, completando le norme applicabili ai rifugiati e agli apolidi in modo da chiarire il regime dei visti applicabile a quanti di questi risiedono nel Regno Unito o in Irlanda;
- muovere verso la piena armonizzazione della politica comune dei visti, introducendo norme nuove e più armonizzate relativamente all’obbligo del visto o all’esonero da questo applicabili alle varie categorie di cittadini di paesi terzi;
- introdurre disposizioni chiare relative all’obbligo del visto o all’esonero per i titolari di lasciapassare e di vari passaporti rilasciati da certi soggetti di diritto internazionale non aventi la qualifica di organizzazioni internazionali intergovernative;
- adottare nuove disposizioni relative agli obblighi incombenti a certi Stati membri in virtù di accordi anteriori dell’UE o internazionali che implicano la necessità di derogare alle norme comuni in materia di visti.

## **2. ELEMENTI DELLA PROPOSTA**

### **2.1. Definizione di una clausola di salvaguardia che consenta di sospendere la liberalizzazione dei visti**

Il Consiglio GAI dell’8 novembre 2010 ha approvato l’esonero dal visto per l’Albania e la Bosnia-Erzegovina nonostante la riluttanza di certi Stati membri dovuta al rapido aumento delle domande d’asilo in alcuni di essi a seguito della liberalizzazione dei visti a favore di diversi paesi dei Balcani occidentali. Per rispondere a queste preoccupazioni la Commissione ha presentato una dichiarazione volta a intensificare quanto prima, sul territorio di tutti i paesi dei Balcani occidentali che hanno ottenuto la liberalizzazione dei visti, il controllo post-liberalizzazione, affermando in particolare che, *qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, compresi i Balcani occidentali, la Commissione può proporre al Consiglio di adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati, conformemente all’articolo 78 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea, nonché una rapida sospensione della liberalizzazione dei visti.*

---

<sup>4</sup> GUL 243 del 15.9.2009, pag. 1.

A seguito della dichiarazione della Commissione, alla fine di dicembre 2010 due Stati membri hanno presentato un documento (doc. 18212/10 VISA 311 COMIX 842) contenente il suggerimento di inserire nel regolamento (CE) n. 539/2001 una clausola di salvaguardia che dia alla Commissione la facoltà di decidere in merito all'eventuale sospensione temporanea dell'esenzione dal visto, conformemente a una procedura di comitato, e fermo restando il ricorrere di determinate condizioni.

Una clausola di salvaguardia potrebbe anche contribuire a preservare, in futuro, l'integrità dei processi di liberalizzazione del visto e ad aumentare la credibilità presso l'opinione pubblica.

Gli Stati membri hanno inoltre espresso sostegno generale a questo suggerimento nell'ambito del comitato CSIFA, convenendo sul fatto che una tale clausola di salvaguardia fornirebbe un quadro generale per il futuro senza essere specificamente legata a determinati paesi terzi.

La clausola di salvaguardia sarebbe complementare a quella di cui all'articolo 78, paragrafo 3, del TFUE, ma ben distinta. Sarebbe applicata solo come misura temporanea in situazioni d'emergenza chiaramente definite.

Tale clausola dovrebbe chiaramente indicare che si tratta di una sospensione dell'esenzione dal visto solo per un breve periodo di tempo, per motivi d'urgenza, e in base a criteri chiaramente definiti e circoscritti. Vi si potrebbe ricorrere solo in caso d'emergenza, cioè se vi è un cambiamento repentino della situazione, ad esempio se le cifre interessate aumentano improvvisamente in un lasso di tempo relativamente breve e occorre intervenire con urgenza sul piano dei visti per risolvere le difficoltà incontrate dagli Stati membri, e se le misure basate sull'articolo 78, paragrafo 3, del TFUE non costituiscono una risposta appropriata o sufficiente.

Per poter reagire rapidamente nelle situazioni sopra menzionate, la decisione sulla sospensione temporanea dell'esenzione dal visto verrebbe adottata con procedura di comitato conformemente al regolamento (UE) n. 182/2011<sup>5</sup>, conferendo alla Commissione competenze d'esecuzione ai sensi dell'articolo 291 del TFUE.

Anche se le condizioni per attivare la clausola di salvaguardia sono chiaramente definite, la Commissione dovrà valutare la situazione, e non dovrebbe scattare nessun automatismo a seguito delle notifiche inviate dagli Stati membri. Nel valutare l'opportunità o meno di sospendere l'esenzione dal visto per un paese terzo, la Commissione dovrà tenere conto del numero di Stati membri interessati dall'improvviso manifestarsi di una delle situazioni elencate nella presente proposta e delle ripercussioni generali sulla situazione migratoria nell'UE.

Conformemente alle regole di comitatologia di cui al regolamento (UE) n. 182/2011, nel quadro della procedura d'esame il Parlamento europeo e il Consiglio ricevono dalla Commissione, contemporaneamente ai membri del comitato, la proposta di decisione di sospensione dell'esenzione dal visto per uno o più Stati membri, insieme ad altri documenti rilevanti fra cui, ad esempio, eventuali relazioni di FRONTEx e dell'UESA e le notifiche iniziali degli Stati membri.

Ai fini della sospensione dell'esenzione dal visto, l'applicazione della *procedura d'esame* sembra appropriata. Il comitato esprime il proprio parere a maggioranza qualificata. I voti dei

---

<sup>5</sup> GUL 55 del 28.2.2011, pag. 13.

membri sono ponderati nel modo stabilito dalle pertinenti disposizioni del trattato (articolo 238, paragrafo 3, del TFUE). Quando il comitato esprime un parere positivo, la Commissione adotta l'atto d'esecuzione. Se il comitato esprime un parere negativo, la Commissione non adotta l'atto.

Ai sensi dell'articolo 11 del regolamento (UE) n. 182/2011, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno il diritto di controllo per verificare che la Commissione non oltrepassi i suoi poteri d'esecuzione.

Inoltre, ai fini di trasparenza, a seguito di una proposta di sospensione temporanea dell'esenzione dal visto per uno o più Stati membri, la Commissione e il Parlamento europeo potrebbero procedere a uno scambio di vedute su richiesta di quest'ultimo.

Prima della fine del periodo di sospensione temporanea, la Commissione invierebbe al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione accompagnata, se del caso, da una proposta di modifica del regolamento (CE) n. 539/2001 secondo la procedura legislativa ordinaria, per spostare il paese terzo nell'elenco negativo. In tal caso la misura sospensiva potrebbe essere prorogata da una nuova decisione d'esecuzione adottata secondo la procedura di comitato per un periodo di nove mesi al massimo, lasciando così al Parlamento europeo e al Consiglio tempo sufficiente per respingere o approvare la proposta di modifica degli elenchi del regolamento (CE) n. 539/2001.

## **2.2. Modifica del meccanismo di reciprocità**

Nel corso di un'operazione di codificazione relativa al regolamento (CE) n. 539/2001, il gruppo consultivo degli esperti giuridici della Commissione, del Consiglio e del Parlamento europeo ha esaminato la base giuridica derivata stabilita dal regolamento (CE) n. 851/2005<sup>6</sup>. L'articolo 1, paragrafo 4, lettera c), del regolamento (CE) n. 539/2001, quale modificato, stabilisce che "entro novanta giorni dalla pubblicazione della notifica, la Commissione, d'intesa con lo Stato membro interessato, riferisce al Consiglio. La relazione può essere accompagnata da una proposta di reintroduzione temporanea dell'obbligo del visto nei confronti dei cittadini del paese terzo in causa. La Commissione può anche presentare questa proposta dopo le deliberazioni del Consiglio sulla proposta. *Entro tre mesi, il Consiglio decide sulla proposta a maggioranza qualificata.*"

Il gruppo consultivo dei servizi giuridici ha ritenuto che tale disposizione abbia stabilito una base giuridica derivata che non è manifestamente obsoleta e che, ai fini di una sua eventuale soppressione o modifica, va pertanto riesaminata alla luce della sentenza della Corte di giustizia del 6 maggio 2008 nella causa C-133/06.

In un settore in cui si applica la codecisione, non è giuridicamente possibile prevedere, in un atto di diritto derivato, una procedura semplificata che consenta al Consiglio di decidere in merito a una proposta della Commissione senza alcun intervento del Parlamento europeo.

Di conseguenza, la disposizione in oggetto sarà mantenuta ma verrà tuttavia modificata, da un lato stabilendo che la relazione debba essere inviata anche al Parlamento europeo e, dall'altro, menzionando il ruolo del Parlamento europeo nel processo di codecisione.

---

<sup>6</sup> GUL 141 del 4.6.2005, pag. 3.

Il lavoro di codificazione continuerà e verrà ultimato una volta adottata la modifica in questione.

In tale contesto, va menzionato che uno Stato membro ha suggerito di *modificare l'attuale meccanismo di reciprocità* per renderlo più efficace. Secondo tale suggerimento, la Commissione sarebbe obbligata a presentare, in tempi brevissimi, una proposta di reintroduzione temporanea dell'obbligo del visto nei confronti dei cittadini di un paese terzo che non abolisca a sua volta l'obbligo del visto nei confronti di uno Stato membro entro 12 mesi dalla sua introduzione.

È importante sottolineare che una tale modifica del meccanismo di reciprocità violerebbe l'esclusivo diritto di iniziativa della Commissione e non porterebbe necessariamente all'adozione della proposta misura di ritorsione.

Il meccanismo di reciprocità inizialmente previsto dal regolamento (CE) n. 539/2001 comportava già un certo automatismo: la notificazione dei casi di non reciprocità non era obbligatoria, e lo Stato membro interessato era libero di decidere se procedervi o meno. In caso di avvenuta notifica, tuttavia, gli Stati membri erano obbligati a imporre, provvisoriamente e automaticamente, l'obbligo del visto ai cittadini del paese terzo interessato 30 giorni dopo la notifica, salvo diversa decisione del Consiglio.

Questo automatismo è stato considerato il punto debole del meccanismo di reciprocità originario, ed è quindi stato abbandonato nel 2005 perché ritenuto controproducente. Non vi è alcun motivo di pensare che oggi sarebbe più efficace.

Il meccanismo di reciprocità attuale, quale modificato nel 2005, è ritenuto in generale efficiente, e i casi di non reciprocità si sono considerevolmente ridotti. Le situazioni di non reciprocità che ancora permangono interessano per lo più Stati membri che, secondo i paesi terzi, non soddisfano i criteri obiettivi per l'esenzione dal visto fissati dalla legislazione nazionale di questi ultimi.

Se ai fini dell'applicazione della clausola di salvaguardia in situazioni d'emergenza accuratamente circoscritte è previsto il ricorso alla procedura di comitato (vedi sopra, punto 2.1), per l'adozione della misura di ritorsione consistente nel reintrodurre l'obbligo del visto per un paese terzo in caso di non reciprocità è opportuno prendere in considerazione la politica estera generale dell'Unione europea nei confronti di tale paese, senza automatismo alcuno, così come il principio di solidarietà fra gli Stati membri dell'UE. Si rende inoltre necessaria una valutazione politica dell'opportunità di una tale misura.

La maggior parte degli Stati membri ha inoltre messo in guardia contro una (re)imposizione "automatica" dell'obbligo del visto per i cittadini di paesi terzi, per le sue implicazioni politiche, e ha invocato invece un approccio caso per caso e l'applicazione di misure provvisorie in altri ambiti.

### **2.3. Definizione di "visto" e di soggiorno di breve durata senza visto**

La presente proposta allinea la definizione di "visto" a quella utilizzata nel codice dei visti. Il "visto" è un'autorizzazione ai fini del transito o di un soggiorno previsto nel territorio degli Stati membri, la cui durata non sia superiore a tre mesi su un periodo di sei mesi dalla data di primo ingresso nel territorio degli Stati membri.

Ai fini del presente regolamento è escluso da tale definizione il visto di transito aeroportuale, poiché il regime dei visti applicabile dagli Stati membri ai cittadini dei paesi terzi che transitano dagli aeroporti internazionali degli Stati membri è disciplinato dal codice dei visti ed è in questo contenuto.

I cittadini di paesi terzi figuranti nell'elenco dell'allegato II sono esenti dall'obbligo di cui al paragrafo 1 per soggiorni sul territorio degli Stati membri non superiori ai tre mesi su un periodo di sei mesi.

Questa definizione tiene anche conto delle implicazioni derivanti dall'interpretazione della norma del soggiorno di tre mesi data dalla Corte di giustizia nella causa 241/05<sup>7</sup>.

#### **2.4. Rifugiati e apolidi residenti nel Regno Unito e in Irlanda**

Una precedente modifica del 2006 del regolamento (CE) n. 539/2001 (regolamento (CE) n. 1932/2006) intendeva già chiarire la situazione dei rifugiati e degli apolidi adattando il regime dei visti applicabile in modo da distinguere fra quelli che risiedono in uno Stato membro e quelli che risiedono in un paese terzo.

Sulla base del protocollo sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato che istituisce la Comunità europea, detti Stati membri non partecipano all'adozione del regolamento (CE) n. 539/2001 e delle sue modifiche. Pertanto, ai fini del regolamento (CE) n. 539/2001, il Regno Unito e l'Irlanda non sono considerati Stati membri. Di conseguenza, le disposizioni del regolamento (CE) n. 1932/2006 sul regime dei visti applicabile ai rifugiati e agli apolidi non interessano tali soggetti se residenti nel Regno Unito o in Irlanda.

La presente proposta intende correggere questa situazione insoddisfacente inserendo nel regolamento una disposizione sui rifugiati e gli apolidi residenti in tali due Stati.

Poiché non vi è reciproco riconoscimento dei visti né equivalenza fra un titolo di soggiorno e un visto nelle relazioni fra, da un lato, il Regno Unito e l'Irlanda e, d'altro lato, gli Stati membri Schengen, il regolamento lascia gli Stati membri liberi di decidere individualmente in merito all'esenzione dal visto o all'obbligo di visto per questa categoria di persone. Queste decisioni nazionali devono essere notificate alla Commissione conformemente all'articolo 5 del regolamento.

---

<sup>7</sup> Nella causa 241/05, la Corte di giustizia europea ha statuito che l'articolo 20, paragrafo 1, della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen dev'essere interpretato nel senso che la nozione di "primo ingresso" di cui a tale disposizione riguarda, oltre il primissimo ingresso nel territorio degli Stati contraenti di detto accordo, anche il primo ingresso in tali territori che avviene dopo la scadenza di un periodo di sei mesi da tale primissimo ingresso nonché qualsiasi altro primo ingresso che avviene dopo la scadenza di ogni nuovo periodo di sei mesi a decorrere da una precedente data di primo ingresso. Questo – per analogia interpretazione – si applica anche ai soggiorni sulla base di un visto. Un visto per soggiorno di breve durata è un visto di viaggio valido per uno o più ingressi, purché né la durata di un soggiorno ininterrotto, né il totale dei soggiorni successivi siano superiori a tre mesi per semestre a decorrere dalla data del primo ingresso. Gli stranieri non soggetti all'obbligo del visto possono circolare liberamente nei territori delle Parti contraenti per una durata massima di tre mesi nel corso di un periodo di sei mesi a decorrere dalla data del primo ingresso.

## **2.5. Armonizzazione dell'obbligo del visto o esenzione per alcune categorie di cui all'articolo 4, paragrafo 1**

L'articolo 4 del regolamento (CE) n. 539/2001 permette ai singoli Stati membri di esentare dall'obbligo di visto varie categorie di cittadini di paesi terzi figuranti nell'elenco negativo, o di assoggettare a tale obbligo cittadini di paesi terzi figuranti nell'elenco positivo.

La Commissione ritiene che, dieci anni dopo l'integrazione dell'acquis di Schengen nell'UE, sia giunto il momento di fare un ulteriore passo avanti verso una maggiore armonizzazione della politica comune dei visti. Occorre lavorare per conformarsi pienamente al trattato creando una vera e propria politica comune in tale ambito. Per questo la presente proposta intende limitare la libertà degli Stati membri di accordare esenzioni dal visto o di imporre l'obbligo alle varie categorie di persone di cui all'articolo 4, paragrafo 1 del regolamento (CE) n. 539/2001, stabilendo nuove regole comuni in materia per alcune di queste categorie. La proposta tiene comunque conto delle considerevoli differenze esistenti fra le prassi degli Stati membri per quanto riguarda certe categorie (come i titolari di passaporti diplomatici e i titolari di passaporti di servizio), continuando per il momento a permettere loro di decidere individualmente in merito all'esenzione dal visto o al relativo obbligo, tranne nei casi in cui l'UE voglia negoziare accordi di esenzione dal visto per queste categorie con certi paesi terzi.

### *2.5.1. Ulteriore armonizzazione*

La Commissione continua a lavorare per raggiungere la piena armonizzazione relativamente alle categorie di cui all'articolo 4, paragrafo 1, per le quali un'armonizzazione di fatto o una quasi armonizzazione già esiste.

Stando alle attuali notifiche da essi inviate, tutti gli Stati membri esentano dall'obbligo del visto i membri degli *equipaggi civili di aerei*. Data la situazione, non è più giustificato mantenere la possibilità, per gli Stati membri, di decidere liberamente in merito all'esenzione o meno di tale categoria.

Per quanto riguarda gli *equipaggi civili di navi*, tutti gli Stati membri – tranne due – esentano tali soggetti dall'obbligo del visto in caso di *permesso di recarsi a terra*, mentre tutti gli Stati membri – tranne due – mantengono l'obbligo del visto ai fini del *transito*. La modifica in questione sancirà quindi, in modo generale e armonizzato, l'esenzione dal visto per la prima categoria e l'obbligo del visto per la seconda.

Poiché vi è un solo Stato membro che esenta dall'obbligo del visto *equipaggi e accompagnatori nei voli di soccorso e salvataggio e altri soccorritori in caso di catastrofi o incidenti*, il presente regolamento abolirà tale categoria.

### *2.5.2. Mantenimento delle disposizioni*

Per la categoria degli *equipaggi civili di navi che operano su vie fluviali internazionali* si intendono mantenere le attuali disposizioni, dato che dalle notifiche inviate emerge che gli Stati membri attraversati dal Reno o dal Danubio seguono prassi divergenti in materia di esenzione o imposizione dell'obbligo del visto per questa categoria. La questione è inoltre oggetto di lavori legislativi in corso presso la CCNR (Commissione Reno), di cui occorre tenere conto.

Le modifiche in oggetto non andrebbero a incidere neanche sull'attuale possibilità, per gli Stati membri, di decidere in merito all'esenzione dal visto per i *titolari di lasciapassare rilasciati da talune organizzazioni internazionali intergovernative*.

### 2.5.3. *Nuova disposizione relativa agli obblighi derivanti da precedenti accordi UE*

Prima che fosse istituita la politica comune dei visti dell'UE, l'Unione europea e i suoi Stati membri avevano concluso con i paesi terzi accordi internazionali, come accordi di associazione, riguardanti fra l'altro la circolazione delle persone e dei servizi, che potrebbero influire sull'obbligo del visto imposto a cittadini di paesi terzi. Tali accordi internazionali conclusi dall'Unione prevalgono sulle disposizioni del diritto derivato dell'UE, fra cui il regolamento (CE) n. 539/2001. Nel caso in cui questi accordi internazionali comportino una cosiddetta "clausola di standstill", alcuni Stati membri potrebbero trovarsi nell'obbligo di derogare alle regole della politica comune dei visti conformemente alla loro legislazione e alle loro rispettive prassi applicabili/vigenti alla data in cui la clausola di standstill è entrata in vigore per loro.

La Commissione propone pertanto che all'articolo 4 sia introdotta una disposizione che consenta agli Stati membri di dispensare i fornitori di servizi dall'obbligo dei visti, nella misura necessaria all'osservanza degli obblighi internazionali sottoscritti dalla Comunità prima dell'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 539/2001.

La presente proposta è conforme alla sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 19 febbraio 2009 nella causa C-228/06, *Mehmet Soysal e Ibrahim Savatli*, in cui la Corte ha dichiarato: "L'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale [dell'accordo di associazione con la Turchia] firmato a Bruxelles il 23 novembre 1970 [...], deve essere interpretato nel senso che esso osta all'introduzione, a far data dall'entrata in vigore di detto protocollo, del requisito di un visto per consentire a cittadini turchi, come i ricorrenti nella causa principale, di entrare nel territorio di uno Stato membro al fine di effettuare prestazioni di servizi per conto di un'impresa avente sede in Turchia, allorché, a tale data, detto visto non era richiesto".

L'articolo 41 del protocollo addizionale comporta una clausola di standstill secondo la quale: "Le parti contraenti si astengono dall'introdurre tra loro nuove restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi". Non consta attualmente alla Commissione che altri paesi, oltre alla Turchia, beneficino di un'analogha clausola di standstill stabilita da un accordo internazionale concluso con l'Unione.

Gli Stati membri interessati da tale deroga sono tenuti a notificarlo alla Commissione e agli altri Stati membri.

### 2.5.4. *Procedura d'esenzione dall'obbligo del visto dei titolari di passaporti diplomatici e di servizio dopo l'abrogazione del regolamento (CE) n. 789/2001 del Consiglio*<sup>8</sup>

L'attuale testo dell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 539/2001 si riferisce alla procedura di cui al regolamento (CE) n. 789/2001, da seguire quando uno Stato membro decide di dispensare dall'obbligo del visto i titolari di passaporti diplomatici e/o di servizio di un paese terzo.

---

<sup>8</sup> GUL 116 del 24.4.2001, pag. 2.

Ai sensi del regolamento (CE) n. 789/2001, gli Stati membri che intendono dispensare dall'obbligo del visto i titolari di passaporti diplomatici e di servizio di paesi terzi per i quali occorre una consultazione preliminare devono aver presentato un'iniziativa legislativa in merito alla quale il Consiglio delibera a maggioranza qualificata (dal 2006).

Per quanto riguarda i titolari di passaporti diplomatici e di servizio di paesi terzi per i quali non occorre una consultazione preliminare, il regolamento (CE) n. 789/2001 prevedeva che gli Stati membri dovessero semplicemente comunicare al Consiglio eventuali modifiche al loro regime dei visti (obbligo od esenzione).

Il regolamento (CE) n. 789/2001 è stato tuttavia abrogato con regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti)<sup>9</sup>. Si è ritenuto che, dopo l'abrogazione di tale regolamento, lo strumento appropriato per disciplinare questi aspetti "procedurali" delle decisioni nazionali sull'obbligo del visto o sull'esenzione per i titolari di questi tipi di passaporti sarebbe stato, se del caso, il regolamento (CE) n. 539/2001.

Nel contesto della presente modifica va quindi esaminata l'opportunità di istituire una specifica procedura decisionale nel caso in cui uno Stato membro intenda abolire l'obbligo del visto per i titolari di passaporti diplomatici e di servizio di un paese terzo per cui occorra una consultazione preliminare.

La Commissione non vede la necessità di istituire uno specifico "meccanismo di decisione comune" per tale questione, sia per motivi istituzionali che sostanziali.

Per quanto attiene agli aspetti istituzionali va osservato quanto segue.

Dopo il periodo transitorio di cinque anni previsto dal trattato di Amsterdam per il Titolo IV del TCE e dopo l'entrata in vigore del nuovo trattato sul funzionamento dell'Unione europea non è più possibile, sul piano giuridico, instaurare una procedura decisionale che preveda il diritto d'iniziativa per uno Stato membro, ed è addirittura inammissibile, da un punto di vista istituzionale, accettare che il suggerimento o l'intenzione di uno Stato membro (di abolire l'obbligo del visto per i titolari di passaporto diplomatico di un paese oggetto di consultazione preliminare) possa vincolare la Commissione nel suo diritto di iniziativa: la Commissione non può difatti essere obbligata a presentare una proposta.

Inoltre, se venisse introdotto un meccanismo di "decisione comune", dovrebbero essere rispettati i principi e le procedure previsti dal TFUE (vedi sopra il punto 2.2 sul meccanismo di reciprocità). Il Consiglio non potrebbe decidere da solo; una tale misura dovrebbe essere adottata in codecisione col Parlamento europeo.

Per quanto attiene agli aspetti sostanziali va osservato quanto segue.

La decisione di chiedere una consultazione preliminare sulle domande di visto presentate dai cittadini di un determinato paese terzo (o da certe categorie di tali cittadini) è squisitamente nazionale. Il meccanismo di solidarietà di Schengen implica in effetti che gli altri Stati membri inviino sistematicamente le domande di visto in questione per la consultazione preliminare allo Stato membro richiedente.

---

<sup>9</sup> GUL 243 del 15.9.2009, pag. 1.



In linea di principio, la decisione di abolire l'obbligo del visto per i titolari di passaporti diplomatici e di servizio di paesi figuranti nell'elenco negativo è anch'essa una decisione unilaterale di uno Stato membro. Di norma, gli altri Stati membri non sono tenuti ad accettare queste misure: sulla base di una tale decisione, i diplomatici interessati possono recarsi senza visto nello Stato membro interessato, ma restano pur sempre soggetti all'obbligo del visto per entrare negli altri Stati membri. Naturalmente, questi diplomatici si trovano nello spazio Schengen, che è privo di frontiere interne, la qual cosa può presentare un certo rischio.

Vanno comunque ricordati gli elementi qui di seguito indicati:

- se uno o più Stati membri aboliscono l’obbligo del visto per i titolari di passaporti diplomatici e di servizio di un dato paese terzo prima che un altro Stato membro aggiunga tale paese nell’elenco dei paesi soggetti alla consultazione preliminare, l’abolizione dell’obbligo del visto anteriormente introdotta non è affatto rimessa in questione e continua ad applicarsi;
- anche se, in una procedura di consultazione preliminare, uno Stato membro si oppone al rilascio del visto a un richiedente, lo Stato membro che tratta la domanda di visto non è obbligato a rifiutarlo, e può decidere di rilasciare un visto con validità territoriale limitata permettendo così l’accesso solo al proprio territorio. Naturalmente, la persona interessata si trova nello spazio Schengen, che è privo di frontiere interne, la qual cosa può, di nuovo, presentare un certo rischio.

## **2.6. Chiarimento della situazione e creazione della base giuridica per l’obbligo di visto o esenzione per i titolari di passaporti diplomatici o di servizio o lasciapassare rilasciati da altri soggetti di diritto internazionale che non sono organizzazioni intergovernative**

Vi sono alcuni soggetti di diritto internazionale che rilasciano passaporti diplomatici o di servizio o lasciapassare ma che non sono organizzazioni intergovernative, e attualmente non rientrano quindi nel campo d’applicazione dell’articolo 4 del regolamento (CE) n. 539/2001. Figurano invece nell’“Inventario dei documenti di viaggio” e gli Stati membri dichiarano se tali documenti di viaggio sono riconosciuti o meno (ad. es. il Sovrano ordine dei Cavalieri di Malta).

È necessario che anche questi soggetti rientrino nel campo d’applicazione del regolamento (CE) n. 539/2001 e che gli Stati membri decidano se dispensare o meno dall’obbligo del visto i titolari di documenti di viaggio da essi rilasciati, notificandolo alla Commissione ai sensi dell’articolo 5.

## **3. PRINCIPALI ORGANIZZAZIONI/ESPERTI CONSULTATI**

Stati membri.

## **4. VALUTAZIONE D’IMPATTO**

Non necessaria.

## **5. BASE GIURIDICA**

La presente proposta costituisce uno sviluppo della politica comune dei visti ai sensi dell’articolo 77, paragrafo 2, lettera a), del trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE).

## **6. PRINCIPI DI PROPORZIONALITÀ E DI SUSSIDIARIETÀ**

Il regolamento (CE) n. 539/2001 adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne (elenco negativo) e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo (elenco positivo).

La decisione di modificare gli elenchi, spostando alcuni paesi dall'elenco negativo a quello positivo o viceversa, nonché di apportare altre modifiche al regolamento, è di competenza dell'Unione ai sensi dell'articolo 77, paragrafo 2, lettera a) del TFUE. È questa una materia in cui la piena armonizzazione è un obiettivo perseguito da lungo tempo per chiari motivi d'efficacia.

## **7. SCELTA DELLO STRUMENTO**

Il regolamento (CE) n. 539/2001 deve essere modificato con un regolamento.

## **8. INCIDENZA SUL BILANCIO**

Nessuna.

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 visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo**

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 77, paragrafo 2, lettera a),

vista la proposta della Commissione europea<sup>10</sup>,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria,

considerando quanto segue:

- (1) Il presente regolamento introduce una clausola di salvaguardia con riguardo ai visti, che consenta di sospendere rapidamente, in via temporanea, l'esenzione dal visto per i cittadini di un paese terzo figurante nell'elenco positivo nel caso di una situazione d'emergenza in cui sia necessaria una pronta risposta per risolvere le difficoltà incontrate da uno o più Stati membri, tenendo conto dell'impatto generale di tale situazione d'emergenza sull'insieme dell'Unione europea.
- (2) Onde garantire condizioni uniformi per l'applicazione della clausola di salvaguardia è opportuno conferire alla Commissione competenze di esecuzione. Tali competenze devono essere esercitate conformemente al regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze d'esecuzione attribuite alla Commissione<sup>11</sup>.
- (3) Il meccanismo di reciprocità da applicare se uno dei paesi terzi di cui all'allegato II del regolamento (CE) n. 539/2001 decide di imporre l'obbligo del visto ai cittadini di uno o più Stati membri deve essere adattato in funzione dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona e della giurisprudenza della Corte relativa alle basi giuridiche derivate.
- (4) Per garantire la coerenza con il regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti)<sup>12</sup>, il presente regolamento allinea ad esso la definizione di "visto".

---

<sup>10</sup> GU C [...] del [...], pag. [...].

<sup>11</sup> GU L 55 del 28.2.2011, pag. 13.

<sup>12</sup> GU L 243 del 15.9.2009, pag. 1.

- (5) Occorre portare avanti il lavoro verso una piena armonizzazione della politica comune dei visti per quanto riguarda le categorie di deroghe che gli Stati membri possono prevedere in virtù dell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 539/2001. A tal fine il presente regolamento modifica il richiamato articolo 4 per le materie in cui già esiste un'armonizzazione di fatto o una quasi armonizzazione sulla base di prassi convergenti degli Stati membri.
- (6) Poiché il regolamento (CE) n. 1932/2006 sul regime di visti per i rifugiati e gli apolidi non si applica ai rifugiati e agli apolidi che risiedono nel Regno Unito o in Irlanda, è necessario chiarire la situazione relativa all'obbligo del visto per alcuni di essi. Il presente regolamento lascia gli Stati membri liberi di decidere in merito all'esenzione o all'obbligo di visto per questa categoria di persone. Tali decisioni nazionali devono essere notificate alla Commissione.
- (7) Tenuto conto di alcuni obblighi incombenti agli Stati membri in virtù di accordi internazionali conclusi dalla Comunità prima dell'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 539/2001 che implicano la necessità di derogare alle norme comuni in materia di visti, il presente regolamento introduce una disposizione che autorizza gli Stati membri a dispensare dall'obbligo del visto coloro che effettuano prestazioni di servizi nel corso del loro soggiorno, nella misura necessaria all'osservanza di tali obblighi.
- (8) Il presente regolamento crea una base giuridica per l'obbligo o l'esenzione dal visto dei titolari di lasciapassare e passaporti diplomatici o di servizio rilasciati da determinati soggetti di diritto internazionale che non sono organizzazioni internazionali intergovernative.
- (9) Il presente regolamento costituisce uno sviluppo dell'acquis di Schengen, conformemente al protocollo sull'integrazione dell'acquis di Schengen nell'ambito dell'Unione europea, definito nell'allegato A della decisione 1999/435/CE<sup>13</sup> del Consiglio, del 20 maggio 1999, che definisce l'acquis di Schengen ai fini della determinazione, in conformità del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull'Unione europea, della base giuridica per ciascuna delle disposizioni o decisioni che costituiscono l'acquis.
- (10) Per quanto riguarda l'Islanda e la Norvegia, il presente regolamento costituisce uno sviluppo delle disposizioni dell'acquis di Schengen ai sensi dell'accordo concluso dal Consiglio dell'Unione europea con la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sull'associazione di questi due Stati all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen<sup>14</sup>, che rientrano nel settore di cui all'articolo 1, lettera B, della decisione 1999/437/CE del Consiglio, del 17 maggio 1999, relativa a talune modalità di applicazione del suddetto accordo<sup>15</sup>.
- (11) Per quanto riguarda la Svizzera, il presente regolamento costituisce uno sviluppo delle disposizioni dell'acquis di Schengen ai sensi dell'accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera riguardante l'associazione della Confederazione svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di

---

<sup>13</sup> GU L 176 del 10.7.1999, pag. 1.

<sup>14</sup> GU L 176 del 10.7.1999, pag. 36.

<sup>15</sup> GU L 176 del 10.7.1999, pag. 31.

Schengen<sup>16</sup>, che rientrano nel settore di cui all'articolo 1, lettera B, della decisione 1999/437/CE, in combinato disposto con l'articolo 3 della decisione 2008/146/CE<sup>17</sup>.

- (12) Per quanto riguarda il Liechtenstein, il presente regolamento costituisce uno sviluppo delle disposizioni dell'acquis di Schengen ai sensi del protocollo tra l'Unione europea, la Comunità europea, la Confederazione svizzera e il Principato del Liechtenstein sull'adesione del Principato del Liechtenstein all'accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera riguardante l'associazione della Confederazione svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen, che rientrano nel settore di cui all'articolo 1, lettera B, della decisione 1999/437/CE, in combinato disposto con l'articolo 3 della decisione [xx/2011/UE] del Consiglio. FN [rif. alla GU, adottata il 7.3.11; non ancora pubblicata]<sup>18</sup>
- (13) Il presente regolamento costituisce uno sviluppo delle disposizioni dell'acquis di Schengen a cui il Regno Unito non partecipa, a norma della decisione 2000/365/CE del Consiglio, del 29 maggio 2000, riguardante la richiesta del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord di partecipare ad alcune disposizioni dell'acquis di Schengen<sup>19</sup>. Il Regno Unito non partecipa pertanto alla sua adozione, non è da esso vincolato, né è soggetto alla sua applicazione.
- (14) Il presente regolamento costituisce uno sviluppo delle disposizioni dell'acquis di Schengen a cui l'Irlanda non partecipa, a norma della decisione 2002/192/CE del Consiglio, del 28 febbraio 2002, riguardante la richiesta dell'Irlanda di partecipare ad alcune disposizioni dell'acquis di Schengen<sup>20</sup>. L'Irlanda non partecipa pertanto alla sua adozione, non è da esso vincolata, né è soggetta alla sua applicazione,

HANNO ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

#### *Articolo 1*

Il regolamento (CE) n. 539/2001 è così modificato:

1. L'articolo 1 è così modificato:
  - (a) il paragrafo 2 è così modificato:
    - (i) il primo comma è sostituito dal seguente:

“I cittadini dei paesi terzi che figurano nell'elenco dell'allegato II sono esentati dall'obbligo di cui al paragrafo 1 per soggiorni la cui durata non sia superiore a tre mesi su un periodo di sei mesi dalla data di primo ingresso nel territorio degli Stati membri.”

- (ii) al secondo comma sono aggiunti i seguenti trattini:

---

<sup>16</sup> GU L 53 del 27.2.2008, pag. 52.

<sup>17</sup> GU L 53 del 27.2.2008, pag. 1.

<sup>18</sup> GU L .....

<sup>19</sup> GU L 131 dell'1.6.2000, pag. 43.

<sup>20</sup> GU L 64 del 7.3.2002, pag. 20.

- “i membri degli equipaggi civili di aerei;
- i membri degli equipaggi civili di navi che si recano a terra e che sono in possesso di un documento di identità dei marittimi rilasciato ai sensi delle convenzioni dell’Organizzazione internazionale del lavoro (n. 108 del 1958 e n. 185 del 2003) o della convenzione IMO di Londra del 1965 (FAL) sulla facilitazione del traffico marittimo internazionale.”

(b) al paragrafo 4, la lettera c) è sostituita dalla seguente:

(c) “entro novanta giorni dalla pubblicazione della notifica, la Commissione, d’intesa con lo Stato membro interessato, riferisce al Parlamento europeo e al Consiglio. La relazione può essere accompagnata da una proposta di reintroduzione temporanea dell’obbligo del visto nei confronti dei cittadini del paese terzo in causa. La Commissione può anche presentare questa proposta dopo le deliberazioni del Parlamento europeo e del Consiglio sulla proposta. Entro tre mesi, il Parlamento europeo e il Consiglio decidono sulla proposta secondo la procedura legislativa ordinaria.”

2. È inserito il seguente articolo 1 bis:

“Articolo 1 bis – Clausola di salvaguardia

1. I paragrafi da 2 a 5 del presente articolo si applicano nel caso in cui uno o più Stati membri si trovino a dover affrontare una situazione d’emergenza caratterizzata dal sopravvenire di una delle seguenti circostanze:

- (a) un improvviso aumento di almeno il 50%, su un periodo di sei mesi e rispetto ai sei mesi precedenti, del numero di cittadini di uno dei paesi terzi di cui all’allegato II trovati in situazione di soggiorno irregolare sul territorio di uno Stato membro;
- (b) un improvviso aumento di almeno il 50%, su un periodo di sei mesi e rispetto ai sei mesi precedenti, del numero di domande d’asilo presentate da cittadini di uno dei paesi terzi di cui all’allegato II, per il quale il tasso di riconoscimento nei sei mesi precedenti era inferiore al 3%;
- (c) un improvviso aumento di almeno il 50%, su un periodo di sei mesi e rispetto ai sei mesi precedenti, del numero di esiti negativi dati alle domande di riammissione presentate da uno Stato membro a uno dei paesi terzi di cui all’allegato II per cittadini di quest’ultimo paese.

2. Uno Stato membro che si trovi a dover affrontare una delle situazioni d’emergenza di cui al paragrafo 1 può darne notifica alla Commissione. La notifica è debitamente motivata e contiene dati e statistiche rilevanti, così come una circostanziata illustrazione delle misure preliminari adottate dallo Stato membro interessato per porre rimedio alla situazione in questione.

3. La Commissione esamina la notifica tenendo conto del numero di Stati membri interessati dalle situazioni di cui al paragrafo 1 e delle ripercussioni generali di tali aumenti sulla situazione migratoria nell’Unione quale emerge dai dati forniti dagli Stati membri e dalle relazioni di FRONTEX e/o dell’Ufficio europeo di sostegno per l’asilo. Entro tre mesi dal ricevimento della notifica la Commissione può adottare una decisione d’esecuzione che

sospende per un periodo di sei mesi l'esenzione dall'obbligo del visto per i cittadini del paese terzo in questione. Tale decisione d'esecuzione è adottata conformemente alla procedura di cui all'articolo 4 bis, paragrafo 2, e fissa la data dalla quale decorrono gli effetti della sospensione dell'esenzione dall'obbligo di visto.

4. Prima dello scadere del periodo di validità della decisione d'esecuzione adottata ai sensi del paragrafo 3 la Commissione, in cooperazione con gli Stati membri interessati, presenta una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio. Tale relazione può essere accompagnata da una proposta di modifica del presente regolamento diretta a spostare nell'allegato I il paese terzo in questione.

5. Qualora abbia proposto una modifica del presente regolamento per spostare un paese terzo nell'allegato I ai sensi del paragrafo 4, la Commissione può prorogare la validità della decisione di esecuzione adottata ai sensi del paragrafo 3 per un massimo di nove mesi. La decisione di prorogare la validità della decisione d'esecuzione è adottata conformemente alla procedura di cui all'articolo 4 bis, paragrafo 2.”

3. L'articolo 2 è sostituito dal seguente:

“Ai fini del presente regolamento, per “visto” si intende l'autorizzazione rilasciata da uno Stato membro, necessaria ai fini del transito o di un soggiorno previsto nel territorio degli Stati membri, la cui durata non sia superiore a tre mesi su un periodo di sei mesi dalla data di primo ingresso nel territorio degli Stati membri.”

4. L'articolo 4 è così modificato:

(a) il paragrafo 1 è sostituito dal seguente:

“1. Gli Stati membri possono prevedere deroghe all'obbligo del visto di cui all'articolo 1, paragrafo 1, o all'esenzione da tale obbligo di cui all'articolo 1, paragrafo 2, per le seguenti categorie di persone:

- (a) i titolari di passaporti diplomatici, di passaporti di servizio/ufficiali o di passaporti speciali;
- (b) gli equipaggi civili di navi che operano in acque internazionali;
- (c) i titolari di lasciapassare, passaporti diplomatici o di servizio rilasciati da talune organizzazioni internazionali intergovernative o da altri soggetti di diritto internazionale ai loro funzionari.”

(b) al paragrafo 2 è aggiunta la seguente lettera d):

“(d) i rifugiati statutari, gli apolidi e altre persone che non possiedono la cittadinanza di nessun paese, che risiedono nel Regno Unito o in Irlanda e sono titolari di un documento di viaggio rilasciato da tali Stati membri “.

(c) è aggiunto un nuovo paragrafo 4:

“Nella misura imposta dall'applicazione dell'articolo 41, paragrafo 1, del protocollo addizionale dell'accordo di associazione fra la Turchia e la CE, gli Stati membri possono prevedere deroghe all'obbligo del visto di cui all'articolo 1, paragrafo 1, per i cittadini turchi che effettuano prestazioni di servizi durante il loro soggiorno.”



5. È inserito il seguente articolo 4 bis:

“Articolo 4 bis

Procedura di comitato

1. La Commissione è assistita da un comitato. Quest'ultimo è un comitato ai sensi del regolamento (UE) n. 182/2011.

2. Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applica l'articolo 5 del regolamento (UE) n. 182/2011.”

*Articolo 2*

Il presente regolamento entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile negli Stati membri conformemente ai trattati.

Fatto a Bruxelles, [...]

*Per il Parlamento europeo*

*Il presidente*

*Per il Consiglio*

*Il presidente*





COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 24.5.2011  
COM(2011) 291 definitivo

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

**Relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2010)**

{SEC(2011) 620 definitivo}

## I. INTRODUZIONE

Uno degli principali obiettivi politici dell'Unione è lo sviluppo di una politica migratoria europea lungimirante e articolata, fondata sulla solidarietà e la responsabilità<sup>1</sup>.

Il 4 maggio scorso la Commissione ha presentato una comunicazione sulla migrazione<sup>2</sup> il cui scopo è inserire le proposte politiche recenti e future in un quadro che tenga conto di tutti gli aspetti rilevanti e che permetta all'UE e agli Stati membri di gestire l'asilo, la migrazione e la mobilità dei cittadini di paesi terzi in un modo globale e coerente.

La presente relazione annuale, che risponde alla richiesta formulata dal Consiglio europeo in occasione dell'adozione del Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo<sup>3</sup> del 2008, rende conto degli sviluppi del 2010, in ambito nazionale e dell'Unione, nell'attuare il patto e realizzare le pertinenti priorità del programma di Stoccolma<sup>4</sup> adottato nel 2009. La relazione si fonda sui contributi degli Stati membri e su altre informazioni, in particolare le relazioni presentate dai punti di contatto nazionali della rete europea sulle migrazioni.

Oltre a passare sinteticamente in rassegna e valutare gli sviluppi del 2010 su scala nazionale e europea<sup>5</sup>, la relazione formula raccomandazioni per gli interventi futuri.

## II. INGRESSO E SOGGIORNO NELL'UNIONE EUROPEA

Chi arriva in Europa lo fa per motivi e con mezzi diversi. Il canale che segue il cittadino di paese terzo per entrare nell'UE ne condiziona direttamente i diritti, soprattutto in termini di accesso al mercato del lavoro. Detto ciò, indipendentemente dallo status, gli immigrati che soggiornano legalmente nell'Unione vanno integrati nella società ospite, una responsabilità questa che ricade tanto sugli immigrati stessi che sulla società che li riceve.

### 1. Migrazione regolare: garantire modalità legali di ingresso nell'Unione

#### 1.1 Le sfide demografiche e le carenze di manodopera

La **popolazione dell'UE**, che nel 2010 ha raggiunto quasi i 501 milioni, dovrebbe salire secondo stime a 520,7 milioni nel 2035, per poi scendere a 505,7 milioni nel 2060. Se nel 2010 il rapporto tra *persone in età lavorativa* (20-64 anni) e ultrasessantacinquenni è stato di 3,5 a 1, le previsioni per 2060 indicano un rapporto di 1,7 a 1<sup>6</sup>.

La migrazione è il *principale motore dell'evoluzione demografica* dell'Unione; nel 2009 l'immigrazione netta nell'UE è stata di 857 000 persone, ovvero il 63% della crescita della popolazione totale.

<sup>1</sup> Programma di Stoccolma del 2 dicembre 2009, documento n. 17024/09 del Consiglio dell'Unione europea.

<sup>2</sup> COM(2011) 248/3.

<sup>3</sup> <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/08/st13/st13440.it08.pdf>.

<sup>4</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:IT:PDF>.

<sup>5</sup> Illustrati in dettaglio in un documento di lavoro della Commissione.

<sup>6</sup> Se non altrimenti specificato, i dati nel testo sono dati Eurostat.

Al 1° gennaio 2003 i *cittadini di paesi terzi* nell'UE-25 erano 16,2 milioni, ovvero il 3,6% della popolazione. Nel 2010, secondo i dati sulla popolazione UE-27 ripartiti in base alla cittadinanza, i non cittadini UE-27 erano 20,1 milioni (ovvero il 4% della popolazione totale).

Turchi, marocchini e albanesi sono i *gruppi di cittadini di paesi terzi più presenti* nell'Unione.

Nel 2009 oltre 770 000 persone hanno acquistato la *cittadinanza* di uno Stato membro UE, il che rappresenta un aumento del 9% rispetto alla media registrata nel periodo 2004-2008.

Nel 2009 sono stati rilasciati a cittadini di paesi terzi nell'Unione due milioni di primi *permessi di soggiorno*, l'8% in meno rispetto all'anno precedente. Il numero di permessi rilasciati per attività remunerate è sceso al 28%, un dato che riflette gli effetti della crisi economica. Nel 2009 questi permessi hanno rappresentato il 24% dei permessi totali rilasciati, contro il 27% per motivi familiari, il 22% per motivi di studio e il 27% per motivi vari (protezione, soggiorno senza permesso di lavoro, ecc.).

Questa tendenza è confermata dai dati sul flusso delle *rimesse* (al di fuori dell'UE): rispetto al 2008, nel 2009 le rimesse degli immigrati sono scese al 4%<sup>7</sup>.

Questi dati indicano che l'Unione accusa un problema strutturale in termini di sviluppo demografico. Malgrado una disoccupazione del 10% circa che lascia 23 milioni di persone senza lavoro, si riscontra una carenza di competenze assai diffusa. Dall'analisi annuale della crescita 2010<sup>8</sup> risulta che, a fronte di una domanda di manodopera in costante crescita e malgrado gli elevati tassi di disoccupazione, alcuni datori di lavoro non riescono a reperire il personale con le competenze necessarie per ricoprire i posti vacanti. Per sostenere la ripresa economica e garantire la sostenibilità dei sistemi assistenziali europei, l'Unione deve porre urgentemente rimedio agli squilibri tra offerta di competenze e fabbisogno del mercato del lavoro. Questa necessità è sottolineata dalla strategia Europa 2020 e in particolare dagli orientamenti in materia di occupazione e dall'iniziativa faro "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro". La strategia Europa 2020 impegna l'Unione ad portare al 75% il tasso occupazionale entro il 2020 e a garantire una maggiore rispondenza tra le competenze acquisite in ambito scolastico e formativo e il reale fabbisogno del mercato del lavoro.

Per porre rimedio alla mancanza di competenze, la maggior parte degli Stati membri ha dato una prima risposta politica riqualificando ai fini dell'impiego la forza lavoro *nazionale*, potenziando l'istruzione e la formazione, intensificando l'occupazione di donne, lavoratori più anziani, cittadini con un passato di immigrazione e cittadini di paesi terzi in posizione regolare, e puntando sul principio della preferenza unionale. Tuttavia, dati i gravi squilibri tra competenze e mercato del lavoro europeo e tenuto conto degli sviluppi demografici irreversibili<sup>9</sup>, una politica di immigrazione legale e integrazione ben concepita, in linea con il programma di Stoccolma e sostenuta dagli strumenti giuridici dell'Unione illustrati di seguito, svolge un ruolo centrale nel garantire la competitività dell'Unione nel lungo termine e, in ultima analisi, il futuro del modello sociale europeo.

<sup>7</sup> Eurostat Statistics in focus, 40/2010.

<sup>8</sup> Growth Report, MEMO/11/11, p. 3.

<sup>9</sup> Eurostat, Statistics in Focus, 72/2008 "Ageing characterises the demographic perspectives of the European societies".

Il contributo degli immigrati alle economie dell'Unione europea è notevole. Nel periodo 2000–2005, i cittadini di paesi terzi immigrati nell'UE hanno contribuito a oltre un quarto dell'aumento generale dell'occupazione e al 21% della crescita media del PIL nell'UE-15. Questa crescente percentuale di manodopera immigrata è andata a coprire sia impieghi altamente qualificati in settori economici in espansione che molti posti per i quali era necessaria una combinazione di competenze minori. Risulta quindi evidente che, per raggiungere gli obiettivi occupazionali della strategia Europa 2020, occorre gestire in modo efficace l'immigrazione e promuovere la reale partecipazione e inclusione nel mondo del lavoro e nella società dei numerosi immigrati che soggiornano legalmente nell'Unione.

In quest'ottica, la Commissione sta predisponendo una serie di strumenti intesi a compensare gli squilibri tra offerta e domanda di competenze, si pensi alla panoramica europea delle competenze che sarà disponibile dal 2012, all'osservatorio europeo dei posti di lavoro vacanti, al bollettino europeo per la mobilità professionale, alle previsioni del CEDEFOP sulla domanda e l'offerta di competenze nel lungo termine. Entro il 2012 la Commissione presenterà un libro verde che passerà in rassegna queste problematiche.

È fondamentale assicurare che gli immigrati in posizione regolare nell'UE possano accedere senza essere discriminati al mercato del lavoro in funzione delle competenze e delle esperienze che vantano e abbiano la possibilità di partecipare pienamente alla vita socio-economica, politica e culturale della società ospite. In tal senso, per raggiungere gli obiettivi della strategia Europa 2020 sono essenziali misure che garantiscano il riconoscimento delle capacità e delle competenze acquisite e l'accesso non discriminatorio ai servizi sociali e occupazionali, assicurando al tempo stesso uno stretto coordinamento tra politiche di integrazione e di inclusione. Attualmente non esistono metodi concordati nell'ambito dell'Unione che consentano di valutare specifiche carenze negli Stati membri in termini di manodopera o competenze e di stabilire se la forza lavoro proveniente da paesi terzi vanta le competenze e le qualifiche necessarie per colmarle. Non tutti gli Stati membri sono dotati di sistemi che permettono loro (o ai datori di lavoro che operano sul territorio nazionale) di individuare (future) carenze di competenze e/o se queste possono essere colmate da lavoratori immigrati debitamente qualificati. La natura e la portata delle (future) carenze di competenze può variare da uno Stato membro all'altro, ma la necessità pressante di farvi fronte è comunemente risentita in tutta l'Unione.

Per quanto riguarda il settore sanitario, ad esempio, come già annunciato nella comunicazione "Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione"<sup>10</sup>, entro il 2012 la Commissione intende proporre un piano di azione contro la carenza di personale sanitario all'interno dell'Unione. L'azione congiunta finalizzata alla pianificazione della forza lavoro, annunciata nella stessa comunicazione, aiuterà ad individuare le carenze di manodopera e competenze nel settore sanitario degli Stati membri. È necessario tener conto del ruolo che l'immigrazione di cittadini di paesi terzi qualificati può svolgere per colmare le suddette carenze.

Misure efficaci in questo ambito produrranno effetti benefici per tutti gli interessati: riduzione delle carenze di manodopera per gli Stati membri; possibilità per immigrati e immigrate di mettere pienamente a frutto le rispettive competenze e qualifiche; opportunità per l'Unione di sviluppare un mercato del lavoro attraente agli occhi dei migranti. La Commissione è pronta a sostenere pienamente l'impegno degli Stati membri in questo processo e proporrà una serie di strumenti a tal fine.

---

<sup>10</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0682:FIN:IT:PDF>.

- È necessario che gli Stati membri pongano rimedio allo **squilibrio esistente tra fabbisogno del mercato del lavoro e offerta di competenze**, con il pieno sostegno della Commissione. Per soddisfare tale fabbisogno, l'immigrazione controllata dei cittadini di paesi terzi qualificati è chiamata a svolgere un ruolo centrale.
- **Un miglior riconoscimento a livello dell'Unione di competenze e qualifiche** acquisite in paesi terzi permetterebbe agli immigrati di mettere pienamente a frutto le proprie potenzialità professionali.  **Mercati del lavoro geograficamente più flessibili** consentirebbero agli immigrati di cambiare più facilmente datore di lavoro, spostandosi preferibilmente in un altro Stato membro. Una tale mobilità, che dovrebbe tutelare il diritto di soggiorno, potrebbe favorire l'incontro tra domanda e offerta di manodopera.
- Gli Stati membri e l'Unione dovrebbero tener conto del ruolo che la **strategia Europa 2020** riconosce all'immigrazione per colmare le carenze di manodopera e competenze.

## 1.2 Il quadro normativo dell'Unione

A livello europeo, la decisione degli Stati membri di dar vita ad una politica comune in materia di immigrazione risale al 1999<sup>11</sup>; l'ambito quindi è relativamente nuovo. Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, le decisioni sulla politica di immigrazione vengono oramai adottate con procedura legislativa ordinaria.

Nel 2010 lo sviluppo di una politica di immigrazione legale ha continuato a risentire degli effetti della crisi economica, che ha reso più faticoso l'iter legislativo delle proposte dell'Unione, facendo progredire molto a rilento le relative discussioni. Questa tendenza si riscontra da luglio 2010, quando la Commissione ha presentato le proposte di direttiva sui lavoratori stagionali<sup>12</sup> e sui trasferimenti intrasocietari<sup>13</sup>. Inoltre diversi pareri inviati dai parlamenti nazionali contestano il rispetto del principio di sussidiarietà. D'altro canto sono proseguite le discussioni sulla proposta di direttiva sul "permesso unico" e sui diritti degli immigrati in materia di occupazione, anche se il Parlamento europeo e il Consiglio non hanno ancora trovato un accordo.

L'Unione ha bisogno di un sistema di immigrazione con regole di ammissione flessibili, che garantisca norme comuni sulle condizioni di ingresso e soggiorno e un'adeguata tutela dei diritti degli immigrati. È per questo che bisogna raggiungere un accordo sulla proposta di "permesso unico", in mancanza del quale i diritti dei lavoratori migranti regolari non saranno garantiti a livello dell'Unione e le formalità amministrative e la semplificazione continueranno a improntarsi all'attuale approccio frammentario. Le proposte di direttiva sui lavoratori stagionali e sui trasferimenti intrasocietari sono anch'esse indispensabili per definire il quadro normativo europeo in materia di immigrazione legale. Lo scopo della direttiva sui trasferimenti intrasocietari è favorire lo sviluppo nell'Unione di un'economia innovativa basata sulla conoscenza, attraendo gli investimenti delle società multinazionali e rendendo l'UE economicamente più competitiva. La direttiva sui lavoratori stagionali intende, dal canto suo, prevenire lo sfruttamento di gruppi di immigrati particolarmente vulnerabili

<sup>11</sup> Conclusioni del Consiglio europeo di Tampere.

<sup>12</sup> COM(2010) 379 definitivo.

<sup>13</sup> COM(2010) 378 definitivo.

definendo un quadro comune semplice e immediato che consenta ai lavoratori stagionali di recarsi nell'Unione per periodi di tempo limitati.

La situazione è tutt'altro che soddisfacente anche per quanto riguarda il recepimento della direttiva sulla "carta blu UE", che dovrebbe concludersi entro giugno 2011. Allo stato attuale, solo pochi Stati membri hanno notificato alla Commissione le relative disposizioni di attuazione. Per attrarre verso l'Unione manodopera altamente qualificata, il regime della carta blu UE introduce un interessante pacchetto di misure che vanno dalla parità di trattamento rispetto ai lavoratori nazionali a condizioni favorevoli per il ricongiungimento familiare e la mobilità all'interno dell'Unione. La Commissione ha continuato a valutare il recepimento delle direttive esistenti (residenti di lunga durata, studenti e ricercatori) e presenterà i relativi resoconti negli ultimi mesi del 2011. Per quanto riguarda il ricongiungimento familiare, alcuni Stati membri hanno avvertito la necessità di porre rimedio a ciò che viene avvertito come un abuso delle procedure nazionali e hanno cominciato ad introdurre modifiche legislative. Sulla scia della relazione del 2008 sulla direttiva relativa al diritto al ricongiungimento familiare<sup>14</sup>, la Commissione lancerà una consultazione pubblicando un libro verde entro fine anno.

Nell'intento di sviluppare il quadro normativo in materia di migrazione legale, la Commissione avverte la necessità di intensificare le discussioni con tutti i soggetti interessati, comprese le parti sociali.

- ***Entro giugno 2011 gli Stati membri devono procedere al pieno e tempestivo recepimento della direttiva sulla carta blu UE.***
- ***Occorre raggiungere quanto prima un accordo sul progetto di direttiva sul "permesso unico" e, nei prossimi mesi, bisogna far avanzare significativamente le discussioni sulle proposte di direttive sui lavoratori stagionali e sui trasferimenti intrasocietari.***
- ***La Commissione continuerà a valutare il recepimento delle direttive esistenti nell'intento di individuare eventuali problemi in fase di attuazione e favorire il miglioramento della normativa esistente o l'individuazione di eventuali necessità di consolidamento dell'acquis.***

## **2. Asilo: garantire protezione internazionale e la solidarietà**

Le domande di asilo ricevute dagli Stati membri sono passate da 266 400 nel 2009 a 257 815 nel 2010, registrando un lieve calo del 3%. Nello stesso anno, i richiedenti asilo ammessi in Polonia, Italia, Ungheria e Malta sono diminuiti rispetto al 2009 e aumentati significativamente in Germania, Belgio e Svezia.

Nel 2010, i *richiedenti asilo nell'UE* provenivano principalmente, in ordine di importanza, dall'Afghanistan (20 580), dalla Russia (18 500), dalla Serbia (17 715, Kosovo<sup>15</sup> escluso) dall'Iraq (15 800) e dalla Somalia (14 350).

Nel 2010, 55 095 richiedenti asilo hanno ottenuto uno *status di protezione* nell'Unione in primo grado (rifugiati, protezione sussidiaria o umanitaria), il che implica che la protezione è

<sup>14</sup> 2003/86/CE.

<sup>15</sup> \*Ai sensi della risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del 1999.



stata concessa nel 25% delle decisioni prese in primo grado.

Nel 2009, 7 147 rifugiati sono stati *reinsediati* nell'UE da paesi terzi. Per il 2010 [fino al terzo trimestre] la cifra ammonta a 3 848.

In materia di asilo l'iter legislativo ha proceduto a rilento e con difficoltà nel 2010. I colegislatori hanno concordato di estendere il campo di applicazione della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo ai beneficiari di protezione internazionale e sono stati fatti timidi progressi per quanto riguarda i regolamenti Dublino e Eurodac e la direttiva "qualifiche". Quanto alle direttive "accoglienza" e "procedure", per rilanciare i negoziati entrati in una fase di stallo, la Commissione conta di adottare a giugno 2011 le rispettive proposte modificate.

L'adozione nel 2010 del regolamento che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo ha segnato un importante passo avanti. La Commissione è attivamente impegnata a rendere l'ufficio operativo entro giugno per rilanciare la cooperazione pratica.

La solidarietà tra gli Stati membri è una componente essenziale del sistema europeo comune di asilo. È attualmente in corso un progetto pilota per ricollocare da Malta verso dieci Stati membri circa 250 beneficiari di protezione internazionale; la durata originaria del progetto verrà estesa per agevolare la ricollocazione degli immigrati arrivati di recente bisognosi di protezione internazionale.

Dopo aver presentato alla Commissione europea un piano d'azione ad agosto 2010, la Grecia ha intrapreso una profonda revisione del sistema nazionale di immigrazione e asilo, avvalendosi del sostegno della Commissione, degli Stati membri, della Norvegia, dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e di altri partner dell'Unione. Nel paese sono stati istituiti gruppi di esperti di asilo coordinati dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo. La Grecia ha già adottato nel 2010 nuove importanti leggi, attualmente in fase di attuazione.

Sono stati portati avanti i programmi di protezione regionale già in corso in Tanzania e in Europa orientale e a settembre è stato avviato un nuovo programma di protezione regionale nella regione del Corno d'Africa, in stretta collaborazione con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati. Proseguono inoltre i lavori per l'elaborazione di un altro programma di protezione nella regione africana nord-orientale (Egitto, Libia e Tunisia).

Il reinsediamento è altrettanto importante in questo ambito. È necessario condurre in porto in modo operativo i negoziati per l'istituzione di un programma comune di reinsediamento UE e occorre delineare un approccio strategico e definire un indirizzo politico che regolino il ricorso al reinsediamento.

- *Entro la scadenza del 2012 andranno conclusi i negoziati su tutte le proposte legislative in materia di asilo.*
- *I recenti avvenimenti nel Mediterraneo e la necessità di riordinare i sistemi di asilo di alcuni Stati membri confermano la necessità di definire una **procedura comune e uno status uniforme a livello dell'Unione**. A tal fine è necessario **migliorare la legislazione dell'Unione, potenziare la cooperazione pratica** sotto il coordinamento dell'Ufficio*

*europeo di sostegno per l'asilo, sottoscrivere un impegno concreto e molteplice in termini di solidarietà e un maggior investimento nella cooperazione con i paesi terzi.*

- *Il Parlamento europeo e il Consiglio devono trovare un accordo sul **programma comune di reinsediamento UE.***
- *Il progetto pilota di ricollocazione condotto dall'Unione europea a Malta, le riforme legislative adottate dalla Grecia e l'attuale sostegno ricevuto dalla Grecia nell'attuare il piano d'azione sono altrettanti esempi concreti di come la creazione del **sistema europeo comune di asilo** si fondi sulla **responsabilità e la solidarietà.***

### **3. Integrazione: un elemento centrale per immigrati e società ospiti**

Le questioni connesse all'integrazione hanno avuto nel 2010 un posto centrale nell'agenda politica europea. Da un lato, i leader europei riconoscono sempre più l'importanza di politiche di immigrazione e di integrazione coerenti e degli sforzi che gli immigrati in posizione regolare e le società ospiti sono chiamati a fare per garantire la partecipazione economica, sociale, culturale e politica dei primi. D'altro canto, parte della popolazione europea assume atteggiamenti nei confronti dell'immigrazione e dell'integrazione che rischiano di alimentare la discriminazione e il razzismo, anche se il sentimento di rifiuto dell'immigrazione non trova spesso riscontro nella realtà degli immigrati e nel loro apporto all'economia.

Malgrado gli sforzi, gli immigrati incontrano tuttora ostacoli che ne impediscono la partecipazione alle società europee. Per far fronte a questi problemi, nel 2010 i ministri responsabili, riuniti a Saragozza, hanno ribadito l'impegno verso "l'integrazione considerata un motore per lo sviluppo e la coesione sociale"<sup>16</sup>. La Commissione ha varato un progetto pilota volto ad individuare indicatori che consentano di monitorare i risultati delle politiche di integrazione e ha cominciato ad elaborare i cosiddetti "moduli europei" a sostegno di politiche e prassi nazionali e locali in materia di integrazione. Si sono inoltre tenute due riunioni del forum europeo sull'integrazione, è stato ulteriormente sviluppato il sito web europeo sull'integrazione ed è stato pubblicato il terzo manuale sull'integrazione.

A livello nazionale, la maggior parte degli Stati membri ha elaborato piani per l'integrazione e/o istituito organi di consultazione in materia. In alcuni casi la normativa nazionale è stata modificata per introdurre test volti a stabilire il grado di integrazione dei cittadini di paesi terzi. Alcuni Stati membri hanno continuato ad avvalersi di "contratti di ammissione e integrazione" per formalizzare i diritti e i doveri dei nuovi immigrati. Molti Stati membri hanno posto l'accento sulla necessità di apprendere la lingua del posto e di ridurre il crescente tasso di disoccupazione degli immigrati, adottando misure volte a favorire l'accesso all'occupazione. Buona parte degli Stati ha continuato a sviluppare strategie globali e sistemi di monitoraggio per verificarne i risultati.

Per raggiungere un'integrazione più efficace sono necessari ulteriori sforzi. L'Unione deve riconoscere e sostenere il contributo degli immigrati alla crescita economica, garantendo al tempo stesso la coesione sociale. Solo garantendo progressivamente un'effettiva integrazione sociale e economica dei cittadini di paesi terzi in posizione regolare, l'Unione potrà pervenire ad una maggiore accettazione dell'immigrazione, promuovendo al tempo stesso i valori fondamentali dell'Europa. Per dare una risposta politica globale e adeguata occorre favorire le

---

<sup>16</sup> <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/10/st09/st09248.it10.pdf>.

sinergie tra iniziative di mirate di politica dell'immigrazione e la gamma di iniziative politiche orizzontali. Per la Commissione, il miglior modo per raggiungere questo obiettivo è un approccio "dal basso" che faccia leva su una governance ben gestita a livello locale e/o regionale. La Commissione intende incentivare e sostenere questo tipo di azioni. La visione della Commissione in questo ambito sarà delineata da una comunicazione dal titolo "Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi", e dall'allegato documento di lavoro, di prossima adozione.

- *Per valorizzare a pieno il potenziale dell'immigrazione, della crescita e della coesione, l'Unione deve progressivamente garantire un'effettiva integrazione sociale e economica dei cittadini e delle cittadine di paesi terzi in posizione regolare.*
- *L'Unione può coniugare il contributo degli immigrati alla crescita economica con la coesione sociale. Saranno possibili risultati tangibili solo se gli Stati membri incorporeranno in tutti gli opportuni settori d'intervento le questioni legate all'integrazione e all'inclusione. Il miglior modo per raggiungere questo obiettivo è un approccio "dal basso" che faccia leva su una governance ben gestita a livello locale e/o regionale.*
- *Per favorire una percezione quanto più positiva possibile dell'immigrazione, occorrerà elaborare una strategia proattiva di informazione e comunicazione a livello dell'Unione e in ambito nazionale e locale.*

### III. AFFRONTARE IL PROBLEMA DELL'IMMIGRAZIONE IRREGOLARE PER FACILITARE LA MIGRAZIONE REGOLARE

Nel 2009 i cittadini di paesi terzi in posizione irregolare fermati nell'UE-27 sono stati circa 570 000 (il 7% in meno del 2008) e gli Stati membri hanno rimpatriato circa 253 000 cittadini di paesi terzi (il 4,7% in più rispetto al 2008).

Nel 2010, il 63% dei casi di *attraversamento illegale delle frontiere* dell'Unione (circa 20 000 individuati) è stato riscontrato nel terzo trimestre dell'anno alla frontiera terrestre tra Grecia e Turchia.

Misure efficaci volte a prevenire l'immigrazione irregolare e a garantire la sicurezza delle frontiere sono una componente essenziale di una politica dell'Unione coerente e credibile in materia di immigrazione, ma una tale politica dovrà essere equa e garantire il rispetto dei diritti umani.

#### 1. Strumenti di lotta contro l'immigrazione irregolare

I due principali strumenti giuridici adottati di recente, la direttiva 2008/115/CE sui rimpatri e la direttiva 2009/52/CE sulle sanzioni ai datori di lavoro, sono attualmente in vigore, sebbene il loro recepimento sia tutt'altro che soddisfacente, soprattutto per quanto riguarda la direttiva "rimpatri", il cui termine d'attuazione è scaduto il 24 dicembre 2010. Per questo motivo è essenziale garantirne il recepimento pieno e tempestivo. Queste disposizioni, che conferiscono direttamente diritti agli immigrati, possono essere invocate, come già accade, nei

procedimenti davanti ai tribunali degli Stati membri e sono direttamente applicate a livello nazionale, indipendentemente dall'adozione o meno di leggi di attuazione.

Il controllo di frontiera potenziato e la maggiore cooperazione con i paesi terzi, in particolare tramite accordi di riammissione, si sono rivelati efficaci, come si evince dalle relazioni di alcuni Stati membri che ne evocano l'effetto deterrente e sottolineano il miglior funzionamento dei dispositivi di rimpatrio. C'è comunque modo di rendere più efficaci gli accordi di riammissione a livello dell'Unione, come indicato nella comunicazione della Commissione sulla valutazione degli accordi di riammissione dell'UE (COM(2011) 76). I numerosi voli di rimpatrio congiunti coordinati da Frontex nel 2010 sono stati un successo inequivocabile, che è valso all'agenzia ulteriore sostegno e maggiori mezzi finanziari. Attualmente vengono inoltre attuate le 29 misure convenute dal Consiglio per intensificare la protezione delle frontiere esterne e lottare contro l'immigrazione illegale. Nel documento di lavoro<sup>17</sup> sulla realizzazione delle 29 misure, la Commissione rende conto nel dettaglio dei progressi raggiunti per ciascuna di esse, evidenziando in particolare il ruolo svolto da Frontex, lo sviluppo del sistema EUROSUR e il dialogo sulla migrazione intavolato con i principali paesi di origine e di transito, quali elementi di attuazione dell'approccio globale. Occorre ora velocizzare e dare priorità a queste misure.

Con la direttiva sulla prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime, il coordinatore antitratta dell'Unione istituito dalla Commissione e il sito web sulla lotta contro la tratta di esseri umani<sup>18</sup> creato nel 2010, l'UE si è dotata di nuovi poteri e modalità di lotta contro questa forma moderna di schiavitù. La relazione adottata di recente sull'applicazione della direttiva 2004/81/CE riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare alle vittime della tratta<sup>19</sup> fa anch'essa appello ad una protezione più efficace, che dovrebbe contribuire peraltro a smantellare le reti di trafficanti.

- ***Entro luglio 2011*** gli Stati membri devono provvedere al pieno recepimento della **direttiva sulle sanzioni ai datori di lavoro**, elemento essenziale nella lotta contro l'immigrazione irregolare in grado di dare credibilità alla migrazione legale.
- Gli Stati membri devono **intensificare le misure contro la tratta di esseri umani, anche per quanto riguarda l'assistenza alle vittime** ai sensi della direttiva 2004/81/CE, al fine di smantellare le reti di trafficanti e tutelare maggiormente i diritti delle vittime.
- Gli Stati membri devono recepire e attuare pienamente la **direttiva "rimpatri"** e dovrebbero cogliere l'opportunità che quella offre di **promuovere le partenze volontarie** quale opzione di rimpatrio da prediligere.
- Bisogna continuare a ricorrere ai **voli di rimpatrio congiunti**, sfruttando a pieno il Fondo europeo per i rimpatri e il coordinamento di Frontex e prevedendo **autorità di monitoraggio del rimpatrio forzato**, come previsto dalla direttiva "rimpatri".
- Gli Stati membri dovrebbero introdurre sistematicamente **nel SIS i divieti di ingresso**, emessi ai sensi della direttiva "rimpatri", per renderne pienamente effettiva la dimensione europea.

<sup>17</sup> SEC(2010) 1480 definitivo del 26.11.2010.

<sup>18</sup> <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/index.action>.

<sup>19</sup> COM(2010) 493.

## 2. Efficacia dei controlli alle frontiere

Nel 2010 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento che istituisce un meccanismo di valutazione per monitorare l'applicazione dell'acquis di Schengen. Le recenti esperienze mostrano quanto l'adozione di questo regolamento sia prioritaria affinché l'Unione sia meglio attrezzata per garantire un'applicazione uniforme delle normative e prendere i provvedimenti necessari ove ciò non si verifichi. La messa a punto del sistema d'informazione visti (VIS) è proseguita con il completamento della seconda e della terza fase di collaudo sulle quattro principali previste. È stato inoltre raggiunto un accordo finale sulle specifiche tecniche per l'interazione del SIS II con i sistemi nazionali. Negli Stati membri sono proseguiti, in linea con la tabella di marcia, i preparativi per l'istituzione del sistema EUROSUR, destinato a introdurre progressivamente un dispositivo che permetterà alle autorità nazionali preposte alla sorveglianza di frontiera di cooperare e condividere informazioni operative tra di loro e con Frontex; l'intento è potenziare i controlli alle frontiere esterne dello spazio Schengen, soprattutto quelle marittime meridionali e quelle terrestri orientali, e intensificare la lotta all'immigrazione irregolare e alla criminalità transnazionale. Lo scorso anno si sono verificate situazioni critiche alle frontiere dell'Unione e l'UE ha dovuto tener testa a forti flussi di immigrazione irregolare. A fronte di questa situazione, che è e continuerà a rappresentare un banco di prova per testare la capacità dell'UE di intervenire in modo pronto e efficace, gli Stati membri più direttamente interessati dai flussi migratori hanno chiesto assistenza in uno spirito di solidarietà. Le realizzazioni di Frontex sono oggi ampiamente riconosciute e vi è un vasto consenso sulla necessità di ampliarne il ruolo per accrescerne l'efficienza.

L'azione concertata a livello dell'Unione per far fronte alle crisi alle frontiere ha avuto risultati discontinui. Da un lato, gli Stati membri hanno dimostrato di essere capaci di rispondere con determinazione alle sfide specifiche cui deve far fronte un singolo Stato membro, controllandone efficacemente le frontiere esterne. Per la prima volta è stato fatto ricorso alle squadre di intervento rapido alle frontiere (RABIT) coordinate da Frontex, su richiesta della Grecia chiamata a tener testa alle pressioni alle frontiere terrestri con la Turchia. Il pronto intervento delle squadre, con il forte sostegno degli Stati membri partecipanti, ha permesso di stabilizzare la situazione e ridurre il numero di arrivi rispetto ai picchi del 2010. Di recente anche Malta ha chiesto l'intervento delle squadre (RABIT), vista la situazione nel Sud del Mediterraneo.

D'altro canto, i recenti avvenimenti hanno anche insegnato come, ai fini di una maggiore cooperazione e dell'applicazione uniforme dell'acquis, sia necessario l'impegno più profondo e efficace di tutti gli Stati membri. L'azione coordinata e preventiva dell'Unione nei confronti dei paesi di origine è ancora lenta e carente.

- *Il Parlamento europeo e il Consiglio devono raggiungere quanto prima un accordo sulla proposta di **modifica del regolamento FRONTEX**, onde garantire un'adeguata base giuridica per potenziare il funzionamento dell'agenzia.*
- *Come previsto dal codice frontiere Schengen, è necessario dotare tutti i **valichi di frontiera** Schengen delle necessarie apparecchiature, **garantire un'adeguata sorveglianza di frontiera** e istruire le **guardie di frontiera** all'uso dei nuovi strumenti informatici.*
- *Bisogna **adottare** la proposta di **meccanismo di valutazione Schengen** per favorire un clima di fiducia reciproca tra gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione sull'applicazione corretta, uniforme e coerente dell'acquis di Schengen.*

- *Occorre valutare la fattibilità di istituire un sistema europeo di guardie di frontiera.*
- *È necessario sfruttare a pieno la cooperazione locale Schengen per garantire una procedura di rilascio dei visti pienamente armonizzata e semplificata, soprattutto a beneficio di chi viaggia in buona fede.*
- *In vista della creazione nell'Unione di un sistema di controlli alle frontiere pienamente affidabile, gli Stati membri dovranno continuare a predisporre quanto necessario alla creazione di **EUROSUR** e **esplorare l'opportunità di un sistema ingressi/uscite e di un programma per viaggiatori registrati.***
- *Per coordinare meglio i controlli alle frontiere esterne, la Commissione intende presentare nel 2012 una serie di proposte volte a **migliorare la cooperazione interservizi** tra **FRONTEX**, **EUROPOL** e le autorità doganali e di polizia nazionali.*

#### IV. MINORI NON ACCOMPAGNATI: UNA SFIDA PARTICOLARE

Quella dei minori non accompagnati è una problematica che merita particolare attenzione. Sebbene in molti casi si tratti di minori richiedenti asilo che, in quanto tali, sono protetti da apposite leggi, vi sono anche quelli che arrivano irregolarmente nel territorio dell'Unione e che costituiscono una categoria particolarmente vulnerabile.

Negli ultimi anni, la maggior parte degli Stati membri ha registrato un afflusso crescente di minori non accompagnati nel territorio nazionale ed è andata affermandosi la necessità di un'azione a livello dell'Unione. In risposta a questa necessità, nel 2010 la Commissione ha adottato un piano d'azione sui minori non accompagnati (2010 – 2014)<sup>20</sup>, in base al quale il Consiglio ha adottato a giugno le proprie conclusioni<sup>21</sup>. Il piano d'azione propone un approccio comune dell'Unione imperniato sul principio dell'interesse superiore del minore e prospetta diverse linee d'azione principali, tra cui la prevenzione, l'accoglienza e l'identificazione di soluzioni durature. Il piano riconosce inoltre che una protezione reale dei minori non accompagnati necessita una più stretta collaborazione tra Stati membri, Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, istituzioni dell'Unione e soggetti interessati.

È attualmente in corso l'attuazione del piano d'azione. Nel 2010 il seminario “*Unaccompanied Minors: children crossing the external borders of the EU in search of protection*” organizzato dalla presidenza belga ha individuato un ampio corpus di raccomandazioni che sottolineano, tra le altre cose, l'importanza di procedure atte a garantire la pronta identificazione dei minori non accompagnati alle frontiere. Le relazioni presentate nel 2010 dagli Stati membri dipingono un quadro molto variegato circa il numero di minori non accompagnati che giungono nei territori nazionali, che oscilla da poche a 6 000 unità. Alcuni Stati membri hanno condotto campagne d'informazione mirate nei paesi d'origine per far conoscere i pericoli della migrazione irregolare di minori non accompagnati, mentre altri hanno elaborato dispositivi per stabilire l'età dei minori non accompagnati.

- *L'Unione e gli Stati membri devono continuare ad attuare il **piano d'azione sui minori non accompagnati.***

<sup>20</sup> COM(2010) 213. La rete europea sulle migrazioni ha pubblicato uno studio UE sui minori non accompagnati (<http://emn.intrasoft-intl.com/html/index.html>).

<sup>21</sup> <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/10/st10/st10630-re01.it10.pdf>.

## V. LA DIMENSIONE ESTERNA DELLA POLITICA MIGRATORIA DELL'UNIONE: L'APPROCCIO GLOBALE

Nel 2010 la dimensione esterna della politica migratoria dell'Unione è andata sviluppandosi grazie a un ricorso più vasto e generalizzato agli strumenti attualmente contemplati dall'approccio globale in materia di migrazione. Si nota in particolare il crescente interesse per i partenariati per la mobilità: diversi Stati membri hanno riferito di partecipare a tali partenariati oppure di volerne avviare di nuovi. Nel 2010 è continuata la cooperazione con la Repubblica di Moldova, Capo Verde e la Georgia nel quadro dei partenariati per la mobilità e sono state avviate le discussioni per la creazione di nuovi partenariati con l'Armenia e il Ghana. Nel prossimo futuro, la Commissione intende inoltre intavolare il dialogo per la conclusione di partenariati per la mobilità con i paesi del Sud del Mediterraneo.

Seppur impegnati a perseguire la cooperazione sul piano bilaterale, gli Stati membri hanno agito sempre più di concerto partecipando a iniziative comuni a livello dell'Unione. A seguito della revisione dell'accordo di Cotonou, è stato varato un dialogo in materia di migrazione con i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) e ad ottobre 2010 è stato inaugurato l'Osservatorio ACP sulla migrazione. A novembre, in occasione del 3° vertice Africa-UE di Tripoli, è stato adottato un nuovo piano d'azione per il periodo 2011-2013 nell'ambito del partenariato Africa-UE in materia di migrazione, mobilità e occupazione. Negli ultimi mesi del 2010 sono stati avviati i lavori sul futuro orientamento del processo di Praga (Instaurare partenariati in materia di migrazione). È proseguito inoltre il dialogo strutturato tra l'UE e i paesi dell'America Latina sulla migrazione ed è stata varata la piattaforma UE-USA per la cooperazione sulla questioni in materia di migrazione e di rifugiati. A ottobre 2010 si è tenuta in India una riunione del dialogo sulla migrazione. Per quanto riguarda il processo di allargamento, è necessaria una stretta collaborazione con i paesi candidati che permetta di allineare le loro politiche e pratiche in materia di migrazione e asilo con le norme dell'Unione.

L'importanza di una politica migratoria esterna più incisiva va man mano affermandosi. Il trattato di Lisbona e la creazione del servizio europeo per l'azione esterna aprono nuove prospettive e inducono a ripensare il ruolo dell'approccio globale in materia di migrazione nel più vasto contesto delle relazioni esterne dell'Unione. La dimensione esterna della politica migratoria dell'Unione deve inoltre riflettere il processo tramite il quale l'UE crea le condizioni per modernizzare il mercato del lavoro in linea con la strategia Europa 2020. L'approccio globale dovrebbe quindi incorporare meglio gli obiettivi strategici dell'Unione, tanto interni che esterni, sul fronte della migrazione.

- *La dimensione esterna della politica migratoria dell'Unione deve riflettere le priorità del mercato del lavoro dell'UE e il ruolo dell'immigrazione, in linea con la **strategia Europa 2020**.*
- *Per realizzare le **priorità geografiche e tematiche** dell'UE, l'approccio globale in materia di migrazione dovrà trasformarsi in un quadro strategico di più lungo respiro, equilibrato e sostenibile.*
- *Gli Stati membri, le istituzioni e gli organi e le agenzie dell'Unione interessate dovranno inoltre cooperare in modo più efficace per anticipare e prevenire **improvvisi flussi migratori di massa**, mettendo a punto un dispositivo affidabile, basato sul **principio della solidarietà**, e in **partenariato con i paesi terzi**.*

- *L'Unione proporrà ai paesi partner, in particolare a quelli del Sud del Mediterraneo, un dialogo strutturato in materia di migrazione, mobilità e sicurezza mirato a istituire altrettanti partenariati per la mobilità, che contempleranno iniziative in materia di migrazione legale e facilitazione dei visti.*





COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 24.5.2011  
COM(2011) 292 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,  
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E  
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Dialogo con i paesi del Sud del Mediterraneo per la migrazione, la mobilità e la  
sicurezza**

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,  
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E  
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Dialogo con i paesi del Sud del Mediterraneo per la migrazione, la mobilità e la  
sicurezza**

**1. INTRODUZIONE**

Gli eventi epocali verificatisi nel Sud del Mediterraneo a partire dalla fine del 2010 hanno offerto ai popoli dei paesi coinvolti l'opportunità unica di esprimere più liberamente il loro desiderio di vera democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, funzionamento più imparziale ed efficiente delle istituzioni statali e uso più equo delle risorse pubbliche. Hanno inoltre ispirato i cittadini di altri paesi arabi e del mondo, confortandoli nell'intenzione di trasporre nella realtà le loro aspirazioni democratiche.

L'Unione europea è pronta a mantenere il suo sostegno a favore di tutti i suoi vicini meridionali desiderosi di impegnarsi per la democrazia, i diritti umani, il buon governo e lo Stato di diritto e a stringere partenariati con questi paesi per poter realizzare progressi concreti per i cittadini.

Questi eventi epocali hanno causato anche **massicci movimenti di popolazioni**.

Il conflitto esploso in Libia a metà febbraio ha portato all'esodo di circa 800 000 persone di varia provenienza verso i paesi limitrofi, in particolare Tunisia ed Egitto. Molte sono fuggite verso l'Italia e Malta, su imbarcazioni di fortuna che hanno preso la via del Mediterraneo, perdendo talvolta la vita in mare. A metà gennaio circa 35 000 migranti provenienti dalla Tunisia e dalla Libia sono sbarcati sulle coste dell'isola italiana di Lampedusa e di Malta.

Alcune delle cause principali delle pressioni migratorie nel Sud del Mediterraneo, quali gli alti livelli di disoccupazione di una popolazione giovanissima, non sono nuove e rappresentano una sfida strutturale a lungo termine sia per l'Unione europea che per la regione in questione.

L'Unione europea deve dare un sostegno chiaro ai cittadini del Sud del Mediterraneo, molti dei quali – in assenza di una prospettiva di vita migliore in patria – possono esser tentati di cercare opportunità fuori dai loro paesi d'origine. Una gestione attiva dei flussi migratori, il potenziamento dei canali di migrazione legale e l'adozione di misure volte a contrastare l'immigrazione irregolare hanno un **impatto positivo sia sull'Unione europea che sui paesi partner**.

Nel quadro dell'impegno più ampio e dell'offerta di "Un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa" da parte dell'Unione, nonché nel contesto di una politica europea di vicinato rafforzata nei confronti dei vicini meridionali dell'Unione e delle loro nuove aspirazioni democratiche, la presente comunicazione intende affrontare le **attuali sfide** in materia di migrazione e mobilità istituendo un **dialogo per la migrazione, la mobilità e la sicurezza** tra l'Unione e i paesi del Sud del Mediterraneo, in linea con gli obiettivi dell'**approccio globale dell'Unione europea in materia di migrazione**.

La presente comunicazione, basata sulle proposte di partenariato tra l'Unione europea e i paesi del Sud del Mediterraneo in materia di migrazione, mobilità e sicurezza avanzate dalla Commissione nella comunicazione sulla migrazione adottata il 4 maggio 2011, è adottata parallelamente alla comunicazione sulla revisione della politica europea di vicinato.

## 2. MISURE URGENTI DECISE DALL'UNIONE EUROPEA

L'Unione europea ha risposto a queste sfide in modo rapido ed efficace, avviando in particolare le azioni concrete illustrate qui di seguito.

- Per gestire l'**emergenza umanitaria** causata dall'improvviso afflusso di migranti e di rifugiati nei paesi confinanti con la Libia, la Commissione ha destinato 40 dei 102 milioni di euro concessi in tutto dall'Unione europea – Commissione e Stati membri insieme – per evacuare e rimpatriare i cittadini di paesi terzi e per offrire assistenza alle persone in stato di necessità in Libia e nei paesi vicini. Ciò è stato possibile anche grazie al lodevole operato dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (IOM), dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), del Comitato internazionale della Croce rossa (ICRC) e di altre organizzazioni internazionali. L'intervento dell'Unione europea è stato di vitale importanza nel ridurre la pressione esercitata dal numero elevatissimo di sfollati accolti da Tunisia ed Egitto sulle capacità ricettive di tali paesi.
- Per poter far fronte tempestivamente al problema dei **flussi migratori irregolari e misti** attraverso il Mediterraneo centrale, FRONTEX, con l'aiuto di diversi Stati membri, ha avviato l'operazione congiunta "EPN Hermes Extension 2011", diretta ad aiutare l'Italia a tenere sotto controllo gli sbarchi di migranti e di rifugiati. EUROPOL ha inoltre inviato in Italia un gruppo di esperti con il compito di assistere le autorità nazionali di contrasto nell'identificare, tra le persone intercettate, eventuali criminali.
- Per far sì che, a breve termine, gli Stati membri più esposti al crescente afflusso di immigrati clandestini e di rifugiati possano far fronte alle **conseguenze finanziarie di tali flussi**, la Commissione, nel quadro del Fondo per le frontiere esterne e del Fondo europeo per i rifugiati, ha stanziato per il 2011 un importo supplementare di 25 milioni di euro disponibili sulla base di richieste concrete da parte degli Stati membri.
- In risposta alle nuove richieste di democrazia e alla lotta intrapresa in tal senso dalle popolazioni di diversi paesi del Sud del Mediterraneo, l'8 marzo 2011 la Commissione europea e l'Alto Rappresentante hanno presentato la comunicazione congiunta "*Un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale*". La comunicazione, le cui principali raccomandazioni sono state approvate dal Consiglio europeo nelle riunioni dell'11 e del 25 marzo 2011, propone di offrire ai paesi del Mediterraneo meridionale l'opportunità di sviluppare con l'Unione europea un **dialogo per la migrazione, la mobilità e la sicurezza** inteso a potenziare e favorire i canali migratori regolari e la mobilità dei cittadini tra questi paesi e l'Unione.

## 3. LO SVILUPPO SOSTENIBILE DELLE CAPACITÀ DI GESTIONE DEI FLUSSI DI MIGRANTI E DI RIFUGIATI

La risposta dell'Unione europea alla situazione di emergenza è stata rapida, articolata ed efficace. D'altro canto, però, è anche emerso con chiarezza che la situazione di crisi non si

risolverà rapidamente e che occorre creare le condizioni per mettere in atto un **piano più strutturato e sostenibile** che sia in grado di coprire le diverse dimensioni del fenomeno e si fondi **sulla solidarietà tra gli Stati membri e sul partenariato con i paesi terzi interessati**, nel pieno rispetto degli obblighi internazionali dell'Unione. I flussi di migrazione irregolare provenienti dalla Tunisia potrebbero esser seguiti da fenomeni simili in altri paesi del Sud del Mediterraneo, specialmente quelli che attraversano un momento di instabilità politica e di crisi sociale. Le reti di trafficanti collegate alla criminalità organizzata potrebbero intensificare la loro attività e allargare geograficamente il loro campo d'azione ad altri paesi africani diversi dalla Tunisia.

Con il proseguire del conflitto in Libia ci si aspetta, in futuro, un numero crescente di persone in fuga dal paese, tra cui sempre più cittadini di altri paesi terzi, in particolare dell'Africa subsahariana, presenti in Libia in quanto migranti o rifugiati. È inoltre possibile che la Libia torni ad essere uno dei principali paesi di transito per il traffico di migranti irregolari diretti dall'Africa in Europa.

Se nella fase iniziale della crisi chi fuggiva dal conflitto libico è stato quasi sempre tempestivamente rimpatriato nel paese d'origine, nel pieno del conflitto si assiste sempre più spesso all'esodo dalla Libia verso i paesi confinanti di persone che non hanno un paese ove tornare in condizioni di sicurezza. Si tratta di cittadini libici o di cittadini di paesi terzi abitualmente residenti in Libia che hanno lasciato la madrepatria in cerca di protezione internazionale. Queste persone, se non vengono reinsediate altrove, potrebbero essere destinate a rimanere nei paesi ospitanti per un lungo periodo. Tale situazione sta mettendo sotto ulteriore pressione le già limitate capacità ricettive di paesi quali la Tunisia e l'Egitto, favorendo l'aumento del flusso di migranti e di rifugiati verso gli Stati membri dell'Unione europea.

A fronte di questa situazione e sulla base di un'iniziativa congiunta della Commissione europea e dell'Alto Rappresentante, il Consiglio europeo, tenuto conto dell'impulso che sarà dato dalla Commissione, ha chiesto al Consiglio di intraprendere **immediatamente nuove iniziative** e di presentare, prima del Consiglio europeo di giugno, **misure a lungo termine** per lo **sviluppo delle capacità di gestione della migrazione e dei flussi di profughi** nel Mediterraneo.

#### **4. UN PIANO DI MISURE PER IL BREVE E MEDIO PERIODO**

In risposta immediata a tale richiesta, l'11 e il 12 aprile la Commissione ha presentato al Consiglio "Giustizia e affari interni" un **primo piano di misure** miranti ad affrontare, **nel breve e nel medio periodo**, il problema dei flussi di migranti e di rifugiati provenienti dai paesi del Sud del Mediterraneo, allo scopo 1) di garantire che l'Unione europea e i paesi confinanti con la Libia acquisiscano la capacità di gestire eventuali flussi continui e crescenti di rifugiati dal paese e 2) di assistere gli Stati membri dell'Unione e i paesi nordafricani che si trovano in prima linea ad assumersi la responsabilità principale della gestione dei flussi di migranti e di rifugiati.

Il piano include le azioni seguenti:

- (1) continuare a concedere finanziamenti per l'assistenza umanitaria di coloro che si trovano in stato di necessità sia in Libia che nei paesi limitrofi, nonché per il

**rimpatrio** dei cittadini in fuga dal conflitto in Libia, in funzione delle esigenze individuate;

- (2) potenziare l'operazione congiunta "EPN HERMES Extension" coordinata da FRONTEX con **risorse tecniche supplementari** messe a disposizione dagli Stati membri, proseguendo per il tempo necessario sia HERMES che l'operazione congiunta POSEIDON, sulla base di un aumento della dotazione FRONTEX per la rete di pattuglie;
- (3) **ampliare rapidamente le competenze di FRONTEX** dotandola anche di strumenti più efficaci. Il regolamento modificato che istituisce l'agenzia FRONTEX dovrebbe essere adottato con urgenza dal Consiglio e dal Parlamento europeo;
- (4) invitare FRONTEX ad accelerare i negoziati per la conclusione di **accordi operativi** con le autorità competenti dell'Egitto, del Marocco e della Turchia, per i quali ha già ricevuto apposito mandato, e affidargli urgentemente il mandato di avviare negoziati per la conclusione di un accordo operativo analogo con la Tunisia;
- (5) avviare un **progetto operativo congiunto specifico tra l'Unione europea e la Tunisia** nel quadro di un più ampio pacchetto di misure volte ad affrontare la situazione generale della migrazione irregolare nella regione del Mediterraneo. Il progetto intende potenziare la capacità delle autorità tunisine di controllare le frontiere del paese, contrastare il traffico di migranti e la tratta di esseri umani, agevolare il ritorno e il reinserimento sociale e professionale dei rimpatriati, sostenere l'accesso ai canali di migrazione legale e trattare i migranti che entrano in territorio tunisino conformemente alle norme internazionali, offrendo tra l'altro asilo a chi necessita di protezione internazionale. Parallelamente a questi obiettivi, vi è peraltro l'intento di assistere le autorità locali degli Stati membri dell'Unione europea più coinvolti nel gestire le ripercussioni immediate dei flussi migratori provenienti dalla Tunisia sull'economia e le infrastrutture locali;
- (6) garantire che gli Stati membri facciano pieno uso delle risorse finanziarie assegnate dal Fondo per le frontiere esterne, dal Fondo per i rimpatri e dal Fondo per i rifugiati, modificando se necessario la destinazione dei finanziamenti, e se del caso si concentrino sulle priorità più impellenti (per i programmi 2010-2011 sono disponibili 425 milioni di euro nel quadro di questi tre Fondi per i sei Stati membri maggiormente interessati: Cipro, Francia, Grecia, Italia, Malta e Spagna);
- (7) prevedere, nell'ambito dei tre Fondi summenzionati, ulteriori risorse destinate ad assistere gli Stati membri che si trovano ad affrontare **situazioni di emergenza**, conformemente alle disposizioni del regolamento finanziario;
- (8) attuare un **programma di protezione regionale** che includa l'Egitto, la Libia e la Tunisia, allo scopo di aumentare la possibilità di assistere i rifugiati che si trovano in tali paesi e di sviluppare, a livello locale, la legislazione e la capacità amministrativa necessarie a gestire questa situazione conformemente alle norme internazionali. Il **reinsediamento** sarà un'altra componente importante di tale programma;
- (9) pianificare e attuare il **reinsediamento** del maggior numero possibile di persone che necessitano di protezione internazionale dal territorio dei paesi confinanti con la Libia verso gli Stati membri dell'Unione europea e gli altri paesi disposti ad accoglierli;

- (10) raggiungere rapidamente un accordo sull'adozione della proposta di istituzione di un **programma comune di reinsediamento dell'Unione europea**, allo scopo di facilitare le operazioni inerenti a quest'ultimo.

Come sopra evidenziato, **l'eventuale aumento dei flussi di persone che necessitano potenzialmente di protezione internazionale** provenienti al momento dal territorio libico e, in futuro, da altri paesi della regione desta grande preoccupazione. La Commissione prende atto del notevole impegno dell'UNHCR, dell'ICRC, dello IOM e di altre organizzazioni internazionali, nonché del sostegno offerto dall'Unione europea e dagli Stati membri nel fornire assistenza umanitaria ed altro supporto agli sfollati dalla Libia. In tal senso è importante garantire un **livello di finanziamenti adeguato** per poter sostenere **l'assistenza umanitaria** in funzione delle esigenze individuate.

Il sostegno finanziario dovrebbe servire anche a gestire le **ripercussioni immediate dei flussi di migranti e di rifugiati sulla situazione economica e sociale a livello locale**, nonché sulle infrastrutture, di alcune regioni periferiche degli Stati membri dell'UE, come avvenuto ad esempio in questi ultimi anni in alcune isole Canarie, nelle isole siciliane, a Malta, a Cipro e in alcune isole greche dell'Egeo. La Commissione intende studiare come eventuali stanziamenti nel quadro dei fondi strutturali dell'Unione europea possano contribuire a gestire simili situazioni.

Il sostegno agli Stati membri più esposti dovrebbe andare oltre l'assistenza finanziaria e far sì che la gestione dei migranti e dei rifugiati diventi una responsabilità realmente condivisa. La Commissione ha già proposto, anche nel quadro della conferenza ministeriale sul trasferimento e il reinsediamento svoltasi a Bruxelles il 12 maggio 2011, un certo numero di misure che occorre prendere attentamente e urgentemente in considerazione per raggiungere tale obiettivo. Tra queste è importante segnalare l'eventuale invio negli Stati membri più coinvolti, su loro richiesta, di **squadre di sostegno dell'EASO** (Ufficio europeo di sostegno per l'asilo), con il compito di aiutare le autorità nazionali a esaminare le domande d'asilo e di offrire loro un'assistenza iniziale. Di per sé, l'attuale dotazione EASO dovrebbe già permettere di finanziare l'invio di tali squadre. Gli Stati membri dovrebbero mostrarsi tra loro **solidali** affiancando alle squadre EASO i loro esperti in materia di asilo politico e accettando che alcuni rifugiati che beneficiano di protezione internazionale vengano trasferiti nel loro territorio. La Commissione è disposta a sostenere tali iniziative tramite il Fondo europeo per i rifugiati, nel quadro dell'ampliamento del progetto pilota per l'isola di Malta avviato nel 2009.

L'attuazione del pacchetto di misure proposto sarà possibile solo con lo stanziamento di **risorse finanziarie adeguate da parte dell'Unione europea**. La Commissione studierà come garantire, sulla base delle risorse disponibili, finanziamenti che consentano di raccogliere, in tutta la loro ampiezza, le sfide che l'Unione deve affrontare in questa situazione di emergenza. Essa inoltre promuoverà il coordinamento necessario tra i vari strumenti finanziari, interni ed esterni, al fine di garantire, in particolare, il dovuto sostegno alla cooperazione tra gli Stati membri dell'UE e i paesi terzi su progetti concreti riguardanti la gestione delle frontiere, la migrazione e l'asilo.

## 5. UN PIANO DI MISURE A PIÙ LUNGO TERMINE: UNA COOPERAZIONE A PIÙ ALTO LIVELLO CON I PAESI DEL SUD DEL MEDITERRANEO

Il pacchetto di misure proposto dalla Commissione (descritto nella sezione precedente) è stato ampiamente approvato dal Consiglio "Giustizia e affari interni" dell'11-12 aprile. Dette misure, essenzialmente a breve termine, sono ora in via di attuazione.

La Commissione è tuttavia convinta della necessità di adottare, a più lungo termine, ulteriori misure miranti **innanzitutto** a risolvere le **cause strutturali all'origine dei flussi migratori**. La cooperazione con i paesi del Sud del Mediterraneo dovrebbe essere potenziata per poter rispondere efficacemente alla sfida di **creare posti di lavoro e migliorare le condizioni di vita nell'intera area** e, in particolare, dovrebbe riguardare le regioni e le categorie di persone che più risentono della mancanza di opportunità occupazionali (i giovani dovrebbero essere, ad esempio, uno degli obiettivi prioritari).

Per raccogliere queste sfide, nella comunicazione congiunta dell'8 marzo 2011 la Commissione europea e l'Alto Rappresentante hanno proposto di sviluppare un **partenariato a lungo termine per la democrazia e la prosperità condivisa** con i paesi del Sud del Mediterraneo, basato su tre aspetti: uno di essi riguarda la crescita e lo sviluppo economico sostenibili ed inclusivi, con un forte accento sull'**occupazione** e sulle questioni sociali.

Adottare misure a più lungo termine è inoltre necessario per far sì che la migrazione e la mobilità tra l'Unione europea e i paesi del Sud del Mediterraneo seguano **canali regolari** e si svolgano **in modo** ordinato ed **efficiente**, il che significa anche adoperarsi per aiutare i cittadini di questi paesi in cerca di lavoro a trovare opportunità occupazionali all'estero, nel reciproco interesse delle persone e dei paesi interessati da un lato, dell'Unione europea e dei suoi Stati membri dall'altro. Quest'ultima sfida va vista nell'ottica più ampia dell'evoluzione della situazione demografica dell'Unione, nonché del problema della carenza di manodopera cui essa si trova di fronte. La necessità dell'Unione europea di un'immigrazione mirata di lavoratori dovrà essere opportunamente vagliata e rivista per poter formulare, sulla base di dati precisi, proposte modulate in funzione della domanda reale di lavoro. In tal senso va riconosciuto che gli immigrati, di qualunque provenienza, danno un aiuto significativo alle economie degli Stati membri, contribuendo sia a soddisfare la necessità di lavoratori altamente qualificati nei settori in espansione delle economie europee, sia a colmare in gran parte la carenza di manodopera per molti lavori che richiedono un insieme di competenze minori.

Nella comunicazione congiunta dell'8 marzo 2011 la Commissione europea e l'Alto Rappresentante hanno inoltre proposto di sviluppare un **partenariato per l'immigrazione, la mobilità e la sicurezza** con i paesi del Sud del Mediterraneo.

La Commissione è convinta che l'avvio dei **partenariati per la mobilità** con i paesi del Sud del Mediterraneo sia uno strumento cruciale, oltre che vantaggioso per entrambe le parti al fine di gestire in modo più efficiente ed efficace la migrazione e la mobilità dei cittadini non solo dei paesi partner ma anche di altri paesi, in particolare dell'Africa subsahariana e del Medio Oriente, che sempre più spesso soggiornano o transitano nel territorio dei paesi del Sud del Mediterraneo. L'avvio dei partenariati incoraggerebbe i contatti tra i popoli e promuoverebbe ulteriormente sia la reciproca comprensione, sia l'attività economica e l'occupazione, a vantaggio dello sviluppo socioeconomico dell'intera regione mediterranea e dell'integrazione degli immigrati nell'Unione europea e in altri paesi di destinazione.

All'atto pratico, i partenariati proposti si tradurranno in un **approccio su misura per ciascun paese**, basato sull'impegno assunto da ogni singolo paese di soddisfare determinate condizioni e di rispettare nella loro globalità le relazioni con il paese partner interessato. Analogamente, in linea con gli orientamenti definiti dal Consiglio europeo, è importante che i partenariati tengano conto parallelamente di tutti i vari aspetti di questa cooperazione, facendo sì che la progressiva semplificazione della circolazione delle persone vada di pari passo con l'attuazione di misure intese a garantire la sicurezza di tale circolazione.

## **6. IL DIALOGO CON I PAESI DEL SUD DEL MEDITERRANEO PER LA MIGRAZIONE, LA MOBILITÀ E LA SICUREZZA**

L'obiettivo generale del **dialogo per la migrazione, la mobilità e la sicurezza** consisterà nel sostenere e nell'incoraggiare le **riforme** – miranti a migliorare la sicurezza – che i paesi partner potrebbero impegnarsi ad attuare, offrendo ai loro cittadini maggiori possibilità di mobilità verso gli Stati membri dell'UE e affrontando, nel contempo, le cause all'origine dei flussi migratori. Tale dialogo farà parte di un impegno e di un'assistenza ben più ampi a favore dei paesi del Nord Africa nel quadro della nuova politica europea di vicinato. Con i suoi aspetti tematici e specifici, esso si svolgerà all'interno dei quadri più vasti di dialogo e di relazioni bilaterali, tenendo conto, a livello regionale, della strategia comune Africa-UE e del partenariato Africa-UE in materia di migrazione, mobilità e occupazione.

Per conseguire questo importante obiettivo, come richiesto dal Consiglio europeo, la Commissione intende avvalersi pienamente dello strumento esistente previsto nell'ambito dell'**approccio globale dell'UE in materia di migrazione**, il cosiddetto **partenariato per la mobilità**, rivelatosi efficace nel promuovere il dialogo e la cooperazione operativa con i paesi terzi. I partenariati per la mobilità saranno opportunamente modulati in funzione della situazione specifica e delle esigenze dei paesi del Sud del Mediterraneo interessati.

Si applicheranno a tal fine i seguenti principi:

1. **differenziazione**: il dialogo sarà offerto e sviluppato in funzione del merito individuale del paese partner (approccio per paese), tenendo conto della portata dei progressi compiuti, nonché del loro impatto sulle prassi e sull'attuazione delle strategie a livello nazionale;
2. **bilateralità**: il dialogo sarà concordato dall'Unione europea e dai suoi Stati membri, da un lato, e da ciascun paese partner singolarmente, dall'altro;
3. **condizionalità**: i risultati previsti nel quadro del dialogo dipenderanno dagli sforzi e dai passi avanti compiuti in tutti i settori (migrazione, mobilità e sicurezza) e terranno conto anche dei progressi realizzati in ambiti connessi alla governance;
4. **verifica**: i partner concorderanno l'istituzione di un meccanismo efficiente per la verifica dell'attuazione pratica del partenariato, al quale parteciperanno esperti dell'UE e degli Stati membri.

Questo metodo "a più livelli" permetterà all'Unione europea di estendere i vantaggi della mobilità proposti dal partenariato a chi mostrerà la volontà e la capacità di compiere progressi, in particolare nei settori che l'Unione ritiene importanti.



I **partenariati per la mobilità**, che saranno concertati a livello politico tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da un lato, e il paese partner interessato, dall'altro, dovrebbero riguardare, in funzione di quanto richiesto e concordato da entrambe le parti, tutte le misure (legislative od operative) atte a garantire che la **circolazione delle persone tra l'UE e il paese partner** sia gestita correttamente ed avvenga in condizioni di sicurezza. Ciò consentirà di riunire l'insieme delle misure pertinenti in **modo sistematico ed articolato**.

Tali misure dovrebbero contribuire a migliorare la capacità di gestione della migrazione e della mobilità delle persone all'interno dei paesi del Sud del Mediterraneo e le loro relazioni con l'Unione europea in tutti i settori dell'**approccio globale dell'UE in materia di migrazione**, mirante 1) a migliorare l'organizzazione della **migrazione legale**, 2) a massimizzare l'impatto positivo della **migrazione sullo sviluppo** e 3) a contrastare efficacemente l'**immigrazione clandestina**. Il partenariato dovrebbe inoltre includere una serie di misure volte 4) a garantire la promozione e il rispetto dei **diritti dei migranti**, siano essi cittadini dei paesi partner o di paesi terzi, in transito nel territorio dei paesi partner.

Per quanto concerne l'**asilo**, i partenariati per la mobilità aumenteranno le possibilità di protezione internazionale nel paese partner. Dovranno inoltre contemplare la promozione, negli Stati membri dell'Unione europea, di iniziative in materia di **integrazione** da cui possano trarre vantaggio gli stessi paesi d'origine. Un'integrazione riuscita nel paese di destinazione crea condizioni migliori per poter contribuire sia allo sviluppo nel paese d'origine, sia al positivo reinserimento di chi rientra in patria.

I partenariati per la mobilità dovranno includere anche un pacchetto di **misure per il potenziamento delle capacità**, da attuare nel paese partner e da elaborare tenendo conto di un'analisi su misura dei paesi del Sud del Mediterraneo interessati, nonché delle proposte e delle richieste avanzate da questi ultimi, oltre che dall'UE e dai suoi Stati membri, che parteciperanno pienamente e attivamente alla loro attuazione. Le misure di potenziamento delle capacità in materia di migrazione, mobilità e integrazione che contribuiranno a conseguire questi obiettivi sono elencate (in modo non limitativo) qui di seguito:

- ampliare e semplificare l'accesso dei potenziali migranti ai canali di migrazione legale, sulla base di esigenze di manodopera chiaramente identificate nell'UE e in altri paesi di destinazione;
- prevedere sistematici scambi di competenze e di migliori prassi tra i servizi pubblici per l'impiego, in modo da contribuire all'elaborazione di programmi efficaci di politica attiva del lavoro nei paesi d'origine, ampliando così i livelli di occupabilità e le prospettive di lavoro dei cittadini dei paesi terzi;
- potenziare le capacità del paese partner di contribuire all'organizzazione efficiente ed efficace della migrazione legale, incluse le procedure di assunzione, il riconoscimento delle competenze, il ritorno e il reinserimento dei migranti;
- sostenere l'elaborazione e l'attuazione nel paese partner di politiche che promuovano una crescita inclusiva, nonché l'occupazione, l'occupabilità e tutti gli aspetti di un lavoro dignitoso, anche allo scopo di ridurre il fenomeno della fuga dei cervelli;
- massimizzare l'impatto della migrazione sullo sviluppo, anche favorendo rimesse a basso costo e la loro canalizzazione verso investimenti sostenibili, un'attività più intensa con le

comunità stanziali di migranti (le cosiddette "diaspore") e misure miranti a contrastare la fuga dei cervelli, tenendo conto nel contempo degli aspetti sociali della migrazione;

- migliorare la qualità dei registri di stato civile del paese partner e dei documenti d'identità e di viaggio rilasciati da quest'ultimo;
- rispettare i diritti fondamentali di qualunque migrante, inclusi i cittadini di paesi terzi;
- sostenere l'effettiva integrazione nella comunità ospitante e un trattamento non discriminatorio dei migranti regolari;
- offrire assistenza specifica ai migranti appartenenti a categorie vulnerabili, quali i minori non accompagnati, le vittime di tratta e altri;
- offrire consulenza allo scopo di potenziare la capacità di aiutare i migranti che necessitano di un'assistenza sociale, psicologica o medica specifica, anche in vista dell'avvio di una cooperazione nel settore della prevenzione delle malattie facilmente trasmissibili;
- garantire l'applicazione del principio del "non respingimento" e offrire soluzioni durature a coloro che necessitano di protezione internazionale;
- elaborare e attuare una legislazione in materia d'asilo nel paese partner, in linea con le norme internazionali, anche tramite la cooperazione con l'UNHCR;
- agevolare il reinserimento sociale e professionale dei cittadini del paese partner che rientrano in patria;
- fornire assistenza per il rimpatrio volontario dei cittadini dei paesi terzi fermati in quanto immigrati irregolarmente nel territorio del paese partner.

Le suddette misure favoriranno la mobilità delle persone dai paesi del Sud del Mediterraneo verso l'Unione europea. Questa maggior mobilità sarà ulteriormente garantita dal ricorso agli strumenti fondamentali illustrati qui di seguito.

- L'UE offrirà ai paesi partner la possibilità di concludere un **accordo di facilitazione del rilascio dei visti**, i cui contenuti varieranno comunque in funzione del paese partner. L'accordo sarà concordato **caso per caso**, ma sosterrà quantomeno la mobilità di **studenti, ricercatori e uomini e donne d'affari**.
- A seconda delle reali possibilità ed esigenze degli Stati membri dell'UE interessati a prendere parte attiva nei partenariati per la mobilità, nonché in funzione dei loro rispettivi mercati del lavoro e tenendo conto del loro diritto di determinare i volumi di migranti da ammettere per motivi economici, i partenariati per la mobilità potrebbero includere anche programmi specifici miranti a favorire la **migrazione per motivi di lavoro** tra gli Stati membri interessati e i paesi del Sud del Mediterraneo. Tali programmi potrebbero permettere 1) l'adozione di programmi specifici e/o di quadri normativi semplificati per la migrazione circolare (inclusa quella stagionale), 2) il potenziamento della capacità di gestione delle rimesse dei lavoratori al fine di aumentarne l'impatto sullo sviluppo, 3) il potenziamento della capacità di collegare efficacemente la domanda e l'offerta di lavoro e di gestire il ritorno e il reinserimento dei migranti, 4) il riconoscimento delle competenze e delle qualifiche professionali e universitarie, 5) la definizione e l'attuazione di quadri

normativi che diano maggiori possibilità di trasferimento dei diritti previdenziali acquisiti, 6) un miglior accesso alle informazioni riguardanti l'offerta di lavoro nei mercati degli Stati membri dell'Unione, 7) l'individuazione di misure volte a migliorare la cooperazione e il coordinamento tra i paesi del Sud del Mediterraneo e gli Stati membri dell'Unione su questioni relative alle competenze e alle modalità per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, sviluppando quanto già fatto dalla Fondazione europea per la formazione professionale (ETF).

Nel quadro di un partenariato per la mobilità, lo Stato membro interessato, in linea con la propria legislazione, potrà anche decidere di adottare altre iniziative specifiche volte ad agevolare l'accesso al mercato del lavoro dei migranti provenienti dal paese partner.

- La maggior mobilità così descritta dipenderà dal rispetto di un certo numero di condizioni preliminari miranti a favorire la creazione di un contesto sicuro in cui la circolazione delle persone possa aver luogo attraverso i canali regolari e secondo le modalità convenute. Le condizioni specifiche che ogni paese dovrà soddisfare varieranno in funzione della valutazione di quanto gli obiettivi concordati mediante il dialogo con ciascun paese partner saranno stati effettivamente realizzati, ma anche in base al livello di cooperazione instaurato da quest'ultimo con l'UE.

Tra le misure specifiche che i paesi partner dovranno attuare citiamo:

- istituire dispositivi di **rimpatrio volontario**;
- concludere con l'UE **accordi di riammissione** che includano disposizioni riguardanti la riammissione non solo dei propri cittadini, ma anche di quelli di altri paesi terzi, garantendo nel contempo il pieno rispetto degli obblighi di riammissione preesistenti;
- concludere un **accordo operativo con FRONTEX**;
- potenziare le capacità nel settore della **gestione integrata delle frontiere**, della sicurezza dei documenti e della lotta alla criminalità organizzata, inclusa la tratta degli esseri umani e il traffico di migranti;
- collaborare alla sorveglianza congiunta nel Mediterraneo, anche tramite un'eventuale cooperazione nel quadro del progetto EUROSUR, una volta che quest'ultimo sarà definito;
- dimostrare la volontà di collaborare con l'UE nell'identificare i propri cittadini e i cittadini residenti sul suo territorio, in particolare in materia di cooperazione di polizia e giudiziaria e a scopi di riammissione ed estradizione;
- ratificare ed attuare la convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, integrata dai protocolli relativi, rispettivamente, alla tratta degli esseri umani e al traffico di migranti.

Un partenariato per la mobilità è concepito come un **quadro a lungo termine** basato sul **dialogo politico** e sulla **cooperazione operativa**, destinato ad essere ulteriormente sviluppato nel contesto generale delle relazioni tra l'UE e il paese partner interessato e ad evolversi nel tempo.

Per preparare la conclusione di un accordo di partenariato per la mobilità tra l'UE e il paese partner interessato verrà istituito, con la piena partecipazione degli Stati membri, un **dialogo a**

**livello di alti funzionari tra l'UE e i paesi in questione** che consenta ad entrambe le parti di scambiarsi opinioni, chiarire aspettative ed esigenze e di identificare gli ambiti di cooperazione. Ciò permetterà di predisporre le decisioni da adottare congiuntamente a livello politico. Il dialogo servirà non solo a preparare l'avvio del partenariato per la mobilità, ma anche a controllarne l'attuazione.

Come condizioni necessarie ai fini di un'attuazione equa e sostenibile del partenariato per la mobilità, nella fase preparatoria i paesi del Sud del Mediterraneo saranno invitati a compiere progressi per il potenziamento della loro capacità di gestione efficiente del fenomeno migratorio e a contribuire alla creazione di un contesto sicuro per la mobilità. L'Unione europea sosterrà, sia tecnicamente che economicamente, gli sforzi compiuti dal paese partner, anche tramite le sue agenzie (FRONTEX, EASO ed EUROPOL).

L'Unione europea dovrà peraltro prevedere ulteriori risorse finanziarie per sostenere i progressi dei paesi del Sud del Mediterraneo desiderosi di potenziare le loro capacità di gestire la migrazione, la mobilità e la sicurezza e di impegnarsi, in questo senso, in una cooperazione a lungo termine.

Pertanto, l'Unione europea e i paesi partner partecipanti al dialogo dovranno valutare le soluzioni migliori atte a garantire finanziamenti adeguati, nell'ambito della dotazione disponibile, ad azioni volte a sostenere il potenziamento delle capacità e la cooperazione in questi settori. Considerazioni analoghe dovranno applicarsi al nuovo strumento finanziario di sostegno alla cooperazione con i paesi del Sud del Mediterraneo nell'ambito del prossimo quadro finanziario dell'Unione.

Accanto allo sviluppo del partenariato per la mobilità, gli Stati membri dell'Unione dovrebbero considerare, caso per caso, l'ipotesi di migliorare la **copertura consolare** nella regione, anche tramite l'istituzione di centri comuni per la presentazione delle domande di visto, finanziati dall'Unione. Occorre inoltre intensificare la collaborazione nell'ambito della cooperazione locale Schengen e utilizzare appieno i miglioramenti concreti e le forme di flessibilità previste dal **codice dei visti** dell'Unione europea, tra cui la riduzione o l'abolizione dei diritti di visto e il rilascio di visti per ingressi multipli a viaggiatori in buona fede e a categorie specifiche (ad esempio, ricercatori, studenti e uomini e donne d'affari).

Nel lungo periodo, purché venga data efficace attuazione agli accordi riguardanti le facilitazioni dei visti e la riammissione, si potrebbe valutare caso per caso l'ipotesi di compiere passi graduali verso una liberalizzazione dei visti per singoli paesi partner, tenendo conto delle relazioni complessive con tali paesi e a patto che risultino soddisfatte le condizioni necessarie per una mobilità correttamente gestita e sicura.

Il dialogo per la migrazione, la mobilità e la sicurezza con i paesi del Sud del Mediterraneo sarà avviato in modo graduale, anche **tramite lo sviluppo di partenariati per la mobilità** e tenendo conto 1) delle relazioni che l'UE intrattiene globalmente con ciascun paese partner, 2) dell'attuale livello di capacità del paese partner di gestire i flussi migratori e 3) della volontà di quest'ultimo di intraprendere un dialogo costruttivo ed efficace volto all'istituzione del partenariato. Su tale base, la Commissione propone di avviare un dialogo con la **Tunisia**, il **Marocco** e l'**Egitto**.

## 7. CONCLUSIONI

Le misure proposte nella presente comunicazione rappresentano la risposta della Commissione all'invito formulato dal Consiglio europeo nella riunione del 24 e 25 marzo 2011 a presentare, prima del Consiglio europeo di giugno, *"un piano per lo sviluppo delle capacità di gestione della migrazione e dei flussi di profughi"*.

Le proposte contenute nella presente comunicazione si aggiungono alle iniziative proposte dalla Commissione il 4 maggio per una strategia più strutturata e globale, in grado di garantire una risposta rapida dell'UE alle sfide e alle opportunità derivanti dalla migrazione, inclusi il rafforzamento dei controlli alle frontiere e la governance Schengen, il completamento del sistema europeo comune di asilo e una migrazione legale più mirata.

La Commissione è pronta a contribuire ulteriormente all'elaborazione e all'attuazione di tale piano, sulla base delle indicazioni che il Consiglio europeo formulerà nella sua prossima riunione del 24 giugno 2011.

La Commissione è certa che il pacchetto di misure proposto consentirà all'Unione europea di assolvere le sue responsabilità. Essa è inoltre convinta che l'Unione debba dare a queste sfide una risposta realmente unitaria a livello europeo. Tale risposta sarà veramente efficace solo se basata sull'espressione di una concreta solidarietà tra gli Stati membri nel quadro di un partenariato con i paesi della sponda opposta del Mediterraneo e se saranno stati attivati tutti i mezzi e gli strumenti a disposizione.



Roma, 26 aprile 2011

Signor Presidente,

da qualche mese le **pressioni alle frontiere esterne comuni** stanno provocando conseguenze per l'insieme degli Stati membri dell'Unione Europea. La situazione migratoria nel Mediterraneo potrebbe rapidamente trasformarsi in una vera e propria crisi in grado di minare la fiducia che i nostri concittadini ripongono nella libera circolazione all'interno dello spazio Schengen. **Il principio della libera circolazione è una delle maggiori conquiste della costruzione europea**, che i nostri due Paesi intendono assolutamente preservare.

I lavori già intrapresi dovranno concretizzarsi e intensificarsi rapidamente. Allo stesso modo, appare indispensabile adottare nuove misure. **Il Consiglio Europeo di giugno** dovrà fornire l'impulso politico che consentirà di superare gli ostacoli e di adottare decisioni concrete in risposta alle attuali difficoltà. L'Unione Europea deve infatti da un lato ridefinire le sue relazioni con i Paesi terzi, in particolare quelli della sponda sud del Mediterraneo, dall'altro rivedere in profondità la propria normativa interna in questo settore.

### **1. Un nuovo partenariato con i Paesi Terzi**

Siamo convinti che **la priorità principale per l'Unione Europea sia quella di conseguire con grande rapidità un accordo globale con i suoi vicini della sponda sud del Mediterraneo**. L'Unione deve assicurare un sostegno forte e, se necessario, straordinario a questi Paesi, mettendo al primo posto quelli che avranno scelto la via della democrazia.

-----  
S.E. Herman Van Rompuy  
Presidente del Consiglio Europeo

S.E. José Manuel Barroso  
Presidente della Commissione Europea

In cambio, **abbiamo il diritto di attenderci dai nostri Paesi partner l'impegno a una cooperazione rapida ed efficace con l'Unione Europea e i suoi Stati membri nella lotta contro l'immigrazione illegale.** Questa cooperazione dovrà impennarsi sulla gestione delle frontiere prevedendo da un lato un possibile ruolo di Frontex per aiutare questi Paesi a contrastare le partenze illegali, dall'altro il sostegno europeo per contribuire al loro sforzo nella lotta alle organizzazioni criminali. Nell'ambito di questa cooperazione, dovrà altresì essere ricompresa la riammissione dei migranti clandestini.

Proponiamo ai nostri partner della sponda sud del Mediterraneo un partenariato globale e ambizioso, ma consideriamo una precondizione e un dato implicito di questo partenariato il loro impegno concreto a concorrere ai nostri sforzi contro l'immigrazione illegale.

Allo stesso tempo, è opportuno che gli Stati membri, con l'aiuto crescente dell'Unione Europea, continuino a sostenere lo sviluppo dei programmi di protezione già avviati in loco grazie al considerevole contributo dell'Alto Commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite e dell'Organizzazione Internazionale per la Migrazione, **sia per i destinatari di protezione internazionale che per le persone che beneficiano di aiuto al ritorno.** È anche opportuno che l'Unione Europea rifletta su certe forme di facilitazione per la mobilità delle persone nell'area del Mediterraneo, evitando tuttavia di prendere in considerazione qualsiasi meccanismo di carattere automatico.

## **2. Una nuova solidarietà tra gli Stati membri**

**L'afflusso massiccio di migranti, che colpisce in maniera particolare alcuni Stati membri, costituisce una sfida per tutti gli altri partner.** Questa sfida deve essere affrontata con la doppia preoccupazione di non inviare segnali sbagliati che potrebbero incoraggiare il fenomeno e, al tempo stesso, di offrire la massima solidarietà concreta a favore degli Stati membri più coinvolti.

In questo spirito, i **meccanismi di solidarietà finanziaria** nei confronti di questi Stati dovranno essere rafforzati, sia per facilitare il loro utilizzo che per incrementarne l'ammontare. Se un afflusso massiccio di profughi dalla Libia dovesse verificarsi, l'Unione Europea dovrà essere in grado di adottare, sulla base di un piano operativo definito in anticipo, dei meccanismi di solidarietà specifici per la concessione della protezione temporanea a queste persone, tenendo conto delle capacità di accoglienza di ciascuno dei partner così come degli sforzi già sostenuti.

È altresì fondamentale che l'Unione Europea realizzi un **regime di asilo europeo comune.** Gli strumenti che permetteranno di completare questo regime, ivi compreso l'accesso dei servizi di sicurezza alla banca dati Eurodac per la lotta alla criminalità organizzata, dovranno essere adottati da qui alla fine del 2012 in condizioni



sostenibili per i sistemi nazionali d'asilo, già sottoposti a una forte pressione in molti Stati membri, anche alla luce del fatto che alcuni sono ancora lontani dall'aver attuato il primo pacchetto di strumenti legislativi approvato qualche anno fa. Le proposte presentate dovranno per questo trovare un nuovo equilibrio, maggiormente compatibile con i limiti di gestione di questi sistemi.

Nella prospettiva di giungere a un regime europeo di asilo comune, si dovrà cercare di **raggiungere il prima possibile la massima convergenza delle legislazioni e delle pratiche**, in modo tale da scoraggiare i movimenti secondari. Allo stesso tempo si dovrà lavorare per la prevenzione degli abusi e degli aggiramenti, in maniera tale che le persone aventi diritto alla protezione internazionale, a prescindere dallo Stato membro interessato, possano vedere le loro richieste istruite in condizioni favorevoli e secondo le norme previste. La politica d'asilo, che è un dovere e un valore dell'Unione Europea, non deve poter diventare il veicolo di un'immigrazione irregolare mascherata. Gli Stati che si confrontano con le maggiori difficoltà nel campo dell'asilo devono beneficiare di un sostegno prioritario dell'Ufficio Europeo di Sostegno per l'Asilo, allo scopo di poter assicurare la ricezione e il trattamento delle domande in condizioni appropriate.

### **3. Una sicurezza rafforzata all'interno dello spazio Schengen**

**Rafforzare l'Agenzia Frontex costituisce un imperativo prioritario.** In questa prospettiva, bisogna rendere immediatamente operative le misure previste nelle conclusioni del Consiglio dei Ministri della Giustizia e degli Affari Interni, che si è tenuto a Lussemburgo l'11 aprile 2011, laddove Frontex è invitato ad accelerare i negoziati con i Paesi della regione – in particolare la Tunisia – in vista della conclusione di accordi di lavoro operativi e dell'organizzazione di operazioni di pattugliamento congiunto, in cooperazione con le autorità tunisine e in applicazione di tutte le pertinenti convenzioni internazionali, in particolare quella delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare ("convenzione di Montego Bay"). Conformemente alle Conclusioni del Consiglio Europeo, un accordo deve essere trovato da qui a giugno 2011 sulla revisione del regolamento dell'Agenzia, andando il più lontano possibile nell'ampliamento delle sue capacità operative. L'Agenzia potrebbe allo stesso tempo aprire un ufficio specializzato nel Mediterraneo e sviluppare le sue operazioni di sorveglianza e d'intercettazione: il suo bilancio dovrebbe essere adeguato di conseguenza, in particolare per salvaguardare i programmi tipo Erasmus per le guardie di frontiera. Inoltre, **Frontex ha la vocazione a essere il cuore di un sistema europeo di controllo delle frontiere.** Alla luce dell'invito contenuto nel Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo dell'ottobre 2008, è giunto il momento di gettare le basi di tale sistema europeo, cominciando per esempio con un miglior utilizzo dei mezzi disponibili sui Fondi frontiere esterni per stabilire un sistema comune di sorveglianza dei controlli di frontiera.

Una *governance* rafforzata dello spazio Schengen è evidentemente necessaria: essa deve essere fondata su requisiti più rigorosi e su strumenti più efficaci per ottenere

una maggiore disciplina collettiva e un maggior livello di coesione sugli standard di protezione delle frontiere esterne comuni, anche in vista dell'allargamento dello spazio Schengen.

**È necessaria una modifica legislativa dei meccanismi di valutazione.** Ciononostante, le linee contenute nella proposta legislativa attuale non sono sufficienti. **Quest'anno dovrebbe essere presentato un pacchetto legislativo più ambizioso** basato sui seguenti principi:

- la **procedura di valutazione** deve continuare a coinvolgere rigorosamente gli Stati membri, in modo tale da non privarsi della loro *expertise* e da creare le condizioni affinché si rafforzi sempre di più la loro fiducia reciproca;
- l'agenzia **Frontex**, in stretto collegamento con le altre agenzie competenti nel settore giustizia affari interni, dovrà essere il fulcro del coordinamento di questo dispositivo di valutazione e di sorveglianza attraverso la creazione di un insieme di esperti e di gruppi di valutazione - ivi compresa la prospettiva della creazione della figura degli ispettori europei -, lo svolgimento di missioni così come la redazione di rapporti;
- esaminare la possibilità di **ristabilire temporaneamente controlli alle frontiere interne in caso di difficoltà eccezionali** nella gestione delle frontiere esterne comuni, sulla base di condizioni che dovranno essere in futuro definite.

Infine, **il rafforzamento della governance dello spazio Schengen** dovrà essere oggetto di un seguito politico più strutturato, per esempio attribuendo maggiore visibilità alle discussioni in seno al consiglio GAI su questo argomento e organizzando un dibattito annuale in seno al Consiglio Europeo.

Siamo convinti che **l'Unione Europea nel suo insieme sia in possesso degli strumenti per rafforzare il suo spazio comune di libertà e sicurezza**, così come è stata in grado di trovare delle risposte per rafforzare la sua *governance* economica. Questo è vitale per la fiducia dei cittadini nella costruzione europea. Il prossimo Consiglio Europeo dovrà consentire l'adozione delle decisioni necessarie per raggiungere questo scopo.

La preghiamo di gradire, Signor Presidente, i sensi della più alta considerazione.

Silvio Berlusconi

Nicolas Sarkozy



COMMISSIONE EUROPEA

José Manuel Barroso  
Presidente

*Bruxelles, 29 aprile 2011*

*Signor Presidente del Consiglio,*

*La ringrazio della Sua lettera del 26 aprile u.s., di cui Lei è cofirmatario con il Presidente della Repubblica francese Nicolas Sarkozy, relativa alle questioni migratorie nell'area del Mediterraneo.*

*Tale lettera testimonia gli sforzi congiunti compiuti da Italia e Francia per addivenire ad una soluzione delle difficoltà incontrate negli ultimi tempi in relazione a dette questioni. Essa costituisce senza dubbio un importante contributo al dibattito che avrà luogo in seno al Consiglio europeo del giugno prossimo e ai lavori, attualmente in corso, avviati dalla Commissione a seguito dei recenti accadimenti nel Mediterraneo meridionale.*

*La Commissione sta predisponendo una comunicazione, che prevede di adottare il prossimo 4 maggio, contenente una serie di proposte di soluzioni per far fronte alla situazione attuale e per rafforzare la politica dell'Unione europea in materia di immigrazione e di relazioni con i paesi del Mediterraneo meridionale. Tale comunicazione, e le proposte legislative che seguiranno, costituiranno la base per la discussione in sede di Consiglio europeo nel giugno prossimo.*

*In vista della preparazione di tale documento, la Commissione ha tenuto un dibattito di orientamento politico il 20 aprile scorso e, per quanto riguarda i settori di azione menzionati nella Vostra lettera, è arrivata alle conclusioni illustrate in appresso.*

*In primo luogo, la Commissione ritiene che solo un partenariato rafforzato con i paesi del Mediterraneo meridionale permetterà di trovare una soluzione durevole all'attuale pressione migratoria. Questo è il messaggio che hanno veicolato i Commissari Malmström, Füle e Georgieva in occasione delle loro visite nei paesi di quest'area e che io stesso ho trasmesso in modo chiaro durante la visita che ho effettuato in Tunisia il 12 aprile scorso, quando ho incontrato il Presidente e il Primo Ministro tunisini. Un*

*J.*

*S.E. Silvio Berlusconi  
Presidente del Consiglio dei Ministri della Repubblica italiana*

*S. E. Nicolas Sarkozy  
Presidente della Repubblica francese*

*partenariato di questo tipo comporta, da un lato, l'assistenza da parte dell'Unione europea alla ricostruzione delle economie di questi paesi e, in particolare, alla riammissione degli immigrati irregolari, e, dall'altro, un impegno chiaro da parte di tali paesi ad assumere le proprie responsabilità in materia di emigrazione irregolare.*

*La Commissione ha presentato diverse proposte e iniziative legislative volte a potenziare il sistema europeo di asilo. Questo potenziamento costituisce, insieme all'instaurazione di una solidarietà reale e concreta tra Stati membri, uno degli obiettivi che la Commissione ha ripetutamente esposto e difeso dinanzi alle varie istituzioni europee. Vorrei quindi ringraziare l'Italia e la Francia per il loro sostegno e il loro contributo al dibattito che si terrà al Consiglio dei ministri in vista di un accordo per la riforma del regime di asilo prima del 2012.*

*La Commissione è favorevole a un aumento della capacità d'azione e delle competenze dell'agenzia Frontex. Essa ritiene che Frontex debba poter disporre di risorse supplementari, ma ritiene anche indispensabile che gli Stati membri contribuiscano a questo rafforzamento mettendo mezzi sufficienti a disposizione dell'agenzia. Questo è il senso delle proposte presentate dalla Commissione nel febbraio 2010. Dopo più di un anno di discussioni, è assolutamente indispensabile giungere a un accordo in vista dell'adozione di tali proposte.*

*La Commissione valuta attualmente la possibilità di rafforzare l'applicazione delle norme che disciplinano l'accordo Schengen e presenterà prossimamente proposte in questo senso. Il ripristino temporaneo delle frontiere è una delle opzioni possibili, che potrebbe contribuire al rafforzamento della gestione dell'accordo Schengen fermo restando il rispetto di criteri specifici e chiaramente definiti.*

*Sono convinto che ci prefiggiamo gli stessi obiettivi, vale a dire una migliore gestione della politica migratoria a livello dell'Unione europea, una gestione più coordinata, rafforzata, più solidale e, soprattutto, più comune. Una gestione di questo genere non deve però farci propendere per una visione troppo incentrata sulla sicurezza, che potrebbe apparire in contrasto con i valori alla base del progetto europeo, né per una visione troppo lassista della politica di immigrazione, che indurrebbe i nostri cittadini a temere per la loro sicurezza. Dobbiamo mirare anzitutto a un approccio equilibrato, tale da conciliare tutti gli interessi in gioco e tutte le relative sfide. Nelle settimane e nei mesi a venire dobbiamo adoperarci con impegno per realizzare questo obiettivo.*

*Voglia gradire, Signor Presidente del Consiglio, i sensi della mia più alta considerazione.*



*José Manuel BARROSO*



CONSIGLIO EUROPEO  
IL PRESIDENTE

Bruxelles, 11 maggio 2011  
PCE 0109/11

**Lettera del presidente Herman Van Rompuy  
al presidente Silvio Berlusconi  
riguardante la situazione migratoria  
nella regione del Mediterraneo**

Ho ricevuto la Sua lettera del 26 aprile u.s. riguardante la situazione migratoria nella regione del Mediterraneo e La ringrazio. Essa affronta questioni importanti che figurano all'ordine del giorno del nostro prossimo Consiglio europeo di giugno. Vorrei pertanto cogliere quest'occasione per comunicarle i miei orientamenti iniziali per il dibattito. Aggiungo in copia Viktor Orban in quanto il Consiglio GAI svolge un ruolo importante nella preparazione del Consiglio europeo. Trasmetto la presente anche a José Manuel Barroso: la Commissione ha appena pubblicato una comunicazione importante sul tema generale dell'immigrazione e si appresta a presentare proposte più concrete prima del Consiglio europeo.

La nostra riunione di giugno potrebbe quindi affrontare i punti seguenti.

- Libera circolazione delle persone all'interno dell'UE  
Si tratta di un *acquis* comunitario fondamentale, da preservare integralmente. A tal fine, è necessario che le norme in vigore relative alla libera circolazione delle persone siano applicate in maniera analoga in tutti gli Stati membri, il che è essenziale per garantire la fiducia reciproca. Occorrerà altresì trarre insegnamenti dal sistema esistente e valutarne il funzionamento. In particolare, dovremo riflettere agli eventuali miglioramenti da apportare alle misure che consentano, in circostanze eccezionali e rigorosamente circoscritte, di sospendere temporaneamente la piena applicazione delle disposizioni di Schengen.
- Norme relative all'asilo  
Il Consiglio europeo ha più volte chiesto la creazione, all'orizzonte 2012, di un sistema comune. Al riguardo la Commissione ha presentato delle proposte e si appresta a riesaminarle alla luce delle discussioni svolte nell'ambito degli organi competenti. In questo contesto, occorrerà tenere conto anche di alcuni sviluppi recenti, quali la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che ha conseguenze dirette su Dublino II.

**S T A M P A**

---

PER ULTERIORI INFORMAZIONI:  
Dirk De Backer - portavoce del presidente - ☎ +32 (0)2 281 9768 - +32 (0)497 59 99 19  
Jesús Carmona - viceportavoce del presidente - ☎ +32 (0)2 281 9548 / 6319 - +32 (0)475 65 32 15  
e-mail: [press.president@consilium.europa.eu](mailto:press.president@consilium.europa.eu)  
internet: <http://www.european-council.europa.eu/the-president>

- Sviluppo di un partenariato con i paesi della sponda meridionale del Mediterraneo e controllo delle nostre frontiere esterne.  
Ne abbiamo già discusso in occasione dei nostri incontri di febbraio e marzo. Chiederò al Primo ministro ungherese, al Presidente della Commissione e all'alto rappresentante di riferirci in merito ai lavori in corso allo scopo di consentirci di impartire successivamente degli orientamenti chiari. Dovremo, quanto più rapidamente possibile, adattare gli strumenti esistenti e riesaminare le competenze dei principali attori, ossia FRONTEX e EUROPOL. Queste iniziative dovranno essere integrate da un dialogo approfondito e operativo con i paesi terzi interessati.

Altri punti e questioni sono ovviamente correlati al fascicolo della migrazione; il Consiglio europeo di giugno, tuttavia, per essere efficace e produttivo, dovrà concentrarsi su un numero limitato di questioni essenziali e urgenti.

Resto a Sua completa disposizione per precisare tali questioni nelle prossime settimane. Ho chiesto ad Antonio Vitorino di assistermi con la sua competenza in queste riflessioni.

---