

XVI legislatura

**Riunione dei Presidenti delle
Commissioni competenti sulla
sicurezza e gli affari interni**

**"Sistemi di soccorso integrati,
migrazione legale e clandestina in
relazione alla sicurezza ambientale"**

Praga, 22-23 febbraio 2009

n. 38/AP
17 febbraio 2009



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

**Riunione dei Presidenti delle
Commissioni competenti sulla
sicurezza e gli affari interni**

**"Sistemi di soccorso integrati,
migrazione legale e clandestina in
relazione alla sicurezza ambientale"**

Praga, 22-23 febbraio 2009

Dossier n. 38/AP
17 febbraio 2009

a cura di Viviana Di Felice

Servizio affari internazionali

Direttore

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706_2405

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

Viviana Di Felice

_3761

Coadiutori parlamentari

Marianna Guarino

_5370

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

Alessio Colarizi Graziani

3418

Patrizia Mauracher

_3397

Claudio Olmeda

_3416

Cristina Sabatini

_2571

Angela Scaramuzzi

_3417

INDICE

Programma dell'incontro		
NOTA INTRODUTTIVA	Pag.	i
Documento dell'Alto Rappresentante e della Commissione europea per il Consiglio europeo: cambiamenti climatici e sicurezza internazionale	"	1
Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. L'UE partner mondiale per lo sviluppo. Accelerare i progressi verso la realizzazione degli obiettivi di sviluppo del millennio (COM (08) 177 def.)	"	13
Documento di lavoro della Commissione che accompagna la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e la Comitato delle regioni. L'UE partner mondiale per lo sviluppo. Accelerare i progressi verso la realizzazione degli obiettivi di sviluppo del millennio - coerenza politica per lo sviluppo - Cambiamento climatico, energia, biocarburanti, migrazione e ricerca (SEC (08) 434) (in lingua inglese)	"	29
Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti (COM (08) 359 def.)	"	73
Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Piano strategico sull'asilo. Un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea (COM (08) 360 def.)	"	91
Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo. Relazione sull'attuazione del programma dell'Aia per il 2007 (COM (08) 373 def.)	"	103
Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Rafforzare l'approccio globale in materia di migrazione: aumentare il coordinamento, la coerenza e le sinergie (COM (08) 611 def.)	"	121

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (COM (08) 815 def.)	"	135
Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo	"	181
Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea: "Il consenso europeo"	"	197
Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione europea: consenso europeo sull'aiuto umanitario	"	217
Consiglio europeo di Bruxelles dell'11 e 12 dicembre 2008: conclusioni della Presidenza (estratto)	"	229
Energia e cambiamenti climatici: elementi del compromesso finale (doc. 17215/08)	"	233

Riunione dei presidenti delle Commissioni sicurezza
*"Sistemi di soccorso integrati, migrazione legale e clandestina
in rapporto alla sicurezza ambientale"*

Praga, 23 febbraio 2009

Programma provvisorio
(al 7 gennaio 2008)

Domenica 22 febbraio 2009

- Arrivo delle delegazioni
- 16:00 - 19:00 Iscrizione dei partecipanti presso gli alberghi
- 19:00 Partenza in pullman per il monastero di Břevnov
- 19:30 Cena offerta dall'On. František Bublan, presidente della
Commissione sicurezza della Camera dei deputati della
Repubblica ceca
Monastero di Břevnov, Markétská 1, Praga

Lunedì 23 febbraio 2009

- 8:30 Iscrizione dei partecipanti presso la Camera dei deputati
Camera dei deputati, Sněmovní 1, Sala riunioni 205, Praga
- 9:00 Apertura dei lavori
- Indirizzo di benvenuto:
On. František Bublan, presidente della Commissione
sicurezza della Camera dei deputati della Repubblica ceca

**SESSIONE ANTIMERIDIANA: MIGRAZIONE LEGALE E CLANDESTINA IN
RAPPORTO ALLA SICUREZZA AMBIENTALE**

On. František Bublan, presidente della Commissione
sicurezza della Camera dei deputati della Repubblica ceca

Sen. Jiří Dienstbier, presidente della Commissione affari
esteri, difesa e sicurezza del Senato della Repubblica ceca

Sen. Tomáš Grulich, membro della Commissione affari
europei del Senato della Repubblica ceca

On. Ivan Langer, ministro dell'interno della Repubblica ceca

On. Jacques Barrot, vice presidente della Commissione europea, commissario per la giustizia, libertà e sicurezza

- 10:30 - 10:45 Pausa caffè
- 10:45 - 12:15 Dibattito
- 12:15 - 12:30 Foto di gruppo
- 12:30 - 14:00 Pranzo a buffet offerto dall'On. František Bublan, presidente della Commissione sicurezza della Camera dei deputati della Repubblica ceca
Palazzo Malostransky, Malostranské náměstí 25, Praga

SESSIONE POMERIDIANA: SISTEMI DI SOCCORSO INTEGRATI

- 14:15 **On. Miloslav Vlček**, presidente della Camera dei deputati della Repubblica ceca
Miroslav Štěpán, direttore generale dei Servizi antincendio della Repubblica ceca
- 15:00 - 16:15 Dibattito
- 16:15 - 16:30 Pausa caffè

SESSIONE CONCLUSIVA

- 16:30 - 17:00 **On. František Bublan**, presidente della Commissione sicurezza della Camera dei deputati della Repubblica ceca
Sen. Jiří Dienstbier, presidente della Commissione affari esteri, difesa e sicurezza del Senato della Repubblica ceca
- 17:00 Fine dei lavori

NOTA INTRODUTTIVA

In occasione della riunione dei presidenti delle Commissioni sicurezza e affari interni dei parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea, organizzata dal Parlamento ceco in materia di "**Sistema di soccorso integrato, migrazioni legali e illegali in relazione alla sicurezza ambientale**", il presente *dossier* predispone, sulla base del programma dell'incontro, una raccolta di documentazione che comprende i documenti provenienti dalle istituzioni europee.

Come esposto dallo stesso František Bublan, presidente della commissione sicurezza della Camera dei Deputati del Parlamento ceco, nel documento di presentazione della conferenza¹, argomento centrale sarà il degrado ambientale e l'impatto negativo che questo potrebbe avere sull'evoluzione economica e sociale, e sulla sicurezza internazionale.

1. Cambiamenti climatici e sicurezza internazionale

Punto di partenza della riunione sarà la **relazione congiunta presentata dalla Commissione europea e dall'Alto Rappresentante Javier Solana al Consiglio europeo nella primavera 2008** (in *allegato*). Gli interventi d'apertura e il dibattito verteranno sull'impatto dei cambiamenti climatici sulla sicurezza internazionale e sulle azioni che potrebbero essere sviluppate al fine di ridurre le minacce ambientali.

La relazione delinea alcune delle forme di conflitto che possono verificarsi in diverse regioni del mondo:

- conflitto per le risorse
- danno economico e rischio per le città costiere e le infrastrutture critiche
- perdita di territorio e controversie frontaliere
- migrazione provocata da cause ambientali
- situazioni di fragilità e radicalizzazione
- tensione per l'approvvigionamento energetico
- pressione sulla *governance* internazionale.

La relazione propone di rafforzare le capacità proprie a livello dell'Unione europea, il che significa un miglioramento della prevenzione di calamità e conflitti, e della preparazione a risposte rapide. Occorrerebbe determinare le implicazioni finanziarie di tali risposte e prenderle in considerazione in sede di esame del bilancio dell'Unione. Le azioni che potrebbero essere sviluppate includono l'intensificazione delle capacità dell'Unione in materia di ricerca, di osservazione, di allarme rapido, di protezione civile, di gestione delle crisi e di reazione in caso di calamità.

¹ In *allegato*.

Si ricorda in proposito che il trattato di Lisbona introduce per la prima volta una base giuridica specifica per l'aiuto umanitario e istituisce un corpo volontario europeo di aiuto umanitario. L'*articolo 188J (articolo 214)*², riferendosi all'assistenza, soccorso e protezione alle popolazioni di paesi terzi vittime di calamità naturali o provocate dall'uomo, disciplina tutte le azioni variamente connesse alla prestazione di aiuti umanitari. In quest'ambito, a differenza della gestione delle crisi in ambito PESC-PESD e delle misure attuative della clausola di solidarietà, il trattato prevede la procedura di codecisione del Parlamento europeo e del Consiglio, ridenominata procedura legislativa ordinaria. Anche per quanto riguarda le misure relative all'azione contro le calamità naturali e di origine umana, il trattato di Lisbona con l'*articolo 176B (articolo 196)*, prevede la procedura legislativa ordinaria e crea una base giuridica per la cooperazione fra gli Stati membri al fine di rafforzare l'efficacia dei **sistemi di prevenzione e di protezione civile**³.

² Si riporta fra parentesi la rinumerazione del nuovo trattato sull'Unione europea (TUE) e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) nella versione consolidata (pubblicata sulla G.U.C.E. C 115 del 9-5-2008).

AIUTO UMANITARIO

Articolo 214

1. Le azioni dell'Unione nel settore dell'aiuto umanitario sono condotte nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione. Esse mirano a fornire, in modo puntuale, assistenza, soccorso e protezione alle popolazioni dei paesi terzi vittime di calamità naturali o provocate dall'uomo, per far fronte alle necessità umanitarie risultanti da queste diverse situazioni. Le azioni dell'Unione e degli Stati membri si completano e si rafforzano reciprocamente.

2. Le azioni di aiuto umanitario sono condotte conformemente ai principi del diritto internazionale e ai principi di imparzialità, neutralità e non discriminazione.

3. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono le misure che definiscono il quadro di attuazione delle azioni di aiuto umanitario dell'Unione.

4. L'Unione può concludere con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti qualsiasi accordo utile alla realizzazione degli obiettivi di cui al paragrafo 1 e all'articolo 21 del trattato sull'Unione europea.

Il primo comma non pregiudica la competenza degli Stati membri a negoziare nelle sedi internazionali e a concludere accordi.

5. È istituito un corpo volontario europeo di aiuto umanitario per inquadrare contributi comuni dei giovani europei alle azioni di aiuto umanitario dell'Unione. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, ne fissano lo statuto e le modalità di funzionamento.

6. La Commissione può prendere qualsiasi iniziativa utile a promuovere il coordinamento tra le azioni dell'Unione e quelle degli Stati membri, allo scopo di rafforzare l'efficacia e la complementarità dei dispositivi dell'Unione e dei dispositivi nazionali di aiuto umanitario.

7. L'Unione provvede affinché le sue azioni di aiuto umanitario siano coordinate e coerenti con quelle svolte da organizzazioni e organismi internazionali, specie nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite.

³ PROTEZIONE CIVILE

Articolo 196

1. L'Unione incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri al fine di rafforzare l'efficacia dei sistemi di prevenzione e di protezione dalle calamità naturali o provocate dall'uomo.

L'azione dell'Unione è intesa a:

Per promuovere la sicurezza climatica globale, la relazione propone una risposta multilaterale, in particolare in seno al Consiglio di sicurezza dell'ONU e al G8, dedicando un'attenzione speciale agli Stati Uniti, alla Cina, all'India e alla Russia. La relazione propone inoltre il rafforzamento della cooperazione internazionale in materia di individuazione e monitoraggio delle minacce per la sicurezza collegate ai cambiamenti climatici, e di capacità di prevenzione, preparazione, mitigazione e reazione.

La relazione illustra infine come i paesi vicini dell'Unione europea comprendano alcune delle regioni più vulnerabili ai cambiamenti climatici, per esempio il Nordafrica e il Medio Oriente, e come la pressione migratoria alle frontiere dell'Unione europea, l'instabilità politica e i conflitti potrebbero aumentare in futuro. Si ritiene dunque necessario un esame della tensione migratoria provocata dalle cause ambientali nel quadro dell'ulteriore sviluppo di una politica globale europea in materia di migrazione, in collegamento con tutti i pertinenti organismi internazionali e nell'ambito del dialogo con i paesi terzi.

2. La politica d'immigrazione dell'Unione europea

Per quanto riguarda le **politiche migratorie** dell'Unione europea, il 17 giugno 2008 la Commissione europea ha presentato una comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni dal titolo *Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti*, COM(2008) 359 (in allegato).

La comunicazione illustra l'esigenza di potenziare l'approccio globale per garantire una politica europea coerente e comune, ribadendo il principio secondo cui, per gestire efficacemente i flussi migratori, sono necessarie forme autentiche di partenariato e cooperazione con i paesi terzi e le questioni migratorie vanno pienamente integrate nella cooperazione allo sviluppo e nelle altre politiche esterne dell'Unione, inglobando al tempo stesso le questioni che ne discendono. Sono questi gli elementi che figureranno nel Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo del Consiglio europeo e del quale tale comunicazione intende costituire uno dei primi elementi.

La Commissione propone dieci principi comuni a fondamento della politica d'immigrazione comune, raggruppati intorno ai tre assi della prosperità, sicurezza e solidarietà.

a) sostenere e completare l'azione degli Stati membri a livello nazionale, regionale e locale concernente la prevenzione dei rischi, la preparazione degli attori della protezione civile negli Stati membri e l'intervento in caso di calamità naturali o provocate dall'uomo all'interno dell'Unione;

b) promuovere una cooperazione operativa rapida ed efficace all'interno dell'Unione tra i servizi di protezione civile nazionali;

c) favorire la coerenza delle azioni intraprese a livello internazionale in materia di protezione civile.

2. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono le misure necessarie per contribuire alla realizzazione degli obiettivi di cui al paragrafo 1, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

PROSPERITÀ: il contributo dell'immigrazione legale allo sviluppo socioeconomico dell'UE

1. La politica d'immigrazione comune dovrà promuovere l'immigrazione legale e subordinarla a regole chiare, trasparenti e giuste, mentre i cittadini di paesi terzi dovranno ricevere le informazioni necessarie per comprendere i requisiti e le procedure per l'ingresso e il soggiorno legale nell'Unione europea.
2. Come previsto dalla strategia di Lisbona, l'immigrazione per motivi economici dovrà rispondere a una valutazione comune dei bisogni dei mercati del lavoro dell'Unione europea per tutti i livelli di qualificazione e tutti i settori, allo scopo di rafforzare l'economia europea basata sulle conoscenze, di sostenere la crescita economica e di soddisfare le necessità del mercato del lavoro.
3. Gli immigrati legali dovranno essere integrati meglio nell'Unione europea, con un maggiore impegno da parte degli Stati membri di accoglienza e con il contributo degli stessi immigrati (processo "a doppio senso"), secondo i principi fondamentali comuni per l'integrazione stabiliti nel 2004.

SOLIDARIETA': coordinamento fra gli Stati membri e cooperazione con i paesi terzi

4. La politica d'immigrazione comune dovrà basarsi su un alto livello di solidarietà politica e operativa, reciproca fiducia, trasparenza, condivisione delle responsabilità e impegno comune dell'Unione europea e degli Stati membri.
5. La solidarietà necessaria per realizzare gli obiettivi strategici delle politiche comuni di immigrazione dovrà avere una forte componente finanziaria, che tenga conto della situazione specifica delle frontiere esterne di alcuni Stati membri e delle particolari sfide migratorie cui essi si trovano di fronte.
6. La Commissione ritiene che per gestire efficacemente i flussi migratori sono necessarie forme autentiche di partenariato e cooperazione con i paesi terzi.

SICUREZZA: una lotta efficace contro l'immigrazione illegale

7. La politica comune dei visti dovrebbe agevolare l'ingresso dei visitatori in buona fede e aumentare la sicurezza.
8. La Commissione sottolinea la necessità di rafforzare la gestione integrata delle frontiere esterne e di sviluppare politiche di controllo frontaliero coerenti con le politiche relative al controllo doganale e alla prevenzione di altre minacce per la sicurezza.
9. L'Unione europea e i suoi Stati membri devono sviluppare una politica coerente di lotta contro l'immigrazione illegale e la tratta di persone, mentre il lavoro irregolare e il lavoro non dichiarato, nelle loro varie forme, dovranno essere combattuti efficacemente con misure preventive, di contrasto e con sanzioni.
10. Provvedimenti di rimpatrio efficaci sono considerati una componente indispensabile della politica dell'Unione contro l'immigrazione illegale,

evitando le regolarizzazioni indiscriminate su larga scala di persone in posizione irregolare.

Il 17 giugno 2008 la Commissione europea ha presentato anche il ***Piano strategico sull'asilo. Un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea, COM(2008) 360*** (in allegato). Sulla base del quadro giuridico vigente e futuro, il piano definisce una *road-map* per i prossimi anni ed elenca le misure che la Commissione intende proporre per completare la seconda fase del sistema europeo comune di asilo.

I lavori per l'istituzione di un sistema europeo comune di asilo sono iniziati immediatamente dopo l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam nel maggio 1999, sulla base degli orientamenti dati dal Consiglio europeo di Tampere. Durante la prima fase (1999-2005) l'obiettivo del sistema europeo comune di asilo è stato quello di armonizzare i quadri giuridici degli Stati membri sulla base di norme minime comuni. Il programma dell'Aia ha invitato la Commissione a concludere la valutazione degli strumenti giuridici della prima fase e a presentare al Consiglio e al Parlamento europeo misure e strumenti per la seconda fase in vista della loro adozione entro la fine del 2010.

Per la seconda fase il Programma dell'Aia ha fissato come obiettivi la creazione di una procedura comune di asilo e di uno *status* uniforme per coloro che hanno ottenuto l'asilo o la protezione sussidiaria, oltre al potenziamento della cooperazione pratica fra i servizi nazionali di asilo e la dimensione esterna dell'asilo.

La Commissione sottolinea come l'entrata in vigore del trattato di Lisbona modificherà il quadro giuridico della politica di asilo. Il piano strategico sarà pertanto attuato nell'ambito di due quadri giuridici diversi: le disposizioni del trattato vigente e quelle del TFUE. La Commissione manterrà come fondamentale, nel quadro di entrambi i regimi, la Convenzione di Ginevra⁴.

L'eventuale modifica della base giuridica si ripercuoterà sul calendario di presentazione delle proposte, per cui la scadenza per il completamento della seconda fase del sistema europeo comune di asilo potrebbe dover essere posticipata, eventualmente al 2012.

La Commissione, dopo aver esaminato i dati statistici disponibili, individua tre importanti tendenze:

1. il numero storicamente basso di domande di asilo nella maggior parte degli Stati membri (anche se alcuni Stati frontalieri hanno registrato un incremento dei flussi soprattutto a causa della loro posizione geografica);
2. le differenze constatate fra le decisioni con cui si accolgono o si rigettano le domande di asilo di richiedenti provenienti dagli stessi paesi di origine. Anche dopo una certa armonizzazione legislativa a livello europeo, vari fattori, fra cui la mancanza di prassi comuni, le

⁴ Ogni riferimento alla Convenzione di Ginevra va inteso come un riferimento alla Convenzione del 1951 relativa allo *status* di rifugiati e al relativo Protocollo del 1967.

- differenti tradizioni e la diversità delle fonti d'informazione sui paesi d'origine, intervengono a determinare risultati divergenti;
3. la Commissione, considerando le domande accolte, osserva che un numero in costante aumento di richiedenti ottiene la protezione sussidiaria o altri tipi di protezione previsti dalla normativa nazionale, piuttosto che lo *status* di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra.

La Commissione individua quindi gli obiettivi di un sistema europeo comune di asilo coerente e globale: garantire l'accesso alla protezione a chi ne ha bisogno, stabilire una procedura comune e unica, stabilire *status* uniformi per l'asilo e la protezione sussidiaria, tenere conto della dimensione di genere e delle particolari esigenze dei gruppi vulnerabili, intensificare la cooperazione pratica, determinare la responsabilità e favorire la solidarietà, assicurare la coerenza con le altre politiche che incidono sulla protezione internazionale (in particolare: controlli di frontiera, lotta contro l'immigrazione irregolare e politiche di rimpatrio).

Per raggiungere tali obiettivi, la Commissione propone una strategia basata su tre punti.

1. *Standard di protezione migliori e più armonizzati da ottenere con un maggiore allineamento delle normative nazionali sull'asilo.*

Per quanto riguarda la **direttiva sulle condizioni di accoglienza**, la relazione di valutazione della Commissione ha constatato numerosi problemi dovuti in larga parte alla discrezionalità concessa agli Stati membri in una serie di settori chiave. Lo strumento modificato dovrebbe permettere di ottenere una maggiore armonizzazione e migliori norme sull'accoglienza, in modo da limitare le possibilità che da questi problemi abbiano origine movimenti secondari⁵.

Avendo valutato che i vari regimi procedurali e le diverse condizioni di garanzia producono risultati differenti quando si applicano i criteri comuni per l'identificazione delle persone che necessitano effettivamente di protezione internazionale, la Commissione intende proporre nel corso del 2009 modifiche della **direttiva sulle procedure di asilo**. Terrà conto sia del Programma dell'Aia che del TFUE, per cui la definizione di una procedura comune di asilo richiederà un maggiore allineamento delle procedure di asilo degli Stati membri.

La Commissione intende inoltre proporre nel 2009 modifiche ai criteri di concessione della protezione internazionale stabiliti dalla **direttiva sulla qualifica di rifugiato**, che ha permesso un allineamento minimo dei criteri di concessione della protezione internazionale⁶ e del contenuto dello *status* di protezione nell'Unione europea. La Commissione sottolinea tuttavia come il riconoscimento delle esigenze di protezione dei richiedenti provenienti dagli stessi paesi di origine vari ancora

⁵ La Commissione ha presentato il 3 dicembre 2008 una "Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri" (vedi *infra*).

⁶ La protezione internazionale copre sia i rifugiati che lo *status* di protezione sussidiaria.

sensibilmente da uno Stato membro all'altro. Per garantire un'interpretazione comune e realizzare l'obiettivo di *status* uniformi, potrebbe essere necessario, fra l'altro, chiarire ulteriormente le condizioni di ammissibilità alla protezione sussidiaria, dato che la formulazione delle disposizioni vigenti consente sostanziali divergenze di interpretazione e applicazione del concetto negli Stati membri.

2. Una cooperazione pratica effettiva e sostenuta.

La Commissione intende migliorare la convergenza del processo decisionale degli Stati membri sull'asilo, nell'ambito del quadro legislativo UE. A tal fine presenterà una proposta legislativa per la creazione dell'**Ufficio europeo di sostegno per l'asilo**⁷. Tale ufficio fornirà assistenza pratica agli Stati membri per le decisioni sulle domande di asilo. In particolare quelli i cui sistemi nazionali di asilo, per la loro posizione geografica, risultano particolarmente sollecitati.

3. Una responsabilità e una solidarietà maggiori fra Stati membri, e fra l'Unione e i paesi terzi.

Nel TFUE l'attuazione di numerose politiche comuni, compreso il sistema europeo comune di asilo, è ispirata al principio di *"solidarietà e di equa ripartizione"* (articolo 80). Inoltre, il trattato considera fra gli elementi costitutivi del sistema di asilo *"il partenariato e la cooperazione con paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea"* (articolo 78).

La Commissione ritiene che i principi alla base del sistema di Dublino restino validi e che a lungo termine le norme comuni di protezione più elevate previste dal sistema europeo comune di asilo permetteranno di superare la maggior parte delle preoccupazioni suscitate dal funzionamento del sistema attuale, facendo in modo che le persone trasferite in altri Stati membri abbiano parità di accesso alla protezione. Intende comunque modificare sia il regolamento di Dublino che il regolamento Eurodac, estendendo il loro campo di applicazione alla protezione sussidiaria, per garantire la coerenza con l'evoluzione dell'*acquis* sull'asilo⁸. La Commissione ritiene infatti che il modo migliore per assicurare una grande solidarietà non sia adottare un nuovo strumento globale, ma mettere a disposizione degli Stati membri una serie di meccanismi per aiutarli nelle molteplici sfide che si troveranno di fronte.

Il Piano strategico prende infine in considerazione la questione dell'onere finanziario imposto dal gran numero di richiedenti asilo sulle risorse degli Stati membri, considerandola nel quadro più ampio delle pressioni migratorie in generale. A tal fine la

⁷ Prevista per il primo trimestre 2009.

⁸ *"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 da un cittadino di un paese terzo o da un apolide"*, COM(2008) 820.

"Proposta 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", COM(2008) 825.

Commissione lancerà nel 2009 uno studio per valutare eventuali metodi per migliorare l'impatto della solidarietà finanziaria dell'Unione europea, in particolare del Fondo europeo per i rifugiati, e per stabilire se gli strumenti finanziari esistenti forniscano sostegno effettivo alle sfide degli Stati membri di fronte a forti pressioni migratorie irregolari. L'Unione europea condivide la responsabilità di gestire i rifugiati con i paesi terzi e con i paesi di primo asilo, che ricevono una percentuale di rifugiati da tutto il mondo di gran lunga superiore a quella dell'Europa. La Commissione intende quindi destinare ai paesi terzi un sostegno finanziario per un importo complessivo di 384 milioni di euro, messo a disposizione nel quadro del *Programma tematico di cooperazione con i paesi terzi nei settori della migrazione e dell'asilo* per il periodo 2007-2013. Fra le priorità chiave figurano l'asilo e la protezione internazionale. Contestualmente, la Commissione continuerà a integrare il potenziamento delle capacità per l'asilo nella cooperazione allo sviluppo con i paesi terzi, ponendo l'accento su un approccio globale e a lungo termine.

L'Unione europea dovrà concentrarsi su tre tipi di misure diverse ma interdipendenti per favorire la protezione dei rifugiati: i programmi di protezione regionale (PPR), il reinsediamento, la gestione e il coordinamento dell'arrivo delle persone che necessitano di protezione.

La comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni ***Rafforzare l'approccio globale in materia di migrazione: aumentare il coordinamento, la coerenza e le sinergie***, COM(2008) 611 (in allegato), dell'8 ottobre 2008, ha dato un nuovo impulso al processo di armonizzazione globale in materia di migrazione⁹ e ha costituito una delle colonne portanti della versione definitiva del Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo adottato dal Consiglio europeo¹⁰.

La Commissione specifica come tale comunicazione risponda all'invito del Consiglio europeo di riferire in merito alle azioni intraprese per realizzare l'approccio globale; apra prospettive e suggerisca miglioramenti sostanziali e metodologici, concentrandosi sui possibili modi per aumentare il coordinamento, la coerenza e le sinergie; esamini la pertinenza dello sviluppo tematico dell'approccio globale e proponga azioni approfondite e più mirate; con riferimento agli aspetti geografici, suggerisca di impostare la cooperazione in maniera più differenziata adeguandola agli specifici contesti regionali e nazionali; consideri l'approccio globale come quadro di coerenza e coordinamento per una migliore *governance* dei flussi migratori e ne valuti l'efficacia dal punto di vista degli strumenti finanziari disponibili.

⁹ L'approccio globale in materia di migrazione può essere definito come la dimensione esterna della politica di migrazione dell'Unione europea: si basa su un autentico partenariato con i paesi terzi, è pienamente integrato nelle altre politiche esterne dell'UE e affronta in modo esaustivo ed equilibrato tutte le questioni relative alla migrazione e all'asilo. Adottato nel 2005, manifesta l'ambizione dell'Unione europea di istituire un quadro intersettoriale per gestire la migrazione in modo coerente, tramite il dialogo politico e una stretta cooperazione pratica con i paesi terzi. Le sue tre dimensioni essenziali sono la gestione dell'immigrazione legale, la lotta contro quella irregolare e la dimensione 'migrazione e sviluppo'.

¹⁰ Vedi *infra*.

Fra le altre cose, la Commissione ribadisce l'impegno dell'Unione a formulare una strategia che tenga conto di sviluppi recenti, come l'aumento dell'impatto climatico sui movimenti migratori. La Commissione propone le seguenti azioni:

- adoperarsi per garantire trasferimenti delle rimesse efficaci, sicuri ed economici, al fine di aumentarne l'incidenza sullo sviluppo;
- favorire e sostenere le iniziative dei gruppi di migranti e delle organizzazioni di diaspora di partecipazione alle iniziative intraprese dall'UE con i loro paesi e le loro regioni di origine, o relative a tali paesi e regioni;
- potenziare la dimensione 'coerenza delle politiche per lo sviluppo' insita nel nesso fra migrazione e sviluppo, in stretta collaborazione con i paesi interessati e con particolare attenzione alla fuga dei cervelli;
- promuovere l'accesso a un'istruzione di qualità per tutti, lo sviluppo e il miglioramento della formazione professionale e il potenziamento delle capacità manageriali, incrementare il ruolo dei mercati del lavoro ufficiali e promuovere condizioni di lavoro dignitose nei paesi a basso e medio reddito, allo scopo di creare migliori condizioni e opportunità di lavoro in regioni caratterizzate da una forte emigrazione;
- applicare gli obiettivi, i principi e gli aspetti organizzativi del Consenso europeo sullo sviluppo al fine di intensificare gli sforzi dell'UE volti ad affrontare le cause profonde della migrazione, con particolare attenzione alle questioni occupazionali, alla *governance* e all'evoluzione demografica;
- analizzare i rapporti fra cambiamenti climatici e migrazione e calcolare con maggiore esattezza il numero di persone che sono o saranno colpite da questi fenomeni.

L'approccio globale in un primo tempo si è concentrato sull'Africa, in particolare sull'Africa subsahariana, e ha tenuto conto di tutti i paesi situati lungo le rotte migratorie dirette dal Sud verso l'Unione europea. Nel 2007 si è rivolto alle aree orientali e sudorientali vicine all'Unione europea e, in misura minore, al Medio Oriente e all'Asia.

3. Il Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo

Il Consiglio europeo, con il *Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo (doc. 13440/08)*, del 15 e 16 ottobre 2008 (in *allegato*), ha affrontato in modo esaustivo il tema dell'immigrazione legale, dell'immigrazione irregolare e della necessità di un'omogenea e concreta armonizzazione.

Sottolineando come le immigrazioni internazionali siano una realtà persistente, in particolare finché resteranno i divari di ricchezze e di sviluppo fra le diverse regioni del mondo, il Consiglio ritiene peraltro che tali immigrazioni possano rappresentare un'opportunità in quanto fattore di scambi umani ed economici, e possano inoltre contribuire alla crescita economica dell'Unione europea e degli Stati membri a causa della situazione del loro mercato del lavoro o della loro situazione demografica. Il Consiglio europeo ribadisce la convinzione che le questioni migratorie costituiscano parte integrante delle relazioni esterne dell'Unione e che una gestione armoniosa ed

efficace delle migrazioni debba essere globale e pertanto riguardare, nel contempo, l'organizzazione della migrazione legale e la lotta contro l'immigrazione clandestina come strumenti per favorire le sinergie fra le migrazioni e lo sviluppo.

Il Consiglio ritiene che un'immigrazione mal controllata possa pregiudicare la coesione sociale dei paesi di destinazione. L'organizzazione dei flussi migratori deve pertanto tenere conto delle capacità d'accoglienza dell'Europa sotto il profilo del mercato del lavoro, degli alloggi, dei servizi sanitari, scolastici e sociali nonché proteggere i migranti dal rischio di sfruttamento da parte di reti criminali.

Il Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo riconosce tuttavia i significativi progressi già realizzati dagli Stati membri dell'Unione europea nel ravvicinamento delle loro politiche di immigrazione, integrazione e asilo: soppressione dei controlli alle frontiere interne nella maggior parte del territorio europeo, adozione di una politica comune in materia di visti, armonizzazione dei controlli alle frontiere esterne e delle normative relative all'asilo, riavvicinamento delle legislazioni in tema d'immigrazione legale, cooperazione nel settore della lotta contro l'immigrazione clandestina, creazione dell'agenzia FRONTEX, istituzione di fondi dedicati che riflettono la solidarietà fra gli Stati membri. Sottolinea comunque la necessità di compiere ulteriori passi avanti.

Il Consiglio europeo si è assunto pertanto cinque impegni fondamentali la cui concretizzazione sarà proseguita, in particolare, nell'ambito del programma che farà seguito nel 2010 al programma dell'Aia:

- organizzare l'immigrazione legale, tenendo conto delle priorità, delle esigenze e delle capacità d'accoglienza stabilite da ciascuno Stato membro, e favorire l'integrazione;
- combattere l'immigrazione clandestina, in particolare assicurando il ritorno nel loro paese di origine o in un paese di transito degli stranieri in posizione irregolare;
- rafforzare l'efficacia dei controlli alle frontiere;
- costruire un'Europa dell'asilo;
- creare un partenariato globale con i paesi di origine e di transito che favorisca le sinergie fra le migrazioni e lo sviluppo.

Il Consiglio ricorda infine che tale Patto dovrà essere attuato dal Parlamento europeo, dal Consiglio, dalla Commissione e dagli Stati membri, ciascuno nella misura di sua spettanza.

4. La direttiva accoglienza

La *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri*, COM(2008) 815 (in allegato), del 3 dicembre 2008, è una rifusione della direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri ("direttiva accoglienza").

Come annunciato nel Piano strategico sull'asilo, la proposta è parte integrante di un primo pacchetto di proposte volto ad assicurare una maggiore armonizzazione e

migliori norme di protezione per il sistema comune europeo d'asilo. Nel 2009 la Commissione proporrà inoltre di modificare la direttiva qualifiche¹¹ e la direttiva procedure¹².

La direttiva accoglienza è stato il primo dei cinque testi normativi dell'Unione europea sull'asilo scaturiti dalle conclusioni di Tampere ed è diretta a fissare condizioni di accoglienza normalmente sufficienti a garantire ai richiedenti asilo *"un livello di vita dignitoso e condizioni di vita analoghe in tutti gli Stati membri"*.

La proposta estende il campo di applicazione della direttiva alla protezione sussidiaria per chiarire il campo di applicazione della direttiva, stabilendone l'applicabilità a tutti i tipi di procedura d'asilo e a tutte le strutture e le aree geografiche che ospitano richiedenti asilo.

Fine della proposta è quello di agevolare **l'accesso al mercato del lavoro**¹³. Sono previste in particolare due misure: i richiedenti asilo potranno accedere all'occupazione dopo al massimo sei mesi a decorrere dalla presentazione della domanda di protezione internazionale; le condizioni nazionali di accesso al mercato del lavoro non dovranno limitare indebitamente l'ingresso dei richiedenti asilo in quel mercato.

Per fare in modo che l'accesso alle **condizioni materiali di accoglienza** assicurati *"una qualità di vita adeguata per la salute ed il sostentamento dei richiedenti asilo"*, la proposta obbliga gli Stati membri a tenere conto del livello di assistenza sociale garantito ai propri cittadini quando assegnano un aiuto finanziario ai richiedenti asilo. Inoltre, per garantire una sistemazione adeguata a categorie specifiche di richiedenti asilo, la direttiva introduce l'obbligo per gli Stati membri di tenere conto, quando assegnano gli alloggi, del genere, dell'età e della situazione delle persone con esigenze particolari.

Considerato che gli Stati membri fanno ampio ricorso al **trattenimento** nel settore dell'asilo e valutando la nuova giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU), principio fondamentale della proposta è che nessuno può essere trattenuto per il solo fatto di chiedere protezione internazionale. La proposta prevede il ricorso al trattenimento solamente in casi eccezionali, indicati nella direttiva in base alla raccomandazione del comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sulle misure per il trattamento dei richiedenti asilo e agli orientamenti dell'ACNUR¹⁴ del febbraio 1999 sui criteri e sulle norme applicabili al trattenimento dei richiedenti asilo. È inoltre stabilito

¹¹ Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

¹² Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1 o dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato.

¹³ La Commissione rileva che limitazioni sul mercato del lavoro potrebbero favorire il lavoro non regolare. Si veda in proposito la *"Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Studio sulle connessioni tra migrazione legale e illegale"*, COM(2004) 412.

¹⁴ Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati - Assistenza e mantenimento in favore di Cambogia, Bhutan, Hong Kong, India, Laos e Sri Lanka.

che il trattenimento risponda al principio di necessità e proporzionalità e che un provvedimento in tal senso debba essere adottato previa valutazione di ogni singolo caso. La proposta garantisce che ai richiedenti asilo trattenuti sia riservato un trattamento umano e dignitoso, nel rispetto dei loro diritti fondamentali e della normativa nazionale ed internazionale.

Sono previste misure nazionali per individuare immediatamente **particolari esigenze** dei richiedenti asilo, soprattutto per quanto riguarda le persone che hanno subito traumi. Le modifiche riguardano inoltre diversi aspetti delle condizioni di accoglienza, come l'accesso alle cure mediche, l'alloggio e l'istruzione dei minori.

Nella sua versione attuale la direttiva accoglienza contiene, infine, varie norme intese ad assicurare la piena **attuazione dei sistemi nazionali e il loro miglioramento**. La Commissione ritiene pertanto opportuno mantenere a livello comunitario il sistema di relazioni già previsto dalla direttiva, mentre a livello nazionale è importante creare meccanismi che assicurino un monitoraggio e un controllo adeguati dei sistemi nazionali di accoglienza.

5. La cooperazione allo sviluppo

Uno dei documenti chiave in vista della programmazione degli interventi di sviluppo nel biennio 2008-2009 è la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni *L'UE partner mondiale per lo sviluppo. Accelerare i progressi verso la realizzazione degli obiettivi di sviluppo del millennio*, COM(2008) 177, del 9 aprile 2008 (in allegato).

I principi e gli obiettivi definiti dall'Unione europea disciplinano le azioni di aiuto allo sviluppo destinate essenzialmente ad assistere i paesi in via di sviluppo nell'applicazione delle loro strategie di riduzione della povertà, in particolare favorendo l'accesso all'istruzione primaria per tutti i bambini e le bambine, migliorando i sistemi sanitari dei paesi più poveri, garantendo l'accesso all'acqua potabile alle popolazioni svantaggiate o sostenendo programmi di potenziamento delle capacità e iniziative in materia di democrazia e di buon governo.

La Commissione invita gli Stati membri a confermare gli impegni politici assunti e gli obiettivi finanziari stabiliti in vista delle scadenze del 2010 e del 2015. Gli Stati membri sono tenuti a concretizzare gli impegni presi per quanto riguarda la prevedibilità degli aiuti mettendo a punto calendari previsionali pluriennali ben definiti con l'indicazione dei loro flussi finanziari. In particolare, sono invitati a svolgere una ricerca più approfondita di modalità di finanziamento innovative di iniziative adeguate, in grado di contrastare gli effetti del cambiamento climatico.

La comunicazione della Commissione affronta infatti, fra gli altri temi, la **sfida fondamentale del cambiamento climatico**, sottolineando come un terribile paradosso faccia sì che oggi gli effetti devastanti del cambiamento climatico colpiscano maggiormente proprio i paesi più poveri e vulnerabili, che non ne sono affatto

responsabili¹⁵. La Commissione invita la comunità internazionale a farsi carico della particolare responsabilità di aiutare questi paesi a intraprendere la strada di una crescita che comporti meno emissioni di gas a effetto serra e ad adattarsi al cambiamento climatico, così come risulta dall'accordo concluso a Bali per l'avvio di negoziati nella prospettiva di un accordo globale sul cambiamento climatico entro il 2009.

La Commissione ricorda come questo sia uno degli obiettivi che si è prefissa l'Unione europea nell'accettare la proposta di creare un'Alleanza mondiale per la lotta contro i cambiamenti climatici e nell'attuare iniziative bilaterali e regionali in America latina e Asia. La Commissione accoglie con soddisfazione, a questo riguardo, il lavoro svolto dalla commissione internazionale sul cambiamento climatico istituita dal governo svedese, le cui conclusioni potranno essere condivise nell'ambito dell'Unione. Nella convinzione che le politiche climatiche nei paesi *partner* non possano essere finanziate soltanto dagli aiuti pubblici allo sviluppo, la Commissione sta valutando, in consultazione con la Banca mondiale, l'ipotesi di un prestito mondiale che potrebbe attingere a risorse legate al futuro mercato del carbonio per mezzo della vendita all'asta di diritti di emissione. In questo contesto, ribadisce l'importanza assegnata all'integrazione della tematica del cambiamento climatico nelle strategie di cooperazione, come pure al coordinamento degli strumenti di aiuto dell'Unione europea ai fini della riduzione dei rischi di calamità, conformemente agli impegni sottoscritti nel **Consenso europeo in materia di sviluppo** e nel **Consenso europeo sull'aiuto umanitario**¹⁶.

¹⁵ Vedi in particolare la relazione del PNUS 2007-2008 *"La lutte contre le changement climatique: un impératif de solidarité humaine dans un monde divisé"* ("La lotta al cambiamento climatico: un'esigenza assoluta di solidarietà umana in un mondo diviso").

¹⁶ *"Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea. Consenso europeo in materia di sviluppo"*, del 24 febbraio 2006 (in allegato).

"Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione europea. Consenso europeo sull'aiuto umanitario", del 30 gennaio 2008 (in allegato).



S113/08
14 marzo 2008

CAMBIAMENTI CLIMATICI E SICUREZZA INTERNAZIONALE

Documento dell'Alto Rappresentante e della Commissione europea per il Consiglio europeo

I. INTRODUZIONE

I rischi che implicano i cambiamenti climatici sono reali e gli impatti sono già in atto. L'ONU ritiene che tutti i suoi appelli di emergenza all'aiuto umanitario del 2007 fossero legati al clima, ad eccezione di uno. Nel 2007 il Consiglio di sicurezza dell'ONU ha avuto il primo dibattito sui cambiamenti climatici e le loro implicazioni per la sicurezza internazionale. Il Consiglio europeo ha richiamato l'attenzione sull'impatto dei cambiamenti climatici sulla sicurezza internazionale e nel giugno 2007 ha invitato l'Alto Rappresentante e la Commissione europea a presentare una relazione congiunta al Consiglio europeo nella primavera del 2008.

La scienza dei cambiamenti climatici è ormai compresa meglio. I risultati dei lavori del Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico dimostrano che, anche se entro il 2050 le emissioni fossero ridotte a meno della metà dei livelli del 1990, sarebbe difficile evitare un aumento della temperatura fino a 2°C rispetto ai livelli preindustriali. Un tale incremento della temperatura comporterà gravi rischi per la sicurezza, che aumenterebbero se il riscaldamento continuasse. Cambiamenti climatici non attenuati al di là dei 2°C produrranno scenari senza precedenti sul piano della sicurezza, in quanto porteranno probabilmente a una serie di punti di svolta da cui deriveranno ulteriori cambiamenti climatici accelerati, irreversibili e in larga misura imprevedibili. Gli investimenti nella mitigazione e nella prevenzione di siffatti scenari, insieme ai modi per adattarsi all'inevitabile, dovrebbero essere sviluppati affrontando in parallelo le minacce alla sicurezza internazionale create dai cambiamenti climatici: ambedue gli aspetti dovrebbero essere considerati parte della politica di sicurezza preventiva.

I cambiamenti climatici possono essere giustamente considerati moltiplicatori di minacce, che esacerbano tendenze, tensioni e instabilità esistenti. La sfida fondamentale consiste nel fatto che i cambiamenti climatici minacciano di sopraffare stati e regioni già fragili ed esposti a conflitti. È importante riconoscere che i rischi non sono solo di natura umanitaria, ma comprendono anche rischi politici e per la sicurezza che colpiscono direttamente gli interessi europei. Inoltre, in linea con il concetto di sicurezza umana, è chiaro che molte questioni connesse all'impatto dei cambiamenti climatici sulla sicurezza internazionale sono collegate tra loro e richiedono risposte politiche globali. Ad esempio, il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del Millennio sarebbe notevolmente compromesso, in quanto i cambiamenti climatici, se non vengono attenuati, possono cancellare anni di sforzi per lo sviluppo.

La presente relazione è incentrata sull'impatto dei cambiamenti climatici sulla sicurezza internazionale, prende in considerazione l'effetto di tali conseguenze sulla sicurezza internazionale per quanto riguarda la sicurezza dell'Europa ed esamina le modalità di risposta che l'UE dovrebbe adottare.

L'UE si trova in una posizione unica per rispondere agli impatti dei cambiamenti climatici sulla sicurezza internazionale, dati il suo ruolo guida nello sviluppo, la politica globale sul clima e l'ampia gamma di mezzi e strumenti di cui dispone. Inoltre, la sfida alla sicurezza fa appello ai punti di forza dell'Europa, con il suo approccio globale alla prevenzione dei conflitti, alla gestione delle crisi e alla ricostruzione postbellica, e in quanto principale soggetto promotore del multilateralismo efficace.

La strategia europea in materia di sicurezza ha riconosciuto il collegamento tra riscaldamento globale e competizione per le risorse naturali, mentre la comunicazione "L'Europa nel mondo" ha messo in rilievo gli effetti della globalizzazione sulle relazioni esterne.

La relazione esamina come si possa utilizzare l'intera gamma degli strumenti dell'UE, compresa l'azione comunitaria e PESC/PESD, insieme alle politiche di mitigazione e di adattamento per far fronte ai rischi per la sicurezza. Prende inoltre in considerazione le implicazioni per l'intensificazione del dialogo politico con i paesi terzi. Entro la fine del 2009 deve essere sviluppato un accordo per il periodo successivo al 2012 e tutti gli strumenti delle relazioni esterne dell'UE devono operare a tal fine.

La relazione conclude che è nell'interesse stesso dell'Europa affrontare le implicazioni dei cambiamenti climatici sul piano della sicurezza con una serie di misure: a livello di UE, nelle relazioni bilaterali e a livello multilaterale, con effetti di rafforzamento reciproco.

Benché la presente relazione si concentri sull'impatto dei cambiamenti climatici sulla sicurezza internazionale, la risposta dell'UE sarà condizionata dall'impatto di tali cambiamenti sull'Europa stessa. I cambiamenti climatici colpiranno pesantemente l'ambiente naturale europeo e quasi tutti i settori della società e dell'economia.

II. MINACCE

Gli effetti dei cambiamenti climatici sono ora avvertibili: le temperature sono in aumento, le calotte glaciali ed i ghiacciai stanno fondendo e i fenomeni meteorologici estremi stanno diventando più frequenti e più intensi. La sezione seguente delinea alcune delle forme di conflitto provocate dai cambiamenti climatici che possono verificarsi in diverse regioni del mondo.

i) Conflitto per le risorse

La riduzione dei seminativi, la diffusa carenza idrica, la diminuzione delle scorte alimentari e ittiche, l'aumento delle alluvioni e le siccità prolungate si stanno già verificando in molte parti del mondo. I cambiamenti climatici modificheranno i regimi delle precipitazioni e ridurranno ulteriormente dal 20 al 30% la disponibilità di acqua dolce in talune regioni. Un calo nella produttività agricola porterà all'insicurezza alimentare, o la peggiorerà, nei paesi meno sviluppati ed ad un aumento insostenibile dei prezzi dei prodotti alimentari a tutti i livelli. La carenza idrica in particolare ha il potenziale per causare disordini civili e comportare perdite economiche rilevanti, anche nelle economie forti. Le conseguenze saranno ancora più considerevoli nelle aree sottoposte a forte pressione demografica. Come effetto globale, i cambiamenti climatici alimenteranno i conflitti esistenti per le risorse in esaurimento, specialmente ove l'accesso a tali risorse è politicizzato.

ii) Danno economico e rischio per le città costiere e le infrastrutture critiche

È stato calcolato che uno scenario immutato nell'affrontare i cambiamenti climatici potrebbe costare all'economia mondiale fino al 20% del PIL globale all'anno, mentre il costo di un'azione concertata efficace può essere limitato all'1%. Le zone costiere ospitano circa un quinto della popolazione mondiale, un numero destinato ad aumentare negli anni a venire. Le megalopoli, con le loro infrastrutture di sostegno, come le attrezzature portuali e le raffinerie petrolifere, sono spesso situate vicino al mare o nel delta dei fiumi. L'aumento del livello del mare e quello della frequenza ed intensità delle calamità naturali rappresenta un grave minaccia per queste regioni e le loro prospettive economiche. Le coste orientali della Cina e dell'India, nonché la regione dei Caraibi e l'America centrale, sarebbero particolarmente colpite. Un aumento delle calamità e delle crisi umanitarie provocherà una pressione enorme sulle risorse dei paesi donatori, anche per quanto riguarda le capacità relative alle operazioni di soccorso di emergenza.

iii) Perdita di territorio e controversie frontaliere

Gli scienziati prevedono importanti cambiamenti delle terre emerse durante il secolo in corso. L'arretramento dei litorali e la sommersione di vaste aree potrebbero causare la perdita di territorio, anche di interi paesi come i piccoli stati insulari. È probabile un aumento delle controversie in materia di frontiere terrestri e marittime e di altri diritti territoriali. Potrebbe risultare necessario rivedere le norme esistenti del diritto internazionale, in particolare il diritto del mare, per quanto riguarda la risoluzione delle controversie territoriali e frontaliere. Un'ulteriore dimensione della competizione per le risorse energetiche è rappresentata dal conflitto potenziale per le risorse delle regioni polari che diventeranno utilizzabili come conseguenza del riscaldamento globale. La desertificazione potrebbe avviare un circolo vizioso di degrado, migrazione e conflitti per il territorio e le frontiere che minaccerebbe la stabilità politica dei paesi e delle regioni.

iv) Migrazione provocata da cause ambientali

Quelle parti delle popolazioni che già soffrono per le precarie condizioni sanitarie, la disoccupazione o l'esclusione sociale sono rese più vulnerabili agli effetti dei cambiamenti climatici, che potrebbero amplificare o provocare la migrazione all'interno dei paesi e tra i paesi. L'ONU prevede che ci saranno milioni di migranti "ambientali" entro il 2020 e che i cambiamenti climatici saranno una delle cause principali di questo fenomeno. Taluni paesi che sono estremamente vulnerabili ai cambiamenti climatici stanno già chiedendo il riconoscimento internazionale di tale migrazione provocata da cause ambientali. Quest'ultima può aumentare i conflitti nelle zone di transito e di destinazione. L'Europa deve aspettarsi un sostanziale aumento della pressione migratoria.

v) Situazioni di fragilità e radicalizzazione

I cambiamenti climatici possono aumentare in maniera significativa l'instabilità negli stati deboli o in dissoluzione, sottoponendo ad un'eccessiva sollecitazione la già limitata capacità dei governi di rispondere efficacemente alle sfide cui si trovano confrontati. L'incapacità di un governo di rispondere alle esigenze della popolazione nel suo complesso o di fornire protezione di fronte ad una situazione critica provocata dai cambiamenti climatici potrebbe provocare frustrazione e portare a tensioni tra diversi gruppi etnici e religiosi all'interno dei paesi e alla radicalizzazione politica. Ciò potrebbe destabilizzare i paesi e perfino intere regioni.

vi) Tensione per l'approvvigionamento energetico

Uno dei più significativi conflitti potenziali per le risorse deriva dall'intensificazione della competizione per l'accesso alle risorse energetiche e il loro controllo. Ciò è di per sé, e continuerà ad essere, una causa di instabilità. Tuttavia, poiché gran parte delle riserve mondiali di idrocarburi si trova in regioni vulnerabili agli impatti dei cambiamenti climatici e poiché molti stati produttori di petrolio e gas devono già far fronte a notevoli sfide socioeconomiche e demografiche, l'instabilità è destinata a crescere. Tale evoluzione può generare una maggiore insicurezza energetica e una maggiore competizione per le risorse. Un eventuale ricorso più ampio alle attività nucleari finalizzate alla produzione di energia potrebbe suscitare nuove preoccupazioni in materia di proliferazione, nel contesto di un regime di non proliferazione che si trova già sotto pressione. Mentre regioni in precedenza inaccessibili si aprono a causa degli effetti dei cambiamenti climatici, la contesa per le risorse si intensificherà.

vii) Pressione sulla governance internazionale

Il sistema multilaterale è a rischio se la comunità internazionale non riesce ad affrontare le minacce sopra delineate. Gli impatti dei cambiamenti climatici alimenteranno la politica del risentimento tra coloro che sono i principali responsabili dei cambiamenti climatici e coloro che ne sono più colpiti. Gli impatti delle politiche in materia di mitigazione del clima (o del loro fallimento) provocheranno così tensioni politiche a livello nazionale ed internazionale. La potenziale frattura non comporta soltanto una divisione Nord-Sud ma avrà anche una dimensione Sud-Sud, in particolare con l'aumento della quota cinese ed indiana delle emissioni globali. La già oberata architettura della sicurezza internazionale sarà posta sotto crescente pressione.

III. ESEMPI GEOGRAFICI

In molte regioni, i cambiamenti climatici stanno alimentando una o più delle minacce individuate sopra. I punti che seguono illustrano come i cambiamenti climatici stiano moltiplicando le pressioni esistenti in varie regioni del mondo. Poiché i paesi vicini dell'UE comprendono alcune delle regioni più vulnerabili ai cambiamenti climatici, per esempio il Nordafrica e il Medio Oriente, la pressione migratoria alle frontiere dell'Unione europea, l'instabilità politica e i conflitti potrebbero aumentare in futuro. Ciò potrebbe avere anche un impatto significativo sulle rotte di approvvigionamento energetico dell'UE.

1. Africa

L'Africa è uno dei continenti più esposti ai cambiamenti climatici a causa dei molteplici stress e della scarsa capacità di adattamento. Nel Nordafrica e nel Sahel, la crescente siccità, la carenza idrica e l'eccessivo sfruttamento dei terreni porteranno al degrado del suolo e potrebbero tradursi in una perdita del 75% del terreno coltivabile e non irrigato. Il delta del Nilo potrebbe essere esposto a rischi derivanti sia dall'innalzamento del livello del mare, sia dalla salinizzazione nelle aree agricole, e in questo secolo si potrebbe perdere dal 12 al 15 % di terreno coltivabile a causa dell'innalzamento del livello del mare con ripercussioni su 5 milioni di persone entro il 2050. Già oggi, i cambiamenti climatici hanno un impatto importante sul conflitto nel Darfur e nelle regioni limitrofe. Nel Corno d'Africa la riduzione delle precipitazioni e l'aumento delle temperature avranno un notevole impatto negativo su una regione altamente esposta ai conflitti. Nell'Africa australe, la siccità contribuisce alla scarsità del raccolto, portando all'insicurezza alimentare in varie aree con milioni di persone che dovranno far fronte a carestie. È probabile che si intensificherà la migrazione in questa regione, ma lo stesso vale per la migrazione da altre regioni attraverso il Nordafrica per raggiungere l'Europa (migrazione di transito). Si prevede che in Africa, ma anche altrove, i cambiamenti climatici avranno un effetto negativo sulla salute, in particolare a causa della diffusione di malattie trasmesse da vettori con un ulteriore aggravamento delle tensioni.

2. Medio Oriente

I sistemi idrici in Medio Oriente sono già oggetto di stress intenso. Circa i due terzi del mondo arabo dipendono, per l'acqua, da fonti situate all'esterno delle loro frontiere. Si prevede che i flussi dei fiumi Giordano e Yarmuk subiranno una netta riduzione con ripercussioni su Israele, i territori palestinesi e la Giordania. Le tensioni attuali riguardanti l'accesso all'acqua si intensificheranno quasi certamente in questa regione con conseguente ulteriore instabilità politica e implicazioni negative per la sicurezza energetica e altri interessi dell'Europa. L'approvvigionamento idrico in Israele rischia di ridursi del 60% nell'arco di questo secolo. Di conseguenza, si prevedono rese notevolmente inferiori dei raccolti in un'area già in gran parte arida o semiarida. Si prevede che la Turchia, l'Iraq, la Siria e l'Arabia Saudita registreranno cali significativi, con ripercussioni sulla stabilità di una regione d'importanza fondamentale per l'Europa sotto il profilo strategico.

3. Asia meridionale

L'innalzamento del livello del mare può minacciare l'habitat di milioni di persone, considerato che il 40% della popolazione dell'Asia (circa 2 miliardi) vive a meno di 60 km dal mare. Lo stress idrico e la perdita di produttività agricola creeranno all'Asia difficoltà di alimentazione della sua crescente popolazione che sarà inoltre esposta ad un aumento delle malattie infettive. I cambiamenti nelle piogge monsoniche e la diminuzione di acqua di fusione dell'Himalaya si ripercuoteranno su più di un miliardo di persone. I conflitti sulle risorse rimanenti e una migrazione non gestita porteranno all'instabilità in una regione che è un importante partner economico dell'Europa con fattori di produzione e distribuzione concentrati lungo coste vulnerabili.

4. Asia Centrale

L'Asia Centrale è un'altra regione gravemente colpita dai cambiamenti climatici. È già avvertibile una crescente carenza di risorse idriche, che rappresentano ad un tempo una risorsa essenziale per l'agricoltura e una risorsa strategica per la produzione di energia elettrica. I ghiacciai nel Tagikistan hanno perso circa un terzo della loro superficie nella sola seconda metà del ventesimo secolo, mentre il Kirghizistan ha perso più di 1000 ghiacciai negli ultimi quattro decenni. Si profila quindi un altro elevato potenziale di conflitto in una regione in cui gli sviluppi strategici, politici ed economici, nonché le crescenti sfide transregionali incidono direttamente o indirettamente sugli interessi dell'Unione europea.

5. America latina e Caraibi

Nelle zone più aride dell'America latina i cambiamenti climatici porteranno alla salinizzazione e alla desertificazione dei terreni agricoli e al calo della produttività di importanti colture e allevamenti. Ciò avrà conseguenze sfavorevoli per la sicurezza alimentare. Si prevede che l'innalzamento del livello del mare aumenterà il rischio di inondazioni nelle aree basse. Si ritiene che l'aumento della temperatura della superficie del mare dovuto ai cambiamenti climatici possa avere effetti nefasti sulle barriere coralline e causare spostamenti degli stock ittici. I paesi dell'America latina e dei Caraibi sono già colpiti dagli effetti dannosi, inclusi quelli di molti eventi estremi, legati al ciclo di El Niño. Secondo le previsioni, i mutamenti dei regimi delle precipitazioni e la scomparsa dei ghiacciai incideranno notevolmente sulla disponibilità idrica per il consumo umano, l'agricoltura e la produzione di energia, per esempio nella regione delle Ande. I paesi dei Caraibi e del golfo del Messico sono già sempre più colpiti da forti uragani. La situazione si esacerberà ancora con i cambiamenti climatici e sfocerà in tensioni sociali e politiche in una regione in cui spesso le strutture di governance sono deboli.

6. L'Artico

Il rapido scioglimento delle calotte glaciali polari, in particolare dell'Artico, sta aprendo nuove vie navigabili e rotte commerciali internazionali. Inoltre, la maggiore accessibilità delle enormi risorse di idrocarburi nella regione artica sta mutando la dinamica geostrategica della regione con potenziali conseguenze per la stabilità internazionale e gli interessi europei in materia di sicurezza. I nuovi interessi strategici che ne derivano sono illustrati dalla bandiera russa piantata di recente sotto il Polo Nord. Vi è una maggiore necessità di affrontare il crescente dibattito intorno alle rivendicazioni territoriali e all'accesso a nuove rotte commerciali da parte di vari paesi che sfidano la capacità dell'Europa di tutelare efficacemente i suoi interessi in termini commerciali e di risorse nella regione e possono mettere pressione sulle sue relazioni con partner fondamentali.

IV. Conclusioni e raccomandazioni

L'impatto dei cambiamenti climatici sulla sicurezza internazionale non è un problema che si porrà in futuro, è un problema che si pone già oggi e non è transitorio. Anche se si compiono progressi nella riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, i regimi climatici sono già cambiati, l'innalzamento delle temperature su scala mondiale è già una realtà e, soprattutto, il cambiamento climatico si avverte già in tutto il mondo.

È vitale che l'UE svolga un ruolo attivo nei negoziati internazionali sui cambiamenti climatici e porti avanti tale ruolo. L'UE ha dimostrato di svolgere una funzione di guida sia nei negoziati internazionali, in particolare sostenendo l'obiettivo dei 2° C, sia con le decisioni di ampia portata relative alle politiche nazionali in materia di clima e di energia. Tuttavia l'UE non può agire sola. In un panorama politico internazionale in continuo mutamento, anche i principali responsabili delle emissioni e le economie emergenti dovranno aderire e impegnarsi in un ambizioso accordo globale sul clima nell'ambito delle Nazioni Unite.

Nella risposta dell'UE occorre dedicare un'attenzione speciale agli Stati Uniti, alla Cina e all'India e alla portata delle implicazioni sulle relazioni a lungo termine dell'UE con la Russia. Le raccomandazioni formulate qui di seguito dovrebbero essere integrate da ulteriori studi e seguite da piani d'azione dell'UE coerenti, volti a trattare i vari aspetti delle risposte necessarie per far fronte all'impatto dei cambiamenti climatici sulla sicurezza internazionale in modo esaustivo ed efficace. L'imminente esame dell'attuazione della strategia europea in materia di sicurezza, e se del caso le proposte volte ad integrarla, dovrebbero tener conto dell'aspetto "sicurezza" dei cambiamenti climatici.

Rafforzare le capacità a livello dell'UE

Un primo passo per affrontare l'impatto dei cambiamenti climatici sulla sicurezza internazionale dovrebbe essere quello dell'acquisizione di conoscenze e della valutazione delle capacità proprie dell'UE, seguito da un miglioramento della prevenzione di calamità e conflitti, e della preparazione a risposte rapide al riguardo. Occorrerebbe determinare le implicazioni finanziarie di tali risposte e prenderle in considerazione in sede di esame del bilancio dell'UE.

Le azioni che potrebbero essere sviluppate comprendono:

- l'intensificazione delle capacità dell'UE in materia di ricerca, analisi, osservazione e allarme rapido e liste aree di interesse (watch list), compresi l'Istituto per gli studi sulla sicurezza, il Centro satellitare dell'Unione europea (CSUE), il Centro di situazione congiunto dell'UE (SITCEN), la rete UE di corrispondenti per la sicurezza in materia di energia, il sistema globale di osservazione per l'ambiente e la sicurezza e i Centri comuni di ricerca. L'osservazione e l'allarme rapido devono essere attuati tra l'altro in situazioni particolari di fragilità di uno Stato e radicalizzazione politica, tensioni riguardanti le risorse e l'approvvigionamento energetico, stress ambientale e socioeconomico, minacce alle infrastrutture critiche e ai beni economici, controversie frontaliere, impatto sui diritti umani e movimenti migratori potenziali.

- l'ulteriore promozione della pianificazione e delle capacità dell'UE e degli Stati membri, compresi la protezione civile e l'uso degli strumenti (civili e militari) di gestione delle crisi e di reazione in caso di calamità, per contribuire alla risposta ai rischi per la sicurezza posti dai cambiamenti climatici;
- la prosecuzione dei lavori della Commissione volti ad esaminare più dettagliatamente, regione per regione, quali saranno le probabili implicazioni per la sicurezza e come esse incideranno sugli interessi dell'UE.

Leadership multilaterale dell'UE per promuovere la sicurezza climatica globale

I cambiamenti climatici sono un elemento chiave delle relazioni internazionali e lo saranno sempre di più negli anni a venire, inclusa la loro dimensione relativa alla sicurezza. Se questo ruolo sarà riconosciuto, essi potranno diventare persino un elemento conduttore positivo per migliorare e riformare la governance globale. Poiché si tratta di un problema globale, l'UE auspica una risposta multilaterale. Basandosi sui risultati positivi della conferenza di Bali del dicembre 2007, l'UE deve continuare e rafforzare la propria leadership in vista della definizione, nel 2009, di un ambizioso accordo per il periodo successivo al 2012 comprendente un'azione sia di mitigazione che di adattamento da parte di tutti i paesi quale contributo fondamentale per affrontare il problema della sicurezza climatica.

Le azioni che potrebbero essere sviluppate includono:

- la focalizzazione sui rischi per la sicurezza collegati ai cambiamenti climatici in ambito multilaterale, in particolare in seno al Consiglio di sicurezza dell'ONU, al G8 nonché agli organismi specializzati dell'ONU (affrontando tra l'altro una possibile esigenza di rafforzare talune norme del diritto internazionale, compreso il diritto del mare);
- il rafforzamento della cooperazione internazionale in materia di individuazione e monitoraggio delle minacce per la sicurezza collegate ai cambiamenti climatici, e di capacità di prevenzione, preparazione, mitigazione e reazione; la promozione dello sviluppo di scenari di sicurezza regionale per i diversi livelli di cambiamenti climatici e le loro implicazioni per la sicurezza internazionale;
- l'esame della tensione migratoria supplementare provocata dalle cause ambientali nel quadro dell'ulteriore sviluppo di una politica globale europea in materia di migrazione, in collegamento con tutti i pertinenti organismi internazionali.

Cooperazione con i paesi terzi

I cambiamenti climatici esigono che si rivedano e rafforzino gli strumenti di cooperazione e di dialogo politico dell'UE, attribuendo maggiore attenzione all'impatto dei cambiamenti climatici sulla sicurezza. Ciò potrebbe portare ad una maggiore prioritizzazione e ad un sostegno rafforzato alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento ai medesimi, al buon governo, alla gestione delle risorse naturali, al trasferimento di tecnologie, alla cooperazione transfrontaliera nel settore ambientale (tra l'altro in materia di acque e di terre), al rafforzamento istituzionale e allo sviluppo di capacità per la gestione delle crisi.

Le azioni che potrebbero essere sviluppate includono:

- l'ulteriore integrazione dell'adattamento e della resilienza ai cambiamenti climatici nelle strategie regionali dell'UE (per esempio la dimensione settentrionale, la politica europea di vicinato, la strategia UE-Africa, il processo di Barcellona, la sinergia del Mar Nero, la strategia dell'UE sull'Asia centrale, il piano d'azione per il Medio Oriente).
Dovrebbe essere attribuita particolare attenzione alle regioni più vulnerabili ed alle potenziali zone critiche per la sicurezza climatica. Ci si dovrebbe basare sull'Alleanza mondiale contro il cambiamento climatico tra l'UE ed i paesi in via di sviluppo più vulnerabili;
- lo sviluppo di una politica dell'UE per l'Artico basata sulla geostrategia in evoluzione della regione artica, tenendo conto tra l'altro dell'accesso alle risorse e dell'apertura di nuove rotte commerciali;
- l'esame delle implicazioni dei cambiamenti climatici per la sicurezza nell'ambito del dialogo con i paesi terzi, anche tramite la condivisione delle analisi.



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 9.4.2008
COM(2008) 177 definitivo

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

**L'UE partner mondiale per lo sviluppo
Accelerare i progressi verso la realizzazione degli obiettivi di sviluppo del millennio**

{SEC(2008) 431}

{SEC(2008) 432}

{SEC(2008) 433}

{SEC(2008) 434}

{SEC(2008) 435}

INDICE

1.	2008: un anno cruciale per lo sviluppo	4
2.	46 miliardi di euro di aiuti comunitari nel 2007 – Manterremo gli impegni assunti? .	6
3.	Una maggiore efficacia degli aiuti richiede riforme più radicali	9
4.	Un polo europeo di coerenza delle politiche per lo sviluppo.....	11
5.	Gli aiuti al commercio al servizio degli OSM	12
6.	Conclusioni – Un nuovo slancio è necessario.....	13

Sintesi

Dal 2005 gli Stati membri e la Commissione europea dispongono di una visione comune dello sviluppo, che si è tradotta nell'adozione del consenso europeo in materia di sviluppo. I principi e gli obiettivi definiti dall'Unione europea disciplinano le azioni di aiuto allo sviluppo destinate essenzialmente ad assistere i paesi in via di sviluppo nell'applicazione delle loro strategie di riduzione della povertà, in particolare favorendo l'accesso all'istruzione primaria per tutti i bambini e le bambine, migliorando i sistemi sanitari dei paesi più poveri, garantendo l'accesso all'acqua potabile alle popolazioni svantaggiate o sostenendo programmi di potenziamento delle capacità e iniziative in materia di democrazia e di buon governo.

Con la conferenza di Monterrey del 2002 sul finanziamento dello sviluppo, l'analisi dei progressi compiuti verso la realizzazione degli obiettivi di sviluppo del millennio e l'adozione del consenso europeo nel 2005, l'Unione ha assunto tutta una serie di impegni sul volume e l'efficacia degli aiuti, la coerenza delle politiche a sostegno dello sviluppo e gli aiuti al commercio. La Commissione ha il compito di controllare l'effettivo rispetto di questi impegni in seno all'Unione: la presente comunicazione e i documenti di lavoro da cui è corredata costituiscono la risposta a tale obbligo.

La comunicazione si propone di fornire un contributo all'elaborazione di una posizione comune dell'UE, in particolare nella prospettiva degli incontri di Accra e di Doha¹ e dell'evento ad alto livello delle Nazioni Unite del settembre 2008, ribadendo quindi il ruolo di primo piano dell'Unione sulla scena internazionale e la sua mobilitazione a favore degli obiettivi di sviluppo del millennio.

Per quanto riguarda la componente dell'assistenza finanziaria, benché l'Unione rimanga il principale donatore e il partner più importante dei paesi in via di sviluppo – con un importo di aiuto per cittadino europeo pari a 93 euro l'anno – il bilancio del 2007 registra una diminuzione degli aiuti.

Gli Stati membri sono invitati a confermare gli impegni politici assunti e gli obiettivi finanziari stabiliti in vista delle scadenze del 2010 e del 2015. Devono concretizzare gli impegni presi per quanto riguarda la prevedibilità degli aiuti mettendo a punto, tra l'altro, calendari previsionali pluriennali ben definiti con l'indicazione dei loro flussi finanziari.

In materia di aiuti al commercio gli Stati membri devono proseguire nei loro sforzi e aumentare collettivamente l'assistenza tecnica erogata, per poter conseguire gli obiettivi stabiliti entro la scadenza del 2010.

Per finire, gli Stati membri sono invitati a svolgere una ricerca più approfondita di modalità di finanziamento innovative di iniziative adeguate in grado di contrastare gli effetti del cambiamento climatico.

In materia di efficacia degli aiuti – dato che l'Unione riconosce che nel campo dello sviluppo la qualità degli aiuti è altrettanto importante del loro volume – sono stati compiuti dei passi in avanti, segnatamente con l'adozione di quadri politici e tecnici nel 2007 (ad esempio: codice

¹ Terzo forum ad alto livello sull'efficacia degli aiuti, Accra, 2-4 settembre 2008; Conferenza internazionale di monitoraggio delle iniziative di finanziamento dello sviluppo, 29 novembre - 2 dicembre 2008.

di condotta per la divisione dei compiti, cofinanziamento Commissione/Stati membri, prevedibilità degli esborsi): si tratta però di progressi troppo modesti per poter segnare un punto di svolta.

Oggi la Commissione propone di adoperarsi risolutamente per attuare questi principi sulla base delle proposte concrete che ha presentato. Alla conferenza di Accra l'Unione deve adottare una posizione ambiziosa, al fine di promuovere un'autentica divisione dei compiti, un maggiore sostegno di bilancio e una strategia inclusiva in materia di sviluppo, in grado di incoraggiare la parità di genere e di coinvolgere la società civile e gli enti locali sia in Europa che nei paesi in via di sviluppo. In futuro dovrebbero inoltre essere intensificati gli sforzi già intrapresi in materia di efficacia al fine di garantire la complementarità e la qualità degli aiuti erogati dall'UE per il sostegno al commercio. La Commissione invita gli Stati membri a un maggiore sforzo in materia di previsioni di erogazione degli aiuti al commercio, soprattutto per i paesi ACP; li invita inoltre a collaborare con la Commissione stessa per mettere a punto, entro la fine dell'anno, una serie di "pacchetti europei di aiuti al commercio" e per istituire – se auspicato dalle regioni ACP interessate – dei Fondi regionali di sostegno agli accordi di partenariato economico e ai processi di integrazione regionale.

L'Unione è all'avanguardia in materia di coerenza delle politiche ed è in particolare impegnata a valutare le ripercussioni delle politiche comunitarie nei paesi in via di sviluppo e sulla realizzazione degli obiettivi di sviluppo del millennio in dodici settori chiave (ad esempio il commercio, l'agricoltura, la pesca, l'ambiente o la sicurezza). La comunicazione analizza tre ambiti di politica che presentano un potenziale rilevante in termini di sviluppo – la politica climatica ed energetica, la migrazione e la ricerca – e formula proposte concrete per rafforzare le sinergie con gli obiettivi di sviluppo dell'Unione.

Il 2008 deve segnare un punto di svolta nell'azione dell'UE per lo sviluppo. L'UE può e deve adoperarsi per un cambiamento radicale: deve dare un chiaro segnale politico e rispondere così alle aspettative dei paesi partner.

In occasione del Consiglio europeo di giugno gli Stati membri sono invitati ad adottare una posizione politica e ambiziosa.

Oggi più che mai l'Europa deve mobilitarsi e unire le sue forze per riuscire a migliorare radicalmente le condizioni di vita di intere popolazioni dei paesi in via di sviluppo.

1. 2008: UN ANNO CRUCIALE PER LO SVILUPPO

Il 2008 si annuncia come un anno cruciale per lo sviluppo: una serie di eventi ad alto livello porrà infatti gli obiettivi di sviluppo del millennio (OSM) al centro dell'azione politica. In occasione della conferenza di Accra² verranno esaminati i progressi compiuti nel dare attuazione alla dichiarazione di Parigi del 2005 sull'efficacia degli aiuti. Non solo: il vertice di Doha³ farà il punto della situazione sugli impegni assunti nel quadro della conferenza di Monterrey del 2002 sul finanziamento dello sviluppo. Infine, l'evento ad alto livello delle Nazioni Unite, previsto per il 25 settembre 2008, servirà a rinsaldare la volontà di azione della comunità internazionale allo scopo di realizzare gli obiettivi entro il 2015.

² Terzo forum ad alto livello sull'efficacia degli aiuti, Accra, 2-4 settembre 2008.

³ Conferenza internazionale di monitoraggio delle iniziative di finanziamento dello sviluppo, 29 novembre - 2 dicembre 2008.

Il 2008 sarà anche un anno di cruciale importanza per la credibilità dell'Europa. Nel 2005 sono stati assunti impegni di portata storica in termini sia di volume che di qualità degli aiuti. Occorre tener fede a questi impegni: è una questione di responsabilità – individuale e collettiva – dell'Unione nella lotta contro la povertà.

Dall'adozione, nel 2005⁴, del consenso europeo in materia di sviluppo, incentrato sugli OSM e l'eliminazione della povertà nel contesto dello sviluppo sostenibile, l'Unione ha varato importanti iniziative per compiere progressi nell'ambito della politica di sviluppo. Nel dicembre del 2007 il Consiglio europeo⁵ ha invitato la Commissione a elaborare una relazione sul contributo dell'Unione al conseguimento degli obiettivi. La presente comunicazione e i documenti di lavoro da cui è corredata – redatti in risposta a quell'invito – fanno il punto della situazione e individuano le modifiche necessarie ad accelerare i progressi verso la realizzazione degli OSM.

La comunità internazionale si è impegnata ad attuare tutta una serie di misure: i paesi industrializzati hanno sottoscritto l'impegno ad aumentare gli aiuti e a rafforzarne l'efficacia, mentre i paesi in via di sviluppo hanno promesso l'adozione di politiche incentrate sugli OSM e un coordinamento più efficace dell'assistenza esterna. Pur riconoscendo il ruolo centrale che svolgono i paesi partner, va detto che le possibilità di realizzare gli OSM dipendono certamente, in larga misura, dal volume degli aiuti, ma anche – ed è altrettanto importante – dall'efficacia di questi ultimi.

Sebbene in alcuni paesi e regioni si siano registrati notevoli progressi, si è ancora ben lontani dall'aver raggiunto l'obiettivo di dimezzare il livello di povertà nel mondo: 11 milioni di bambini muoiono ancora ogni anno di malattie curabili, la maggior parte dei quali prima dei 5 anni di età; una persona su quattro non ha accesso all'acqua potabile; 114 milioni di bambini continuano a non poter accedere all'istruzione primaria; si contano ancora 584 milioni di donne analfabete; l'Africa subsahariana seguita ad accusare un forte ritardo, mentre in altre regioni – segnatamente in Asia meridionale – numerosi gruppi sociali rimangono esclusi dai benefici della crescita.

Sono state varate nuove iniziative, in particolare quella del Segretario generale delle Nazioni Unite a favore degli obiettivi di sviluppo del millennio in Africa⁶ e l'"Appello alla mobilitazione" per la realizzazione degli OSM⁷. Il partenariato UE-Africa sugli OSM, adottato in occasione del vertice di Lisbona⁸, costituisce inoltre un nuovo quadro in cui inscrivere il dialogo e l'azione.

L'UE ha ricoperto e ricopre tuttora un ruolo di primo piano, non solo perché l'aumento del volume di aiuti promesso proverrà al 90% dai paesi europei, ma anche perché è stata avviata una riforma in profondità del sistema di aiuti bilaterali e comunitari dell'Unione. Oltre all'erogazione dell'assistenza, l'UE ha deciso di garantire la coerenza delle sue politiche per quanto riguarda gli obiettivi di sviluppo: l'analisi delle politiche comunitarie in un ampio ventaglio di settori – commercio, sicurezza, migrazione o ambiente – viene ormai realizzata dal punto di vista dell'impatto di tali politiche sullo sviluppo e della loro capacità di offrire un contributo positivo al conseguimento degli OSM.

⁴ GU C 46 del 24.2.2006, pag. 1.

⁵ Consiglio europeo del 14 dicembre 2007, Conclusioni della Presidenza, punto 77.

⁶ Gruppo direttivo ad alto livello.

⁷ Lanciato nel luglio 2007.

⁸ Dicembre 2007.

La realizzazione di questi obiettivi richiede un'azione sostenuta e a lungo termine. L'Unione deve prefiggersi risultati molto soddisfacenti da presentare alle conferenze di Accra e di Doha, come pure di mobilitare il sostegno della comunità internazionale in occasione del vertice del G8 e dell'evento ad alto livello delle Nazioni Unite di settembre. Questi eventi, oltre a rappresentare una prova di credibilità per la stessa Unione e per la comunità internazionale, offrono la possibilità di valutare il percorso ancora da compiere da qui al 2015.

Le nuove problematiche su scala planetaria, in particolare il cambiamento climatico, costituiscono un'ulteriore e grave minaccia per lo sviluppo sostenibile. Le opinioni pubbliche dei paesi europei sono sempre più consapevoli del fatto che – nell'attuale contesto di un processo accelerato di globalizzazione – l'UE potrà raggiungere i propri obiettivi "interni" soltanto dando prova di unità e coerenza sulla scena internazionale.

L'Europa dispone sia degli strumenti che del quadro politico necessari all'azione: ora la cosa più urgente è passare dalle parole ai fatti.

Il 2008 deve segnare un punto di svolta nell'azione dell'UE per lo sviluppo. Oggi più che mai l'Europa deve unire le sue forze per contribuire in modo decisivo alle possibilità di realizzazione degli OSM, concentrando i propri sforzi sul volume e l'efficacia degli aiuti e sulla coerenza delle politiche a sostegno dello sviluppo. L'Unione deve dare l'impulso capace di incentivare l'azione della comunità internazionale in termini di iniziative specifiche.

2. 46 MILIARDI DI EURO DI AIUTI COMUNITARI NEL 2007 – MANTERREMO GLI IMPEGNI ASSUNTI?

L'assistenza comunitaria deve ritrovare un nuovo slancio

Per il secondo anno consecutivo il volume di aiuti destinati dalla comunità internazionale allo sviluppo è globalmente diminuito: malgrado una forte mobilitazione politica a favore della realizzazione degli obiettivi di sviluppo del millennio, è evidente che la comunità internazionale dei donatori ha difficoltà a tener fede ai suoi impegni.

Per la prima volta, anche l'UE partecipa di questa generale tendenza negativa. Se è vero, infatti, che alcuni Stati membri sono stati in grado di confermare o persino di superare i buoni risultati registrati nel 2006, il volume di aiuti erogati dall'Unione nel suo complesso tende però a diminuire: nel 2007 gli aiuti comunitari – espressi in euro e in percentuale del reddito nazionale lordo – sono scesi allo 0,38% rispetto allo 0,41% del 2006. Nonostante tutto, l'Europa rimane non soltanto il maggior donatore al mondo, in particolare in Africa, ma anche il motore della politica di incremento degli aiuti.

L'UE vuole e deve avere un ruolo di capofila nel mobilitare ancora una volta la comunità internazionale, segnatamente in occasione della conferenza di Doha del dicembre 2008: per ottenere un tale risultato, essa deve ribadire la sua volontà di raggiungere l'obiettivo collettivo dello 0,56% del RNL nel 2010, per poi aumentare la percentuale fino allo 0,7% nel 2015. Non serve fare nuove promesse: occorre invece trasformare gli impegni già presi in risultati concreti. Un simile calendario di azioni potrebbe consolidare gli impegni assunti dall'UE in materia di aiuti e definire le tappe e iniziative specifiche per realizzare gli OSM nei settori dell'istruzione, della sanità, dell'ambiente, delle risorse idriche, dell'agricoltura, della crescita e delle infrastrutture. Per ottenere questi risultati occorre una rinnovata volontà politica da parte di tutti gli Stati membri e la consapevolezza che oggi lo sviluppo rappresenta, a lungo

termine, la risposta migliore alle sfide della globalizzazione, tanto alle problematiche della migrazione e della sicurezza quanto a quelle dei sistemi finanziari e fiscali, della tutela delle risorse naturali del pianeta, della sicurezza alimentare o della stabilità internazionale.

Un obbligo di serietà in materia di prevedibilità degli aiuti

Conformemente agli impegni politici sottoscritti, è indispensabile offrire ai nostri paesi partner la prevedibilità necessaria per la programmazione delle loro strategie, delle loro priorità e delle loro azioni. Non solo: un'assistenza meno aleatoria e più prevedibile è necessaria anche per la stabilità macroeconomica di questi paesi. La prevedibilità degli aiuti si misura su più livelli: i flussi di aiuti, i programmi pluriennali e gli esborsi.

Per ognuno di questi livelli la Commissione ha formulato una serie di proposte:

- per quanto riguarda la prevedibilità dei flussi di aiuti, la Commissione ribadisce l'esigenza assoluta di disporre di calendari pluriennali, ambiziosi e al tempo stesso realistici, che consentano di misurare l'incremento graduale, nei singoli Stati membri, degli stanziamenti destinati agli aiuti da qui al 2010 e fino al 2015. I risultati ottenuti nel 2007 dovranno essere valutati in quest'ottica;
- per quel che riguarda la programmazione degli aiuti, sono sempre più numerosi – ed è certamente un elemento positivo – gli Stati membri che adottano ormai documenti di strategia in cui forniscono al paese partner indicazioni sulle risorse disponibili a medio termine. Non sembra invece riuscire a tradursi in realtà, se non in misura marginale, la volontà di elaborare tali documenti di strategia in un contesto di programmazione congiunta: benché una valutazione congiunta sia già stata realizzata in diversi paesi, infatti, una vera e propria strategia comune di risposta è stata adottata solamente in Sudafrica, Sierra Leone e Somalia, mentre anche in Ghana e in Mali si sta lavorando in questa direzione. In totale, 13 Stati membri prendono attualmente parte a iniziative sperimentali di programmazione congiunta. La revisione intermedia dei documenti di strategia nazionale – prevista nel 2009 e nel 2010 – rappresenterà l'occasione per nuovi passi in avanti in questo campo;
- la prevedibilità degli esborsi occupa un posto centrale sia nel "piano d'azione di Accra" che nell'ambito dell'iniziativa lanciata da Ban Ki-Moon. In questo spirito, e in risposta alle esortazioni del Consiglio e degli Stati membri, la Commissione ha proposto il "contratto OSM", che consente di accordare ai paesi che registrano i risultati migliori un livello minimo annuo di sostegno di bilancio per un periodo di sei anni. Gli Stati membri hanno sottoscritto degli impegni in materia⁹: la proposta del "contratto OSM" è l'unica che corrisponda alle decisioni prese.

L'esigenza di uno sforzo equamente ripartito

È necessario avviare un dibattito serio tra l'Unione europea e i suoi partner sul tema della ripartizione degli oneri a livello internazionale. L'UE è di gran lunga il principale donatore – soprattutto se si tiene conto degli impegni assunti al vertice del G8 di Gleneagles – e potrebbe quindi farsi carico del 90% dell'incremento degli aiuti nel periodo 2007-2010. Essa deve

⁹ Conclusioni del Consiglio "Affari generali e relazioni esterne" del 24 maggio 2005 e documento sul "Consenso europeo", punto 27.

inoltre far leva su tutta l'influenza politica di cui dispone per convincere i suoi partner tradizionali – segnatamente Stati Uniti e Giappone – e i paesi emergenti (Cina, India, Corea del Sud, Brasile), il cui peso è destinato ad aumentare, a ripartire equamente lo sforzo da sostenere a favore dello sviluppo.

Affrontare la sfida fondamentale del cambiamento climatico

Un terribile paradosso fa sì che oggi gli effetti devastanti del cambiamento climatico colpiscano maggiormente proprio i paesi più poveri e vulnerabili, che non ne sono affatto responsabili. Il clima ignora le frontiere e i continenti né si preoccupa delle disparità tra il Nord e il Sud del mondo¹⁰. La comunità internazionale deve farsi carico della particolare responsabilità di aiutare questi paesi a intraprendere la strada di una crescita che comporti meno emissioni di gas a effetto serra e ad adattarsi al cambiamento climatico, così come risulta dall'accordo concluso a Bali per l'avvio di negoziati nella prospettiva di un accordo globale sul cambiamento climatico entro il 2009.

È uno degli obiettivi che si è prefissa l'UE nell'accettare la proposta della Commissione di creare un'Alleanza mondiale per la lotta contro i cambiamenti climatici e nell'attuare iniziative bilaterali e regionali in America latina e Asia. Occorre ora rendere operativa e organizzare l'Alleanza. La Commissione accoglie con soddisfazione, a questo riguardo, il lavoro svolto dalla commissione internazionale sul cambiamento climatico istituita dal governo svedese, le cui conclusioni potranno essere condivise nell'ambito dell'UE.

Nella convinzione che le politiche climatiche nei paesi partner non possano essere finanziate soltanto dagli aiuti pubblici allo sviluppo, la Commissione sta valutando, in consultazione con la Banca mondiale, l'ipotesi di un prestito mondiale che potrebbe attingere a risorse legate al futuro mercato del carbonio per mezzo della vendita all'asta di diritti di emissione. La posta in gioco è molto alta e la risposta non può che essere collettiva.

In questo contesto, la Commissione ribadisce tutta l'importanza che assegna all'integrazione della tematica del cambiamento climatico nelle strategie di cooperazione, come pure al coordinamento degli strumenti di aiuto dell'UE ai fini della riduzione dei rischi di calamità, conformemente agli impegni sottoscritti nel consenso europeo in materia di sviluppo e nel consenso europeo sull'aiuto umanitario¹¹.

Gli Stati membri sono invitati a confermare gli impegni politici assunti e gli obiettivi finanziari stabiliti in vista delle scadenze del 2010 e del 2015. Sono inoltre esortati a concretizzare gli impegni presi per quanto riguarda la prevedibilità degli aiuti ai tre livelli proposti dalla Commissione mettendo a punto, tra l'altro, calendari pluriennali con l'indicazione degli incrementi degli aiuti pubblici allo sviluppo previsti. Per finire, gli Stati membri sono invitati a svolgere una ricerca più approfondita di modalità di finanziamento innovative delle azioni volte a contrastare gli effetti del cambiamento climatico.

¹⁰ Vedi in particolare la relazione del PNUM 2007-2008 *La lutte contre le changement climatique: un impératif de solidarité humaine dans un monde divisé* ("La lotta al cambiamento climatico: un'esigenza assoluta di solidarietà umana in un mondo diviso").

¹¹ GU C 25 del 30.1.2008, pag. 1.

3. UNA MAGGIORE EFFICACIA DEGLI AIUTI RICHIEDE RIFORME PIÙ RADICALI

È indispensabile che l'aumento delle risorse sia accompagnato da meccanismi di attuazione più efficaci: se il fatto di moltiplicare per due il volume di aiuti all'Africa dovesse comportare un numero di progetti raddoppiato, ad esempio, la situazione non sarebbe più gestibile. In Tanzania vengono redatte ogni anno 2 400 relazioni da inviare ai donatori. In Mali nel solo settore dello sviluppo rurale operano oltre 26 donatori.

L'organizzazione del settore degli aiuti internazionali sta diventando sempre più complessa, per via della creazione di strutture verticali – come i fondi e i programmi globali – e dell'emergere di nuovi attori, pubblici e privati, i cui interventi spesso si situano al di fuori dei codici stabiliti e dei meccanismi di coordinamento esistenti.

I fattori illustrati sopra richiedono quindi una maggiore armonizzazione degli aiuti e una loro stretta corrispondenza alle esigenze dei paesi partner; si tratta di ben altro che di semplici procedure, ma occorre invece un salto di qualità, un vero e proprio mutamento culturale.

L'UE, che nel 2005 ha avuto un ruolo determinante sia nell'adozione della dichiarazione di Parigi che al vertice delle Nazioni Unite, deve oggi assumersi una particolare responsabilità e continuare a essere il motore di questo processo globale. Tre anni dopo la dichiarazione, tuttavia, malgrado alcuni tangibili risultati, non si è ancora raggiunta la "massa critica" necessaria al successo dell'impresa; non solo, ma non tutti gli attori padroneggiano pienamente i nuovi strumenti disponibili.

Sarà decisiva la conferenza di Accra, per la quale l'obiettivo che dobbiamo perseguire è duplice: tracciare un bilancio di quanto realizzato, delle difficoltà che abbiamo incontrato e delle relative cause, ma anche presentare i risultati positivi e le esperienze coronate da successo. Lo faremo prendendo come riferimento sia gli indicatori definiti dalla dichiarazione di Parigi sia gli impegni aggiuntivi assunti dall'UE. Il Forum di Accra non potrà però limitarsi a un semplice bilancio: la dichiarazione ministeriale ("*Accra Agenda for Action*") dovrà essere al tempo stesso ambiziosa e fondata su un'autentica visione.

Poiché è necessario tradurre le idee e gli impegni politici in realtà concrete, occorre trovare una soluzione coraggiosa ai seguenti quattro punti problematici:

- La divisione dei compiti deve diventare realtà: il codice di condotta in materia, adottato nel maggio del 2007 e la cui applicazione è ancora nella fase iniziale, deve essere messo in pratica più attivamente, il che presuppone che tutti gli attori interessati padroneggino questo strumento, inclusi gli operatori dell'UE presenti sul terreno. La Commissione presenterà proposte concrete in tal senso per ogni paese.
- I donatori devono ricorrere ai sistemi dei paesi, come ha già fatto ad esempio la Commissione aumentando la percentuale del sostegno di bilancio sia generale che settoriale¹².
- La gestione sulla base dei risultati ci obbliga a ripensare le modalità di concezione e di applicazione delle condizioni che imponiamo.

¹² 44 % per i paesi ACP nel quadro del 10° FES.

- La prevedibilità degli aiuti deve essere garantita a livello dei flussi, della programmazione e degli esborsi.

Oltre alle questioni citate:

- Uno degli strumenti utili per garantire una maggiore efficacia degli aiuti, nonché un'informazione trasparente sulle iniziative e i risultati realizzati dai donatori sul terreno, sono gli atlanti che la Commissione ha iniziato a elaborare dal 2005. Nel 2008 la Commissione pubblicherà un nuovo Atlante dei donatori, un Atlante delle situazioni di fragilità e una serie di Atlanti regionali. Provvederà inoltre a mettere a punto con scadenza regolare (ad esempio, ogni sei mesi) atlanti tematici o dedicati a singole sottoregioni allo scopo di alimentare il dibattito e l'assunzione di decisioni a livello dell'Unione sulla divisione dei compiti.
- La pratica del cofinanziamento deve seguitare a diffondersi: se il cofinanziamento comunitario ha avuto meno successo di quello bilaterale, dovrebbe però suscitare un rinnovato interesse grazie alle modifiche apportate al relativo quadro di regolamentazione. In questo campo sono ben noti tanto gli ostacoli quanto i rimedi: questi ultimi vanno quindi applicati senza ulteriori indugi.

L'UE conta ormai ben 12 Stati membri che non sono stati pienamente associati all'elaborazione della dichiarazione di Parigi e che possono offrire un contributo essenziale, dato che hanno vissuto un processo di transizione e dispongono di esperienza in quanto beneficiari di aiuti pubblici¹³. Possono aiutare l'Unione a segnare un punto di svolta alla conferenza di Accra.

La componente assente nella dichiarazione di Parigi sono state le organizzazioni della società civile. La forza di queste organizzazioni risiede nella diversità dei ruoli che svolgono. Dal momento che la società civile è un protagonista a pieno titolo nel campo dello sviluppo, è opportuno associarla al processo e sostenere i suoi sforzi per definire i propri principi in materia di efficacia degli aiuti.

Lo stesso ragionamento vale per gli enti o le collettività locali, i quali manifestano una volontà sempre più marcata di diventare attori e parti in causa del processo di sviluppo. Si tratta anche di una nuova dimensione della politica di sviluppo, che sarà necessario esplorare. In questo senso, l'esperienza acquisita tramite la politica europea di sviluppo regionale in materia di rafforzamento della dimensione regionale e territoriale della crescita economica potrebbe costituire una fonte di ispirazione per i paesi in via di sviluppo.

La Commissione ritiene che il programma sull'efficacia degli aiuti debba contemplare anche la problematica della prevenzione dei conflitti e della fragilità.

Nel medesimo programma sull'efficacia devono inoltre trovar posto anche la promozione delle pari opportunità tra uomini e donne – in quanto diritto umano fondamentale e in quanto strategia al servizio della realizzazione degli OSM.

¹³ Tutti e 12 i paesi in questione hanno sottoscritto il consenso europeo del 2005 e quattro hanno anche firmato la dichiarazione di Parigi.

Si invita il Consiglio ad adottare alla conferenza di Accra una posizione ambiziosa per conto dell'UE, che preveda un'autentica divisione dei compiti, un maggiore sostegno di bilancio, maggiore prevedibilità degli aiuti e una strategia inclusiva capace di coinvolgere la società civile e gli enti locali nonché di integrare la questione della parità di genere. L'UE può e deve adoperarsi per un cambiamento radicale: deve dare un chiaro segnale politico e rispondere così alle aspettative dei paesi partner.

4. UN POLO EUROPEO DI COERENZA DELLE POLITICHE PER LO SVILUPPO

Gli aiuti sono certamente indispensabili, ma non sufficienti. Il principio della coerenza delle politiche, adottato dall'Unione, è al tempo stesso un principio di efficienza e un fondamento etico. L'impatto delle politiche di lotta alla povertà che l'UE attua a favore delle fasce più povere della popolazione non può venire compromesso dagli effetti di altre politiche comunitarie: ciascuna delle decisioni prese nell'ambito di queste ultime deve tener conto delle eventuali ripercussioni sul conseguimento degli obiettivi di sviluppo del millennio.

L'UE si è impegnata a rafforzare la coerenza in dodici settori il cui impatto potenziale sugli OSM è rilevante; si tratta al tempo stesso di fare opera di prevenzione mediante valutazioni d'impatto, correggere con riforme adeguate – come si è già fatto per la politica agricola o la pesca – e cercare possibili sinergie per consentire ai paesi più poveri di beneficiare delle opportunità offerte dalle politiche comunitarie¹⁴.

Questa impostazione basata su un principio di coerenza consente all'Unione di potenziare il suo contributo alla realizzazione degli OSM.

L'UE intensificherà la sua azione per rendere coerenti le sue politiche rispetto agli obiettivi in questione in tutti i settori individuati nel 2005. La Commissione, inoltre, ha valutato i margini di manovra potenziali per quanto riguarda tre ambiti specifici:

- *le politiche in materia di energie rinnovabili, in particolare i biocarburanti*, nel quadro delle politiche climatiche ed energetiche. L'UE deve aiutare i paesi in via di sviluppo ad avvalersi delle opportunità offerte dal mercato dei biocarburanti per la lotta alla povertà, esercitando nel contempo un attento controllo sulle possibili ripercussioni di una tale politica, soprattutto nel campo della produzione alimentare, dello sfruttamento del suolo e della tutela ambientale. Questo comporta un monitoraggio periodico che integri pienamente la dimensione dello sviluppo, il rispetto dei criteri di sostenibilità, la promozione del commercio dei biocarburanti – in particolare con i paesi più poveri – nonché la ricerca e il trasferimento di tecnologie;
- *le politiche di migrazione e il problema della fuga dei cervelli*, particolarmente importante, quest'ultimo, in settori come la sanità, l'istruzione, la ricerca o l'innovazione. La Commissione propone dei programmi di "formazione per l'esportazione", il rafforzamento dei diritti – soprattutto sociali – dei lavoratori che rientrano nei paesi di origine e la stipula di accordi sull'occupazione tra Stati membri e paesi in via di sviluppo per consentire la gestione delle assunzioni proteggendo al tempo stesso i settori vulnerabili. Per finire,

¹⁴ Relazione dell'UE sulla coerenza delle politiche per lo sviluppo del 20.9.2007 - COM(2007) 545 e SEC(2007) 1202.

sarebbe opportuno prendere in considerazione diverse forme di cittadinanza, allo scopo di rafforzare i legami dei migranti tanto con i paesi di accoglienza che con quelli di origine;

- *le politiche di ricerca.* La Commissione proporrà al Consiglio una strategia comune di ricerca per lo sviluppo per pervenire a un migliore coordinamento delle iniziative dell'UE in materia. La Commissione si impegna – quale prima tappa della strategia – a incentivare mediante il 7° Programma quadro una più ampia partecipazione dei centri di ricerca dei paesi poveri e a potenziare le attività di ricerca in settori che possono offrire un contributo particolarmente utile al conseguimento degli OSM, segnatamente: la ricerca agronomica, la sanità – inclusa la ricerca sulle malattie legate alla povertà e le malattie trascurate – i sistemi di sanità pubblica e la salute riproduttiva, la migrazione, le energie rinnovabili, le risorse idriche e lo sviluppo sostenibile. Queste iniziative devono essere accompagnate da misure di aiuto mirate per rafforzare – laddove necessario – le capacità di ricerca.

Si invita il Consiglio a promuovere i principi della coerenza delle politiche per lo sviluppo nel quadro dell'agenda internazionale per la realizzazione degli OSM e della strategia sull'efficacia degli aiuti. Lo si invita inoltre a prendere posizione sugli orientamenti per le politiche volte a sfruttare il potenziale nel campo dello sviluppo dei settori dei biocarburanti, della migrazione e della ricerca.

5. GLI AIUTI AL COMMERCIO AL SERVIZIO DEGLI OSM

L'UE è il primo partner tra quelli del mondo industrializzato ad aver adottato una strategia in materia di aiuti al commercio¹⁵: si tratta di un passo in avanti fondamentale, che deve permetterle di raggiungere gli obiettivi finanziari che si è prefissa in materia e di applicare concretamente in questo settore i principi dell'efficacia degli aiuti.

L'UE si è impegnata a destinare collettivamente 2 miliardi di euro l'anno da qui al 2010 (1 miliardo a carico della Comunità e 1 miliardo a carico degli Stati membri) all'assistenza tecnica al commercio e all'aumento degli aiuti comunitari negli altri settori (capacità produttive, infrastrutture). La priorità è assegnata agli Stati ACP per rimediare alla loro particolare situazione e in risposta alle sfide che costituiscono gli accordi di partenariato economico attualmente in fase di negoziato con l'Unione: il 50% dell'incremento dell'assistenza tecnica al commercio sarà infatti attribuito ai paesi ACP.

Al di là della dimensione finanziaria, i principi di efficacia, soprattutto per quanto riguarda l'allineamento e la titolarità da parte dei paesi partner, rappresentano l'altro pilastro della strategia.

Sebbene la strategia sia stata adottata soltanto poco tempo fa, la relazione di controllo della Commissione dà conto di risultati incoraggianti, benché disomogenei.

Gli aiuti al commercio sono ormai integrati nella cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea. Nel 2006 l'assistenza tecnica al commercio erogata dagli Stati membri è stata pari, in volume, a 641 milioni di euro, ai quali si sono aggiunti aiuti comunitari per 941 milioni di euro, ossia quasi il 60% del totale. La Comunità quindi ha praticamente già tenuto fede all'impegno di arrivare a un importo di 1 miliardo di euro l'anno. Gli Stati membri, per parte

¹⁵ Consiglio dell'Unione europea – documento n. 13070/07 - 11 ottobre 2007

loro, dovranno aumentare l'assistenza tecnica del 56% da qui al 2010 se vorranno raggiungere collettivamente l'importo previsto di un miliardo di euro – un obiettivo realizzabile ma che presuppone uno sforzo sostenuto.

Quanto agli aiuti al commercio globali dell'UE (che includono l'assistenza tecnica al commercio, le capacità produttive e le infrastrutture), hanno registrato un incremento sostanziale attestandosi su 7,279 miliardi di euro nel 2006.

Quanto alle previsioni, appare tuttavia preoccupante che soltanto sei Stati membri siano in grado di fornire delle stime dell'incremento dell'assistenza tecnica al commercio che erogheranno da qui al 2010 e che, inoltre, nessuno di essi possa confermare se riuscirà a conseguire l'obiettivo di destinare agli Stati ACP il 50% dell'aumento degli aiuti. I programmi regionali del 10° FES offriranno agli Stati membri la possibilità di definire con precisione le loro previsioni circa il sostegno da erogare a complemento degli aiuti comunitari.

Per quanto riguarda la qualità degli aiuti dell'UE al commercio, dal rapporto di controllo emerge la forte volontà di compiere progressi nel rispetto del coordinamento e della complementarità. Nove Stati membri hanno già intrapreso un'analisi congiunta della situazione commerciale e sette di questi hanno avviato un processo di programmazione comune. Sei Stati membri e la Commissione – che insieme rappresentano l'83% degli aiuti al commercio erogati dall'UE – hanno già applicato la maggior parte delle raccomandazioni formulate dal Consiglio¹⁶.

Si invita il Consiglio a rivolgere agli Stati membri la raccomandazione di proseguire nei loro sforzi e aumentare collettivamente l'assistenza tecnica al commercio erogata, per arrivare nel 2010 a un livello di aiuti superiore del 56% a quello del 2006 e rispettare così gli obiettivi finanziari stabiliti; lo si invita inoltre a raccomandare di intensificare gli sforzi già intrapresi per garantire la complementarità e la qualità degli aiuti dell'UE.

La Commissione invita gli Stati membri a un maggiore sforzo in materia di previsioni di erogazione degli aiuti al commercio, soprattutto per i paesi ACP; li invita inoltre a collaborare con la Commissione stessa per mettere a punto, entro la fine dell'anno, una serie di "pacchetti europei di aiuti al commercio" e per istituire – se auspicato dalle regioni ACP interessate – dei Fondi regionali di sostegno agli accordi di partenariato economico e ai processi di integrazione regionale.

6. CONCLUSIONI – UN NUOVO SLANCIO È NECESSARIO

Il Consiglio e gli Stati membri riuniti in sede di Consiglio sono invitati a sottoscrivere l'insieme delle proposte illustrate in precedenza al fine di confermare i loro impegni finanziari e di rispettarli, di modificare radicalmente i metodi di gestione degli aiuti e di migliorare le sinergie tra le politiche comunitarie e gli OSM mediante l'applicazione dei principi della coerenza delle politiche per lo sviluppo.

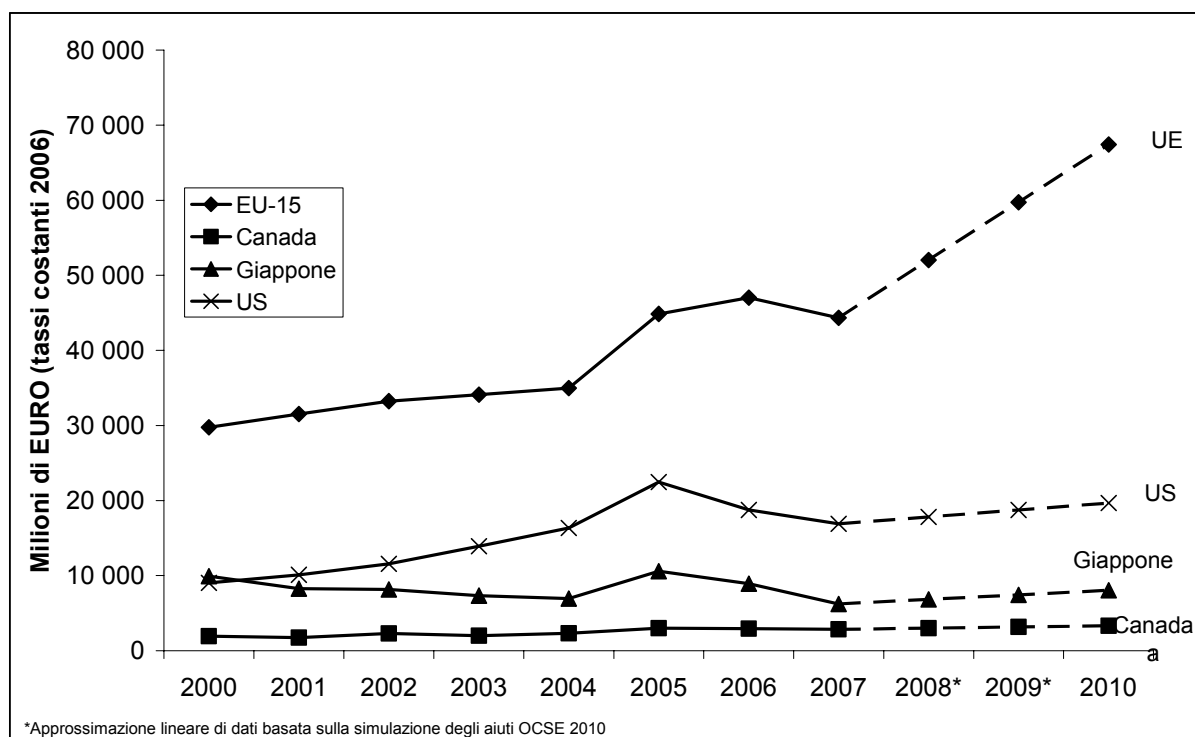
¹⁶ I principi di efficacia della strategia in materia di aiuti al commercio riguardano in particolare i meccanismi di valutazione dei fabbisogni di un paese, l'integrazione del commercio nella strategia di sviluppo e di cooperazione, l'integrazione delle considerazioni di sostenibilità, come pure l'analisi, la programmazione e i finanziamenti congiunti.

Per realizzare gli OSM – al di là della sola questione del volume e dell'efficacia degli aiuti – occorrono azioni specifiche nei settori dell'istruzione, della sanità, dell'ambiente, delle risorse idriche, dell'agricoltura, della crescita e delle infrastrutture: è questo il compito che si è assegnato il Gruppo ad alto livello per gli OSM in Africa nonché l'obiettivo dell'iniziativa "Appello alla mobilitazione". Queste iniziative, motivate dall'assoluta necessità di accelerare il conseguimento degli OSM, richiedono un calendario di azioni per fornire una risposta collettiva dell'Unione, risposta che il Consiglio europeo è invitato a promuovere tenendo conto dei lavori svolti nel quadro del progetto europeo di ricerca sulle politiche di sviluppo¹⁷. La Commissione intende a questo proposito presentare al Consiglio europeo di giugno un primo documento dedicato agli OSM.

Se è certamente indispensabile realizzare questi sforzi, le proposte illustrate sopra non sono altro che la traduzione in termini operativi degli impegni già presi nel 2005. Prefiggersi seriamente di conseguire gli OSM significa anche che occorre guardare al futuro e tenere ben presenti due elementi fondamentali: da un lato, la realizzazione degli obiettivi non è un fine in sé, dato che la povertà sarà in ogni caso soltanto dimezzata entro il 2015; dall'altro, nuove sfide altrettanto importanti – il cambiamento climatico, gli sviluppi demografici, l'instabilità dei mercati finanziari, i sistemi fiscali, il degrado delle risorse naturali e dell'ambiente – rendono ancora più difficile conseguire obiettivi definiti otto anni fa.

Tutto questo deve spingere l'Unione europea a raddoppiare gli sforzi per tener fede agli impegni assunti sul piano finanziario e politico e per incoraggiare gli altri donatori a farsi carico della loro parte di lavoro a favore dello sviluppo.

Grafico 1: Flussi di aiuti globali 2000 – 2010 (in milioni di €, tassi costanti 2006)



Fonte: calcoli della Commissione europea elaborati sulla base di dati OCSE/CAS.

¹⁷ Consiglio "Affari generali e relazioni esterne" dell'11 aprile 2006: "Accolgono con soddisfazione la proposta della Commissione di promuovere una rete europea di centri di ricerca su questioni inerenti allo sviluppo e si attendono che tale iniziativa sia elaborata ulteriormente".

APS UE 2004 - 2007 – stime APS 2008 - 2010

	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	APS in milioni di €	ODA in % del RNL	APS in milioni di €	ODA in % del RNL	APS in milioni di €	ODA in % del RNL	APS in milioni di €	ODA in % del RNL	APS in milioni di €	ODA in % del RNL	APS in milioni di €	ODA in % del RNL	APS in milioni di €	ODA in % del RNL
Austria	546	0,23	1.266	0,52	1.193	0,47	1.313	0,49	933	0,33	970	0,33	1.552	0,51
Belgio	1.178	0,41	1.580	0,53	1.576	0,50	1.427	0,43	1751	0,50	2191	0,60	2.669	0,70
Bulgaria	NA	NA	NA	NA	1	0,00	16	0,06	33	0,10	51	0,14	68	0,17
Cipro	4	0,03	12	0,09	21	0,15	18	0,12	21	0,13	24	0,14	28	0,15
Repubblica ceca	87	0,11	109	0,11	128	0,12	131	0,11	134	0,10	144	0,10	155	0,10
Danimarca	1.639	0,85	1.697	0,81	1.782	0,80	1.872	0,81	1932	0,80	2014	0,80	2.109	0,80
Estonia	4	0,04	8	0,07	12	0,09	17	0,12	23	0,14	29	0,15	35	0,16
Finlandia	547	0,37	726	0,46	664	0,40	711	0,40	838	0,44	956	0,48	1.067	0,51
Francia	6.820	0,41	8.067	0,47	8.446	0,47	7.261	0,39	8772	0,45	9791	0,48	10.810	0,51
Germania	6.064	0,28	8.112	0,36	8.314	0,36	8.961	0,37	10567	0,42	12183	0,46	13.798	0,51
Grecia	258	0,16	309	0,17	338	0,17	366	0,16	603	0,25	839	0,32	1.076	0,39
Ungheria	56	0,07	80	0,10	119	0,13	66	0,07	69	0,07	130	0,13	182	0,17
Irlanda	489	0,39	578	0,42	814	0,54	869	0,54	913	0,54	1036	0,58	1.139	0,60
Italia	1.982	0,15	4.096	0,29	2.901	0,20	2.870	0,19	5235	0,33	6905	0,42	8.706	0,51
Lettonia	7	0,06	8	0,07	10	0,06	12	0,06	13	0,06	16	0,06	20	0,07
Lituania	8	0,04	12	0,06	18	0,08	30	0,11	37	0,12	49	0,14	67	0,17
Lussemburgo	190	0,83	206	0,86	232	0,84	266	0,90	299	0,91	326	0,92	358	0,93
Malta	8	0,18	8	0,18	7	0,15	8	0,15	9	0,17	10	0,17	10	0,17
Paesi Bassi	3.384	0,73	4.116	0,82	4.344	0,81	4.540	0,81	4754	0,80	5072	0,81	5.245	0,80
Polonia	95	0,05	165	0,07	239	0,09	260	0,09	340	0,10	517	0,14	679	0,17
Portogallo	830	0,63	303	0,21	315	0,21	294	0,19	495	0,30	697	0,41	898	0,51
Romania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	3	0,00	80	0,07	136	0,12	191	0,15	247	0,17
Repubblica slovacca	23	0,07	45	0,12	44	0,10	49	0,09	73	0,12	97	0,15	120	0,17
Slovenia	25	0,10	29	0,10	35	0,12	40	0,12	54	0,15	61	0,16	69	0,17
Spagna	1.962	0,24	2.428	0,27	3.039	0,32	4.196	0,41	5422	0,50	6149	0,54	7.218	0,60
Svezia	2.191	0,78	2.706	0,94	3.151	1,02	3.166	0,93	3539	1,00	3709	1,00	3.875	1,00
Regno Unito	6.339	0,36	8.666	0,47	9.932	0,51	7.247	0,36	8554	0,44	10006	0,49	12.232	0,56
TOTALE UE 15	34.418	0,35	44.857	0,44	47.040	0,43	45.361	0,40	54605	0,47	62845	0,51	72.752	0,57

TOTALE UE 10/12	316	0,07	479	0,08	637	0,09	726	0,09	942	0,10	1319	0,13	1.681	0,16
TOTALE UE 25/27	34.735	0,33	45.336	0,41	47.676	0,41	46.087	0,38	55547	0,44	64164	0,49	74.432	0,54

APS UE 25/27 in USD	43.156	56.344	59.839	63.090
----------------------------	--------	--------	--------	--------

Fonti: OCSE/CAS per il 2004 - 2006. Dati della Commissione basati su informazioni fornite dagli Stati membri alla Commissione stessa o al CAS per il 2007.

Le caselle con sfondo grigio contengono dati forniti dagli Stati membri; le caselle bianche contengono dati della Commissione o ricavati da simulazioni. APS a prezzi correnti.



COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

Brussels,
SEC(2008) 434/2

COMMISSION STAFF WORKING PAPER

accompanying the

**COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN
PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL
COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS**

**The EU — a global partner for development
Speeding up progress towards the Millennium Development Goals**

Policy Coherence for Development

Climate Change/Energy/Biofuels, Migration and Research

{COM(2008) 177}
{SEC(2008) 431}
{SEC(2008) 432}
{SEC(2008) 433}
{SEC(2008) 435}

TABLE OF CONTENTS

Executive Summary	4
Climate Change/Energy/Biofuels.....	4
Migration.....	4
Research	5
1. Introduction.....	5
2. Policy Coherence for Development: Climate Change/Energy/Biofuels.....	6
2.1. Background.....	6
2.2. Challenges and Opportunities of EU Biofuels-Related Policies.....	7
2.2.1. Policy Context.....	7
2.2.2. Opportunities.....	8
2.2.3. Risks.....	9
2.2.4. The Food-Fuel Debate.....	10
2.3. The PCD Dimension: Multifaceted Policy Making Process.....	11
2.4. The Way Forward	12
2.4.1. Energy Policy Options	12
2.4.2. Environmental Policy Options	13
2.4.3. Trade Policy Options.....	15
2.4.4. Research Policy Options	15
2.4.5. Development Cooperation Accompanying Measures.....	18
3. Policy Coherence for Development: Migration	21
3.1. Background	21
3.2. Challenges and opportunities	21
3.3. The PCD Dimension: Multifaceted Policy-Making Process	22
3.4. The Way Forward	23
3.4.1. Training.....	24
3.4.2. Retention	24
3.4.3. Recruitment.....	25
3.4.4. Return.....	25
3.4.5. Integration	26
3.5. Conclusion.....	27
4. Policy Coherence for Development : Research	27
4.1. Background - The Importance of Research for Development	27
4.2. Challenges and Opportunities – Research on MDG Related Issues, Capacities for Research and the Brain Drain	29

4.3.	The PCD Dimension: Multifaceted Policy Making Process.....	31
4.4.	The Way Forward: Policy Recommendations	32
4.4.1.	Enhancing the contribution of EC research policy to development.....	32
4.4.2.	Member States and research policies at European level – how to make the European Research Area more "development-friendly"	35
4.4.3.	The role of other policies in making research work for development: Information society, innovation, space, education, trade and migration.....	37
4.5.	Conclusion.....	42
I. Annex:	<i>Research</i> – Best Practices	42

Executive Summary

Beyond development cooperation the EU has an impact on development and the attainment of the Millennium Development Goals (MDGs) through both its external and internal policies. Attention to the external impact of EU policies beyond development has increased within EU institutions and the growing importance of Policy Coherence for Development (PCD) aimed at building synergies between those policies and development objectives is widely recognised. This is reflected by the many PCD mechanisms put in place at Member State, EU and Commission levels.

This Staff Working Paper provides elements for exploring and strengthening the development potential of climate change/energy/biofuels, migration, in particular brain drain, and research policies with development objectives.

Climate Change/Energy/Biofuels

A key element in the EU's strategy regarding climate change, as reaffirmed by the European Council of March 2007, is the EU's long term commitment to the development of renewable energies beyond 2010. Among renewable energies, biofuels are of particular relevance to the Policy Coherence for Development perspective.

The European Union should help developing countries to benefit from the opportunities created by the biofuels market for fighting poverty, while maintaining careful monitoring of the impact it can have on third countries, in particular in terms of food security, access to land and the environment. Against this background, one of the recommendations proposed is regular monitoring of the European biofuels policy fully including the development dimension and allowing, if deemed necessary, adjustments to be made to the policy. Other recommendations are made to support the EU approach based on sustainability criteria, emphasising that implementation mechanisms remain accessible to poor countries and producers, seeking a progressive convergence with international standards, and facilitating biofuels trading, in particular with the poorest countries. Finally, favouring research in the EU and in developing countries, on production and transformation options relevant to the developing countries and on second generation biofuels, as well as facilitating technological transfers are two key pillars of a development friendly EU biofuels policy.

Migration

Any European policy on structuring and managing migration intertwines by definition with development policy: migration impacts on development and development has an impact on migration. There are several issues that would merit further consideration in the context of promoting coherence between migration and development policies. However, this chapter concentrates on what are often considered the most pressing and visible PCD challenges in the area of migration: brain drain and 'brain waste'. Various measures to address the PCD challenges related to brain drain are explored. To ensure sufficient numbers of highly skilled workers in developing countries, 'training for export', may be an appropriate strategy, with additional benefits. The retention of skilled workers should be better integrated within national development strategies and could be usefully incorporated into the existing political dialogue. To facilitate temporary or permanent return, more efforts could be made to allow for the 'portability of acquired social rights', notably equal rights as regards the export of old age pensions. To further enhance 'ethical recruitment' and in order to protect brain-drain-sensitive sectors in a legally binding context, the conclusion of comprehensive employment agreements could be considered. Finally, as a further incentive to circular migration, ways of simultaneously enhancing the ties and the migrants' sense of belonging towards their host

country and their country of origin, should be further explored, including analysing citizenship schemes and the option of dual nationality.

Research

The Commission proposes to define a strategy of research for development building on and learning from past efforts with a view to better coordinating efforts in this area at European level. The Commission believes that better coordinated European research for development and capacity building through aid would improve coherence and effectiveness. Within the context of the EC Research Framework Programmes, Specific International Cooperation Action (SICAs) are intended to address the particular needs of developing countries and emerging economies by means of dedicated cooperative activities on a partnership basis so as to increase collaboration on topics directly related to the MDGs in areas such as agriculture, health and health systems, including reproductive health, poverty related diseases and neglected diseases, renewable energies and water. The Staff Working Paper puts forward concrete recommendations to better use this potential including through a reinforced dialogue with developing countries to identify priority topics for development based on existing national and/or regional plans. These initiatives will be accompanied by development cooperation measures to strengthen research capacities in developing countries through complementary aid activities, which should be defined in the near future.

1. INTRODUCTION

Policies other than development cooperation have a strong impact on developing countries. The European Union (EU) concept of Policy Coherence for Development (PCD) aims to build synergies between those policies and development objectives. This in turn will increase the effectiveness of development aid. Against the backdrop of the EU's commitment to substantially increase official development assistance, the importance of ensuring that these resources are not rendered inefficient or wasted by policy incoherence is even greater.

The policy framework¹ that serves as a reference was set in 2005 when the EU made PCD commitments in 12 policy areas². In September 2007 the Commission issued the first EU biennial report on PCD³ to assess progress towards these commitments. It presents an analysis of organisational mechanisms put in place by the Commission and Member States both individually and jointly. For each of the 12 PCD policy areas as well as for the organisational mechanisms the report identifies a number of outstanding issues that need to be followed up to ensure more coherence. With the report the EU has for the first time gathered all the different pieces of information on PCD from various sources under a single umbrella.

In its conclusions on the PCD report, the Council invites Member States and the Commission to continue monitoring and improving PCD in the 12 policy areas. At the same time the Council notes with satisfaction progress in certain policy areas such as trade, agriculture and

¹ - Commission Communication on 'Policy Coherence for Development – Accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals' - COM(2005) 134 of April and May 2005, General Affairs and External Relations Council (GAERC) Conclusions on the Millennium Development Goals (Doc. 9266/05),

- The European Consensus on Development,

- PCD Council Conclusions, November 2007 (Doc 15112/07).

² Trade, Environment, Climate Change, Security, Agriculture, Fisheries, Social dimension of globalisation, employment and decent work, Migration, Research and innovation, Information Society, Transport and Energy.

³ EU Report on Policy Coherence for Development - Commission Working Paper COM(2007) 545 and Commission Staff Working Paper SEC(2007) 1202.

fisheries, while noting that the development potential of areas such as migration, security, climate change, energy, environment and research should be further exploited.

Following the adoption of the EU PCD report and the related Council conclusions, the Commission will continue to monitor the 12 EU PCD areas paying particular attention to the outstanding issues identified in the report while continuing its efforts to promote PCD, in close consultation and collaboration with the Member States.

This Staff Working Paper focuses on three areas with room to improve their development potential. These areas are climate change/energy/biofuels, migration, in particular brain drain, and research policy. The paper aims to identify concrete orientations and measures to implement the 2005 PCD commitments in these selected areas.

The Paper was prepared following a consultation process including dialogue with civil society organisations, an online consultation process with the public at large and meeting with Member States through the Informal PCD Network. The Commission also organised a two day Policy Coherence for Development Workshop with a diversity of participants from Africa, the Caribbean, Latin America and from European countries, from civil society organisations, diaspora organisations, research centres, governmental institutions and private sector.

Migration and Climate Change/Energy/Biofuels areas are characterised by a high level of uncertainty and future evolutions will require careful analyses of ongoing experiences in various countries by various interested parties. It is therefore essential that future findings, data and analytical works are considered in order to adapt and refine, if deemed necessary, the policy options proposed in this Paper.

As policy formulation in the three areas is an ongoing process, there is a need for continued policy dialogue between the EU and developing countries so as to support them in their responsibility to create a safe and conducive political, social and economic environment. Contributions to this dialogue from all stakeholders, including civil society organisations, remain crucial. Support in the form of capacity building measures, dissemination of information and good practices could also be provided to improve the positive interactions between different policy measures and development policies.

2. POLICY COHERENCE FOR DEVELOPMENT: CLIMATE CHANGE/ENERGY/BIOFUELS

2.1. Background

Climate change and energy were identified in 2005 as two of the 12 EU policy areas with a potential impact on developing countries (DC). A key element in the EU's strategy to fight climate change, as reaffirmed by the European Council of March 2007, is the Community's long term commitment to the development of renewable energies beyond 2010. Among renewable energies, biofuels are of particular relevance to the Policy Coherence for Development (PCD) perspective given the level and timeframe set for biofuels use in the EU and the comparative advantages of tropical areas for some biofuel production. With biomass, they are currently the only widely tradable renewable energy source, and as a consequence the EU biofuels policy⁴ will influence the production and markets of these products, and of their agricultural feedstock, in the EU as well as in developing countries. The first EU PCD report

⁴ "An EU Strategy for Biofuels" - COM(2006) 34 - as well as the recent Commission proposal for the Member States to achieve at least a 10% share of renewable energy (primarily biofuels) in the transport sector by 2020 - COM(2008) 19.

issued in 2007 identified biofuels as an area for further work, in particular with regard to balancing opportunities and risks, developing a sustainability mechanism and promoting relevant research and studies⁵.

In the context of the rapid world-wide growth of biofuels and the intense debate on their potential impacts on development, this Paper is a continuation of the Commission's PCD work on the issue. It is an area in which Policy Coherence can add value by considering the multidimensional aspect of the policy making process and providing policy options to make relevant policies development friendly.

The Commission tabled on 23 January 2008 a proposal for a comprehensive Directive⁶ to promote the use of energy from renewable sources, including biofuels. In this context, whilst the Commission is already working with the MS on developing methodological approaches to further incorporate climate change mitigation and adaptation into our assistance programmes and on increasing funding of related activities, it is important that the development implications of biofuels policy are further analysed and taken into account. To ensure PCD in the area of biofuels, not only are the EU development, energy and climate change policies concerned, but also its environment, trade and research policies.

This Paper explores a number of issues and provides practical policy options in order for EU biofuels-related policies to be development friendly.

2.2. Challenges and Opportunities of EU Biofuels-Related Policies

2.2.1. Policy Context

The production and use of biofuels have taken off dramatically in the past few years. Between 2000 and 2005, global ethanol production more than doubled, whereas biodiesel production quadrupled. This growth is expected to continue. In terms of PCD, it is important to analyse biofuels demand within overall agricultural demand (food, feed, fuel and fibre), and EU biofuels demand within global biofuels demand. Detailed analyses of possible impact of biofuel promotion have been conducted by the Commission⁷ and serve as general background for this Paper.

Aiming mainly at reducing GHG emissions and at improving energy security, the EU has put in place legislation promoting biofuels use, by fixing targets for the share of biofuels in total transport fuels in the "Biofuels Directive" of 2003⁸, by strengthening them in the "Renewable Energy Roadmap"⁹ of 2006 endorsed by the European Council of March 2007¹⁰, and in the recent Commission proposal of 23 January 2008. This proposal aims to establish in the EU an overall binding target of a 20% share of renewable energy sources in energy consumption and a 10% binding minimum target for biofuels in transport by 2020. Although EU biofuels production could in theory be sufficient to fulfil that target, the Commission has taken the view that a balanced supply of domestic production and imports is desirable, in particular with the aim to reach its targets in a more cost-efficient way, and to improve the EU biofuels policy contribution to climate change mitigation. With the same aims, there might be incentives for second generation biofuels¹¹. Finally, a key intrinsic element in the EU biofuels

⁵ COM(2007) 545 and SEC(2007) 1202.

⁶ COM(2008) 19, 23.1.2008.

⁷ In particular in Staff Working Paper SEC(2006) 1720 "Renewable Energy Road Map- Summary of Impact Assessment" (10.1.2007) and in COM(2006) 845 "Biofuels Progress Report (10.1.2007).

⁸ Directives 2003/30/CE and 2003/96/CE.

⁹ COM(2006) 848.

¹⁰ Council Document 7775/1/06 REV10.

¹¹ Second generation biofuels are produced from wastes, residues and cellulosic materials.

policy is the conditions relating to environmental sustainability of production of biofuels used for the EU market (in terms of biodiversity and greenhouse gas emissions).

2.2.2. *Opportunities*

Biofuels can, if well managed, create new development opportunities for developing countries in relation to the attainment of the Millennium Development Goals.

- **Opportunities: Climate Change, Mitigation and Incentive to Sustainable Production.**

The setting in the EU of targets for biofuels use, under the current assumption that net greenhouse gas savings will materialise, is expected to be positive for developing countries too, as any climate change mitigation measure will benefit in particular countries more vulnerable to climate change, namely the poorest developing countries and the island states. To ensure that it does not unwittingly encourage those cases where biofuels production actually has a negative greenhouse gas (GHG) balance, EU biofuels policy has laid down safeguards in the form of a threshold of 35% GHG savings for biofuels to receive any support and be counted with regard to targets and renewable energy obligations.

A potential positive impact of the EU biofuels policy on DCs could come from the sustainability scheme, proposed by the Commission to encourage only environmentally sustainably produced biofuels. The scheme contains in particular provisions to restrict certain types of direct land conversion for producing biofuels feedstock while the effect of the policy on indirect land conversion remains debated. Moreover, since land use legislation normally applies nation-wide, and since agricultural production is generally not differentiated according to markets (feed or fuel), the EU sustainability scheme may have a multiplier effect on the whole agricultural sector. In order to comply with requirements for the EU biofuels market either countries will have to ensure that land use legislation is sufficiently robust or producers will have to make sure that their land use practices are sustainable. The proposed scheme can be seen as a signal for developing countries governments, but also other actors. It can raise awareness and give an incentive to develop similar standards in other parts of the world, not only for biofuels, but for other commodities as well.

Finally, biofuels feedstock cultivation in DCs, possibly encouraged directly or indirectly by the EU biofuels policy, could have positive environmental impacts in relation to sustainable land use in cases where: i) degraded or semi-arid land is put back under vegetation cover, by planting adapted species; ii) feedstocks cultivated using good agricultural practices actually contribute to soil conservation (especially with permanent crops or legumes).

- **Opportunities: Socioeconomic Development and Poverty Reduction.**

Growing EU biofuels demand can provide new market opportunities for DCs. This concerns production and exports of biofuels and of their agricultural feedstocks. With regards to EU market opportunities, DCs will benefit proportionally to their export capacity. This depends on actual and potential arable land, agro-climatic conditions, the competitiveness of their agricultural sector and supply chains¹², as well as on the EU import regime, its environmental sustainability requirements and technical standards.

More favourable agricultural market conditions can represent an opportunity for most LDCs, since three quarters of their population live in rural areas¹³, mostly relying on agriculture for food, income and employment. However, beyond a general analysis, it is necessary to

¹² Production potential has to be considered also against the backcloth of second generation biofuels and can hence allow for less agriculturally favoured areas to be involved in production.

¹³ UNDP 2006 Human Development Report – 26.3% of the LDC population live in urban areas (2004).

recognise conflicting interests, among countries (net agricultural exporters vs importers) and among population groups (producers vs. consumers).

The development of an international biofuels market, to which EU policy will contribute, can also be an incentive for the creation of domestic markets in DCs, especially for countries where such domestic markets are small and would not attract investment on their own. The combination of overall stimulus to agricultural production, and domestic and export markets for biofuels, if supplied by local sustainable production, can provide a country with significant benefits in several areas:

- Energy security at national level, with a higher proportion of indigenous energy supply, but also improved access to energy at local level, with decentralised energy production units.
- Rural development and poverty reduction in rural areas, which are critical for reaching the Millennium Development Goals in many DCs, where poverty rates are high. New markets through biofuels development might lead to increased productivity, more profitable and diversified agricultural sectors, the creation of value adding industries in rural areas, more rural employment and reduced migration to urban centres. The redistribution of the expected increased wealth will depend on the economic and social models¹⁴ in countries.
- Improvement of the macro-economic situation, in particular as regards the trade balance and the balance of payments, by reducing rising oil import bills and raising foreign exchange earnings.

2.2.3. Risks

While biofuels can be seen as an opportunity for many developing countries, potential hazards should not be underestimated. Mitigating these risks will depend on production models, the rate of market development, as well as on international and national policies ensuring that agricultural or biofuels growth is steered towards development friendly outcomes. While none of the risks specified below can be attributed to the EU biofuel policy, they can be particularly critical when demand growth rates are unusually high, as is the case for several agricultural products, due among other factors to the EU biofuels market.

• Risks: Climate Change, Biodiversity and Other Environmental Risks

Increasing prices and profitability of agriculture are incentives to increase agricultural production. This may be done through yield increases but also through expansion of land under cultivation - possibly at the expense of forests or other natural ecosystems (directly or indirectly). If this happens, this tends to negatively affect biodiversity and, in the case of forests or other high carbon stock lands, this generates new emissions of green house gas (a fraction of which is off-set by the carbon sequestration of the new crops). In addition, the sustainability criteria could also lead countries to use good arable land for biofuels production while expansion on arable land of lower quality and poorly managed agriculture could take place on the rest of their territory.

Poorly managed agriculture, notably when there are incentives to increase yields on the short term, may cause environmental problems of local or regional scale, such as soil degradation or water pollution and depletion. Concerning soil impacts, a number of DCs already face a serious problem in soil organic matter depletion in many of their agricultural regions. Inappropriate agricultural practices coupled with an increase in average temperatures have progressively reduced the amount of organic matter in soil. This decrease in soil organic

¹⁴ Such as large plantations, independent producers and/or outgrowers; type of contract or relation between suppliers and factory; production techniques influencing labour intensity; working conditions.

matter leads to problems of erosion control, water conservation and soil fertility, with their consequences for subsistence farming. Furthermore, it causes the organic carbon it contains to be released into the atmosphere.

Potential environmental impacts also exist in the processing phase, if management standards are not state-of-the-art. Insufficient waste management for palm oil production is one example. The degree of environmental impact of the biofuels sector will depend on its management practices, requiring appropriate technology, capital and know-how, as well as on policies and legislation (most often at national or regional level) providing regulatory frameworks for soil and water protection.

- **Risks: Socioeconomic Development and Poverty Reduction.**

The EU biofuels policy, by contributing to creating an international market for biofuels, is indirectly an incentive for certain developing countries to implement biofuels policies for domestic use in substitution for oil. Such policies in DCs generally make it possible to reduce oil related expenditures, but on the other hand may require specific public expenditures (incentives, subsidies, etc.). The balance between both must be evaluated by each country in the context of its own potential and macroeconomic situation, taking into consideration alternative uses of biomass as well.

Higher international agricultural prices, partly due to competing food and fuel uses of agricultural products or of arable land, create both winners and losers amongst developing countries and within. For poor consumers in urban areas, and those poorer farmers who are net food buyers, rising prices already render their access to food more difficult. Rather than the availability of food, it is the accessibility dimension of the food security equation which may be jeopardised due to less affordable prices. At macroeconomic level, the Low Income Net Food Importing DCs can particularly be affected by an increase in their food import bill, especially when they have low foreign currency reserves and no high-priced commodity exports.

The development of a new sector/market or a sudden surge in profitability of a sector tends to exacerbate land tenure tensions, in general at the expense of the more vulnerable local communities – with consequences not only in terms of justice but also of poverty (e.g. loss of livelihoods, forced expropriation). The increased demand for land may also lead to increased corrupt practices in land management and can constitute an obstacle to the establishment or implementation of fair and transparent land tenure legislation.

The extent to which potential risks of biofuels growth in developing countries are distributed among stakeholders largely depends on the production model in the country. The latter is in turn influenced by international trading conditions, i.e. the EU market. Market and trading conditions, such as import tariffs, technical standards, or environmental criteria, indirectly influence the type of agricultural feedstock demanded; and different agricultural sectors tend to have different production structures, hence different social impacts. Trading conditions also impose certain levels of complexity and administrative costs for the supply chain. The higher this level, the fewer producers and producing countries will be able to participate in the international market. In addition to capacity building of the weaker stakeholders, it is important that this risk be kept in mind when establishing, i.a. in the EU, these trading conditions.

2.2.4. *The Food-Fuel Debate*

The above sections on opportunities and risks of biofuels show that their potential impact on food security can be both positive (in particular through increased income for certain population groups in rural areas) or negative (mainly through reduced food affordability for

poor consumers). Food security problems most often stem from a complex combination of obstacles for the poor to access food (too low income, too high consumer prices). Although the linkages between global biofuels demand - and in particular EU biofuels demand - and local food security concerns are difficult to quantify, it is important to assess how certain policy measures could reduce the risks.

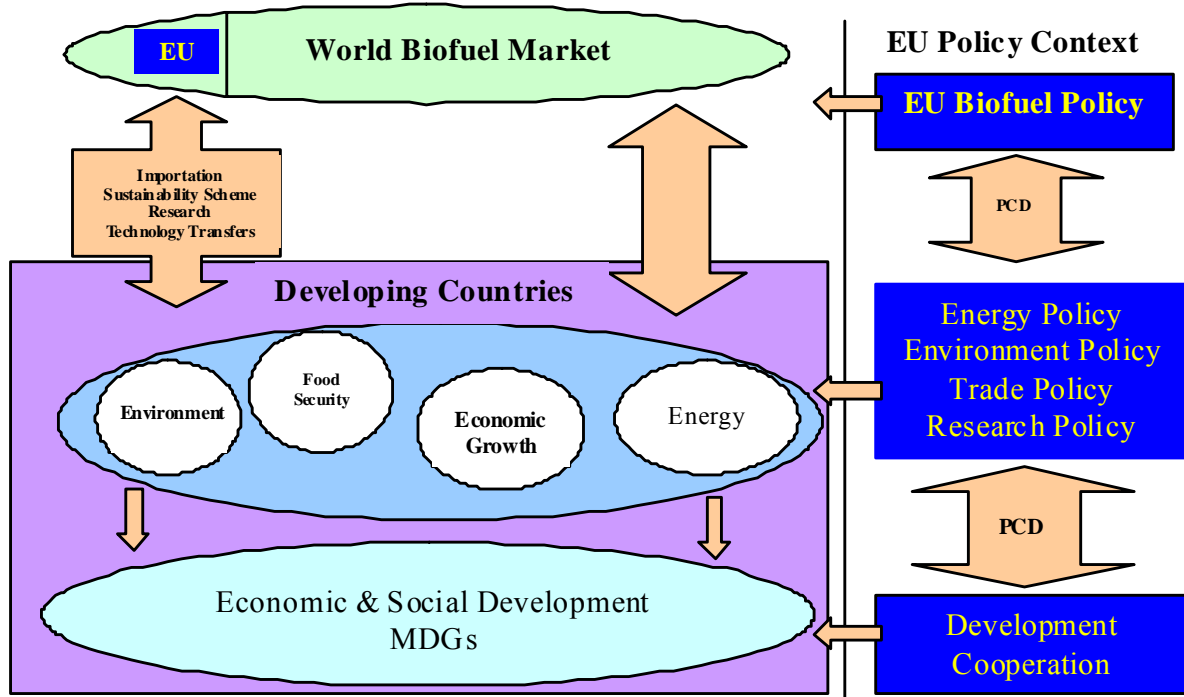
The type of feedstock being used influences the food-fuel link. Developing countries may choose either to base biofuels production on increased production of food crops (this will make it possible, in case of insufficient supply, to cut back on biofuels demand of the feedstock to ensure availability for the food market); or to link biofuels production to non (staple) food crops so as to avoid reducing availability and rising prices of food crops. The later approach was chosen for example in the South African biofuels and the Indian biodiesel policies. Biofuels policies in developing countries should be fully coherent with their agricultural and food security policies within the overall context of national poverty-reduction policies.

In the medium-long term, taking into account the possible positive impact on productivity of an increased demand for agricultural commodities, an adequate food-fuel balance could be attained by setting up a favourable framework for investment and actually investing in agricultural sector. This would lead to higher efficiency and improved competitiveness.

The higher the productivity of a feedstock, the less it will compete for land with food; until second generation biofuels are commercially available, sugar cane, for instance, seems particularly well placed. In addition, sugar being mostly an industrial product, the food-fuel dilemma is less direct than in the case of staple food. As mentioned above, the definition of market and trading conditions for the EU market, such as import tariffs, technical standards, or environmental conditions, indirectly influence the type of agricultural feedstock in demand.

2.3. The PCD Dimension: Multifaceted Policy Making Process

Policy Coherence for Development in biofuels policy is of particular relevance. The diagram below attempts to summarise the links between policies in the EU (right side of the chart) and the situation in developing countries (left side of the chart). While PCD is seen as an instrument to promote development friendly policies, each policy identified has an impact at different levels: on the world biofuels market, on specific sectors, on overall MDGs performance. The left side of the chart illustrates the impact of the world biofuels market, of which the EU represents a fraction. Through importation, environmental sustainability scheme, research and technological transfers, the EU contributes to the overall main impact on developing countries in terms of environment, food security/agriculture, economic growth (business development, macroeconomic impact) and access to energy, among others. The impact on these sectors will in turn affect the overall economic and social development of the country and its performance in terms of MDGs.



2.4. The Way Forward

The overall analysis shows that, under certain conditions, production and use of biofuels can, if well managed, provide development opportunities for DCs. In that context, the EU should aim to support relevant DCs to enter this market, in such a way as to maximise its benefits while addressing its risks. This is valid only for DCs with a potential for competitiveness on selected markets, and where there is a certain level of capacity to design and enforce policies which encourage environmental and social sustainability.

Encouraging DCs in this objective requires first to ensure that internal EU policies are supportive of it; therefore, several policy options could be considered, classified hereunder in policy areas according to their main intended impact (although side effects in other policy areas may be as important). In parallel, with an international and EU policy environment as supportive as possible of DCs in that field, development cooperation can facilitate in-country strategies to develop while ensuring environmental, economic and social sustainability in that sector.

Against this background, in order to enable developing countries to benefit from the potential opportunities created by EU biofuels policies and reduce the risks, a number of EU policies could reflect upon certain adjustments which could help to accommodate developing countries specific concerns.

2.4.1. Energy Policy Options

- **Reporting, with a Significant Development Component.**

Monitoring and reporting are keys to the success of any policy, but even more in the case of a policy such as biofuels, which has complex inter-linkages with many development dimensions, which relates to a quickly changing sector, and for which data and information

are rapidly evolving. The monitoring and reporting in the Commission's proposal for the biofuels sustainability scheme pays particular attention to developing countries with regards to sustainability, food security, land use, and dialogue and exchange of information concerning the implementation of the biofuels sustainability scheme.

In order to maximise the PCD dimension in the reporting mechanism, which will apply the Commission's well established PCD procedure, namely the Inter Service Consultation, it is necessary to ensure the availability of data and means to produce meaningful findings. For this purpose, it could be useful to entrust the task of monitoring key biofuels related developments to institutions with the required expertise in Europe and in developing countries (a "Biofuels Observatory"); this work would feed into the policy reporting requirements bestowed upon the Commission.

The regular monitoring and reporting as proposed by the Commission would also generate a debate at EU level and beyond, within DCs, with developing countries representatives, civil society groups and experts, thus highlighting the development implications of policies and contributing to further enhance its compatibility with development objectives.

- **Promoting Technological Transfer and Innovation for the Benefit of Development.**

In a first stage, technology should generally not be a major obstacle for DCs to engage in biofuels production, processing and exports, especially for the agricultural feedstocks or for ethyl alcohol, which many already produce. However, keeping up with technological advances is always a challenge in developing countries, and is necessary to improve competitiveness and mitigate environmental impacts. This will be especially true for second generation biofuels technology.

Several policy instruments could be used to promote technological innovation and transfer for the benefit of development in the field of biofuels:

- Research to develop efficient, adapted, and environmentally friendly technologies. South-south technological transfers have special potential to be better adapted to developing countries' needs. In line with the policy options proposed in the research section of this Paper, EU research policies and instruments should be put to good use for that purpose.
- Facilitating trade in sustainable biofuels related technologies.
- Promoting sustainable Foreign Direct Investment through general investment climate friendly measures, the creation of regional biofuels markets, and access to capital. This is fully in line with the EU's support for regional integration in DCs. The EIB Investment Facility for the ACP can be a useful instrument for that purpose.

2.4.2. *Environmental Policy Options*

- **Sustainability Standards Associated to Biofuels**

All potential environmental, economic and social impacts are important for sustainable development. However, there are different instruments for different policy goals and certification of sustainability standards along the biofuels supply chain is not a silver bullet which will tackle all the environmental and social problems of agriculture, which have long been in existence.

Because biofuels are not good or bad for the environment *per se*, but depending on their production process and the scale of cultivation, including cultivation of feedstock material and land use change, it is important to associate environmental sustainability standards with

biofuels as a *sine qua non* condition for supporting their use. The sustainability scheme is a response to this need. In addition, the monitoring and reporting by the Commission foreseen in the proposed directive provides an opportunity, if appropriate, to propose corrective actions, based on lessons learnt during the implementation of the scheme.

Hereunder are some considerations regarding the design of future standards from a development perspective:

- The scope and modalities of an environmental sustainability scheme should be designed in such a way that it is applicable and affordable by the supply chain. This argues in favour of a limited number of criteria, clearly linked to the production process, including cultivation of feedstock material and land use change, and simple and flexible implementation modalities.
- Not only is applicability a concern for mainstream stakeholders in biofuels production and trade, as stated above; it is also critical for weaker players, notably less developed countries and smaller producers.
- Harmonisation at international level is a key element in applicability and affordability of standards.
- Sustainability standards should not discriminate between domestic and imported supplies of biofuels or their feedstocks, both for WTO compatibility and PCD reasons.
- Sustainability standards should be WTO compatible, not only to respect international trade obligations, but also to avoid a rejection of the scheme, which would mean the loss of an instrument whose purpose is to promote environment sustainability.

While future orientations for the EU scheme are debated, developing countries should be encouraged to move towards sustainability schemes promoting the use and production of sustainable biofuels with a view to enhancing coherence between EU and DC policies.

EU efforts towards convergence of sustainability aims and standards within the EU and at international level, i.e. through the International Biofuels Forum and eventually more inclusive fora, should by no means be relaxed.

In addition to development friendly sustainability standards, DCs may need support to build capacity to implement them. While existing equivalent voluntary schemes and national legislations can be recognised by the Commission as demonstrating that biofuels have been produced in compliance with the environmental sustainability criteria, additional efforts are required to put this into practice in order to speed up implementation of the scheme in DCs willing to engage in biofuels production.

- **Further Efforts to Promote the Implementation of Multilateral Environmental Agreements and Internationally Agreed Labour Convention and Social Standards.**

In addition to the environmental sustainability scheme, all available instruments for promoting sustainable production of biofuels should be used, such as Multilateral Environmental Agreements and internationally agreed Labour Conventions and social standards, as well as mainstreaming of environment and human rights into development assistance to DCs.

2.4.3. Trade Policy Options

These new markets created by the EU biofuels policy will represent an opportunity for DCs only if the EU trade regime, its environmental sustainability requirements and its technical standards allow DC exports to enter the EU market.

- **Facilitating a Balanced Supply of the EU Biofuels Market**

Recognising that supplying the EU biofuels market partly by means of imports will contribute to improving the cost effectiveness, GHG impact, and development opportunities of its biofuels policy, the EC is committed to a balanced approach between imported and domestic supplies. Future trade policies should therefore be adjusted, if appropriate, to reflect this objective.

- **Maintaining a Margin of Preferential Access for Least Developed Countries (LDCs).**

At present, developing countries eligible for the Everything But Arms (EBA) and enhanced Generalized System of Preference (GSP+), as well as the African, Caribbean and Pacific country signatories to Economic Partnership Agreements (EPA), benefit from duty free quota free access to the EU for biofuels and for most of their feedstocks.

A "balanced approach" to supplying the EU market should also mean seeking a balance between third country suppliers, if development opportunities of an expanding EU biofuels market are to be shared. Because of significant constraints to competitiveness faced by the Least Developed Countries, this would require safeguarding a certain margin of preferences for biofuels for LDCs in the multilateral and/or bilateral trade negotiations in which the EU is engaged.

- **Reviewing Non-Tariff Barriers**

Technical fuel standards and a number of other technical measures can have an impact on different biofuels and biofuels feedstocks, to different degrees, and may affect the balanced approach favoured in the EU. The EU should conduct a thorough assessment of such measures and standards and if relevant review them to ensure that they do not negatively affect DC access to the EU Market.

- **Intellectual Property Rights.**

In the context of biofuels, the Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) agreement under the World Trade Organisation is of great interest to developing countries where new plant varieties and technological systems to process feedstock could be developed as a result of the opportunities offered by the growing biofuels market. WTO agreement on intellectual property right is essential to encourage innovation and research, in particular in relation to the second generation biofuels, and offers opportunities to the private sector in developing countries to lead market development. In the LDCs, these developments could be assisted by DCs and EU firms or institutes or, alternatively, by DC and EU research programmes.

- **Minimising Trade Distortion by Domestic Subsidies.**

Within the framework of the Common Agricultural Policy and state aid, it is critical to analyse the global effect of domestic subsidies and, if these subsidies are deemed necessary, to identify and implement those support measures that distort trade the least of all.

2.4.4. Research Policy Options

Biofuels science for production and processing is a relatively recent domain of research, although studies and testing can be traced back to the early 20th century. Research for

development has the potential to make a major contribution in the area of biofuels. As a result, research policies in the EU should be geared toward biofuels issues both in the interest of the EU and the developing countries.

- **Broadening the Range of Biomass Sources for Energy Use.**

Biofuels can be produced from a wide variety of natural products. However current technological development mainly considers a handful of crops to be the source of biofuels; but many often little-known species may have an interesting potential for biofuels production, while being adapted to a broader diversity of production conditions. EU research programmes, in collaboration with international institutes in the developed and developing world, should undertake an inventory of available biomass suitable for biofuels production, taking into consideration the various ecosystems. Such research should also cover the potential of enhanced forms of biomass through crop improvements. The design of such research, as well as its outputs, should be made public and debated with all relevant stakeholders in DCs and developed countries, in order to target their priorities, to integrate sociocultural factors within technological packages, and to ensure that risks and opportunities in relation to a given crop or technology are well taken into account.

In this context, research should cover not only biofuels for transport, but also local uses of biofuels in DCs, and more broadly biomass for energy, to promote local access to energy.

- **Supporting Research on Biofuels Production, Processing Option and Second Generation Biofuels**

Scientific and technological challenges to produce biofuels at competitive prices require further research. Research objectives of particular relevance to developing countries, to be tackled in and with DCs, may include: increasing of crop yields (not only to improve profitability for the farmer, but also to reduce the risk of production expansion through land conversion, which could have higher impacts on the environment and on food security); improving adaptability of selected biofuels feedstocks to marginal lands and more difficult production conditions (to expand overall agricultural production levels to the benefit of food security, and to open up new opportunities also for farmers in less favoured areas); improving of processing to create new products (i.a. for non transport use such as cooking oil for domestic use to replace wood and charcoal use in DCs); improving the greenhouse gas balance of biofuels production pathways.

Work on optimisation of production should be conducted, of relevance to the variety of conditions found in developing countries, with a view to improving the environmental impact of agriculture, via i.a. more efficient water use, optimisation of fertilisation and plant protection techniques, soil conservation, and protection of biodiversity.

Research programmes should seek to improve the energy and greenhouse gas balance of biofuels production pathways of interest to DCs. They should also contribute (by determining technical standards— such as green house gas emission savings ratio, blending ratios, production modalities, etc.) to help DCs to comply and demonstrate compliance with the sustainability scheme of the EU biofuels policies.

Finally given the high potential of second generation biofuels and the need for applied research in this field, these should be supported not only through energy policy, but also through additional research efforts, with again a significant focus on feedstocks and production pathways of interest to DCs.

In all research fields, public private partnership can help to enhance the potential return of research investments.

- **Promoting DC Expert Participation in Scientific/Technical Networks on Bioenergy.**

The potential for south-south and north–south cooperation in research programmes is important. Research programmes in Europe should promote the participation of researchers

from DCs in international initiatives. These interactions should be promoted within academic and public research institutes, as well as with private research institutes and research departments of private companies, whose role is essential in the development of biofuels. In that context, expertise in a number of emerging or developing countries, such as India, South Africa, Brazil, Indonesia and others can be put to fruitful use.

- **Promoting the Use of Research Results in Policy Making.**

The accumulated knowledge and science on biofuels issues should serve the purpose of policy making. Mechanisms for feedback loops should be established between the scientific community on the one hand and policy makers on the other. Participations by the research community in monitoring biofuels policy would be a key element to this end.

While a number of developed countries already have a biofuels policy in place, these are lacking in most DCs and in particular LDCs. Even where potential for biofuels production seems to exist only a handful of countries have already put in place biofuels policies that will allow them to improve their energy situation and benefit from market opportunities. In addition to the national level, biofuels policy in DCs can benefit from regional and possibly continental dimensions, to enable countries with small markets to also harness their opportunities, and at international level to partly match the weight of other key players in the sector. In order for research findings to feed into policy making in DCs, support should be provided for developing countries in accessing information and in designing sound biofuels policies, embedded within the broader context of their energy policy (including renewables and in particular biomass), and coherent with other policy areas (agriculture, food security, environment, fiscal policy, etc.).

2.4.5. Development Cooperation Accompanying Measures

In order to maximise the benefits of the proposed policy options under the four key policy areas above, the development cooperation programmes of the EU should accompany and enhance synergies with these recommendations in order to foster a positive development impact and poverty reduction. Numerous development initiatives, by a number of development partners, already exist in the field of biofuels, and due to the multi-dimensional linkages of biofuels, several existing development instruments can be used in this context. Coordination at the multilateral level as well as with the most important international partners will be of paramount importance. The support options identified below should take this into account, and be implemented with special attention to aid effectiveness principles.

As regards biofuels and **food security**, the new food market conditions, influenced i.a. by biofuels, should be integrated within the food security policies and instruments of DCs, the Commission and Member States. Development assistance could support dialogue with DCs on the issue of agricultural prices and their impact on development. Providing state of the art information and in depth analyses of the issues at stake is an important step. A dedicated forum gathering policy makers from DCs, biofuels producers and other stakeholders, international development partners as well as civil society organisations and private sector actors could be set up, linked to existing fora, to ensure careful attention is paid to food security in DCs, in particular in LDCs and for the poorest groups in other countries, in the developed as well as the developing world. In terms of policy making, especially in countries with biofuels potential, the design and implementation of national food security policies should be adapted to reflect the current knowledge on biofuels issue (risk, opportunities etc.), thus ensuring that a proper balance is obtained between the opportunities and risks of biofuels sector development.

In the field of agriculture, development partners could support the design and enforcement of national policies contributing to (1) better access of small producers and poor areas to national and international markets, and (2) safeguarding livelihoods of vulnerable rural inhabitants or communities. Moreover, development programmes could be used to assist integrated projects of local production and use of biofuels.

In the field of **energy**, support could be provided for: i) a thorough analysis of the pros and cons of national biofuels policies, in the more global context of national energy policy (including renewables and in particular biomass) and integrated into the development strategy of the country; ii) in relevant DCs, the design of sustainable renewable energy policies, i.a. to facilitate, where relevant, the contribution of biofuels to improve local access to energy. The preparation of these policies, which should ensure better access by small producers and populations in poor areas to national and international markets and safeguard livelihoods of vulnerable rural inhabitants or communities, could be supported with technical expertise and exploitation of research results.

With regard to technological transfer, EU energy programmes could be instrumental in assisting sustainable biofuels production initiatives. Partnerships could be established between EU or non EU public investors (such as EIB, development partners...), national government in DCs, private sector actors and local communities to promote production of biofuels for local use as well as export.

In the field of **environment**, development policies could support the design and enforcement of national policies for sustainable land use (including land tenure), and the implementation of Multilateral Environmental Agreements. At international level, support could be provided to identify and, if relevant, develop complementary incentives for DCs to avoid conversion of land with high carbon stock and high biodiversity. DC representatives should also be encouraged to participate in standard setting at international level.

As far as **trade** is concerned, aid for trade should also cover the different needs of DCs for a dynamic biofuels export sector to develop, where relevant.

As regards **social issues**, support could be provided for the design and enforcement of labour policies promoting decent work, as well as the implementation of related international conventions, in particular in the agricultural sector. In addition, examples of national policies/programmes specifically designed to enhance the social developmental impact of the biofuels sector exist, such as in Brazil, where a percentage of biodiesel must necessarily be supplied by small producers. These experiences, as well as other success stories, should be disseminated widely by south – south exchanges.

As regards **macroeconomic policies**, supported by development partners i.a. by means of budget support, they should take into account the impacts of the evolution of the country's energy and food situation on the macroeconomic situation.

Finally with regards to **policy coherence for development** in the field of biofuels, support could be provided to countries and regional groupings in order for PCD to be considered when policies are designed. Support, in the form of capacity building measures, dissemination of information and good practices could be tailored to fit the needs of the developing countries interested in biofuels development. PCD should be included in the political dialogue between the EU and all countries.

The various policy options and accompanying measures proposed in this paper, both for the short term and the long term, are summarised in the table below and presented in relation to their intended impact on four key issues relevant to developing countries: the food-fuel

debate, the climate change/environment issue, the economic development issues and the social issues:

	Food -Fuel issue	Climate Change/Environment issues	Economic Development issues	Social issues
Energy Policy options.	<ul style="list-style-type: none"> Reporting with significant development component. 	<ul style="list-style-type: none"> Promoting technological transfers 	<ul style="list-style-type: none"> Promoting Technological transfer 	<ul style="list-style-type: none"> Reporting with significant development component.
Environment Policy options	<ul style="list-style-type: none"> Sustainability standards 	<ul style="list-style-type: none"> Sustainability standards Promoting implementation of MEA and internationally agreed labour conventions and social standards. 		<ul style="list-style-type: none"> Promoting implementation of MEA and internationally agreed labour conventions and social standards.
Trade Policy Options		<ul style="list-style-type: none"> Balanced supply of EU Biofuels Market 	<ul style="list-style-type: none"> Balanced supply of EU biofuels Market Preferential access for LDCs Intellectual Property Rights Review non tariff barriers Minimizing Trade Distortion by Domestic Subsidies 	
<ul style="list-style-type: none"> Research Policy Options. 	<ul style="list-style-type: none"> Broadening the range of biomass sources of energy use. Supporting research on biofuels production, processing options and second generation biofuels. Promoting the use of research results in policy making. 	<ul style="list-style-type: none"> Broadening the range of biomass sources of energy use. Supporting research on biofuels production, processing options and second generation biofuels. Promoting the use of research results in policy making 	<ul style="list-style-type: none"> Broadening the range of biomass sources of energy use. Supporting research on biofuels production, processing options and second generation biofuels. Promoting DC expert participation in scientific/technical networks on bioenergy. Promoting the use of research results in policy making. 	<ul style="list-style-type: none"> Promoting the use of research results in policy making.
Development Cooperation Measures.	<ul style="list-style-type: none"> Supporting dialogue with DCs. Providing state of the art information/analyses on biofuels issues (all dimensions) Supporting a dedicated forum on food-fuel issues, in link with existing fora. Supporting design and enforcement of national agricultural, energy, sustainable land use policies. Supporting measures for DC to avoid land conversion. Supporting DCs participation in standards 	<ul style="list-style-type: none"> Providing state of the art information/analyses on biofuels issues (all dimensions) Supporting design and enforcement of national agricultural, energy, sustainable land use policies Support to implementation of MEA. Supporting technological transfer (public private partnerships) through Energy programmes. Supporting measures for DC to avoid land conversion. Supporting DCs 	<ul style="list-style-type: none"> Providing state of the art information/analyses on biofuels issues (all dimensions) Supporting technological transfer (public private partnerships) through Energy programmes. Supporting DCs participation in standards setting at international level. Promoting the use of Aid for Trade to cover DC needs. Supporting the design and enforcement of labour policies and implementation of 	<ul style="list-style-type: none"> Providing state of the art information/analyses on biofuels issues (all dimensions) Supporting measures for DC to avoid land conversion. Supporting DCs participation in standards setting at international level. Supporting the design and enforcement of labour policies and implementation of international conventions. Supporting DCs and regional groupings in PCD.

	<ul style="list-style-type: none"> • setting at international level. • Supporting south-south exchange in policy making. • Supporting DCs and regional groupings in PCD. • 	<ul style="list-style-type: none"> • participation in standards setting at international level. • Supporting DCs and regional groupings in PCD. 	<ul style="list-style-type: none"> • international conventions. • Supporting south-south exchange in policy making. • Supporting DCs and regional groupings in PCD. 	<ul style="list-style-type: none"> •
--	--	---	--	---

3. POLICY COHERENCE FOR DEVELOPMENT: MIGRATION

3.1. Background

Any European policy to structure and manage migration intertwines *by definition* with development policy: migration has an impact on development and development has an impact on migration. With the Global Approach to Migration in 2005¹⁵, the EU brought together migration and development strategies – as well as other migration-related policies – within a single policy framework, which was further developed by the European Council in December 2006, defining the comprehensive EU Migration Policy. The Council conclusions of 2005 and 2007¹⁶ on PCD spelled out some of the measures for exploiting the benefits of migration for development while addressing its downsides. There are several issues that would merit further consideration in the context of promoting coherence between migration and development policies. However, this chapter concentrates on what are often considered the most pressing and visible PCD challenges in the area of migration: brain drain and 'brain waste'.

3.2. Challenges and opportunities

Migration has become a predominant factor in sustaining and expanding the EU labour force. Migration contributed to strong employment growth in most EU Member States over the period 1995 to 2005¹⁷, due to both the arrival of new migrants and to the increase in the employment rate of already present migrants. In the future, it is likely that the EU will continue to rely (to varying extents in different Member States) on inward migration as one of the responses to labour market shortages and changes in fertility and mortality, both for highly skilled and low-skilled workers. The proposed draft Directive on the admission of third country nationals for highly qualified employment¹⁸ and the upcoming draft Directive on Seasonal Workers are to be seen in this context, while respecting the division of competences between the EU and Member States as provided by the Treaty.

Outward labour migration can also contribute to reducing poverty in the developing countries of origin. These countries benefit from reduced domestic labour market pressures, from remittances sent home by migrants abroad, and possibly – in the case of temporary or permanent return of migrants – from 'brain gain' of migrants taking home their skills and

¹⁵ Brussels European Council of 15/16 December 2005.

¹⁶ Doc. 15116/07.

¹⁷ Staff Working Paper Migration into the EU: main determinants and economic impact, Brussels, 06/11/2007 ECFIN/E3(2007)REP/54748-Rev1.

¹⁸ Proposal for a Council Directive on conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment - COM(2007) 637.

knowledge obtained elsewhere. Moreover, the prospect of emigration and prosperity abroad often constitutes an inducement for potential migrants to invest in a good education¹⁹.

However, in order for this 'brain gain' to be realised, there must be a favourable environment for migrants' skills to be used and developed. 'Brain waste' – or the phenomenon that people work well below their level of skills or education – is a reality both in developing and developed countries. Studies show that if there is no responsible and established recruitment policy in place, migrants run a major risk of being 'de-skilled', with irreversible damage to the human capital of the source countries. If legal migration routes are limited or non-existent, skilled migrants may take the risk of illegal migration, and may take up illegal employment below their level of competence. Such migrant community is quite unlikely to contribute to brain circulation.

Facilitating well managed labour mobility can therefore be an opportunity for both the EU and for the developing world. This rationale is reflected in the EU-Africa Partnership on Migration, Mobility and Employment, adopted at the Summit in Lisbon in December 2007. With this Partnership the EU and Africa decided for the first time to address migration and mobility issues in the framework of labour market disparities both within and between the two continents.

However, labour migration can also have downsides for those developing countries that do not benefit from sufficient financial reinvestment or short-term or permanent return of skills and experience. In many African and Caribbean countries the brain drain phenomenon has a devastating impact on economic and social development. The health sector in Africa perhaps is the clearest case in point. "It has been argued that resource-poor countries are providing a perverse subsidy to health services in resource-rich countries. Calculations based on migration of health workers from Ghana to the UK estimate the saving in training to the UK from recruitment of the 293 Ghanaian doctors and 1021 Ghanaian nurses registered as practising in the UK in 2003/2004 at £65 million for doctor training and £35 million for nurse training. Ghana's loss includes both the training cost and the opportunity cost of understaffed health facilities."²⁰

3.3. The PCD Dimension: Multifaceted Policy-Making Process

Brain drain is a consequence of an individual choice made by a skilled person in a globalised economy, with countries competing to attract the most skilled regardless of their origin. Brain drain is a growing phenomenon²¹, which affects EU and Member States but hits the poorest and smallest countries hardest. In some African countries, such as Guinea-Bissau, Mozambique, Mauritius, the Gambia, Sierra Leone, Ghana, Kenya, Congo Republic and Uganda, more than 25% of the highly skilled workers live in developed countries²². Figures in

¹⁹ "Gender matters in migration decision making, but it overlaps with other factors. Poorer households are more likely to send young women to the city as seasonal migrants. Daughters are more likely to remit. Women may be less eager to return home than men because they fear that upon return they will lose freedoms acquired in the destination country." Policy Coherence for Development 2007– Migration and Developing Countries, Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD 2007 p. 76.

²⁰ EU Strategy for Action on the Crisis in Human Resources for Health in Developing Countries - COM(2005) 642, p. 7.

²¹ Continued improvement of data gathering remains important. OECD 2007 (see previous footnote), mentions that consistent data on skilled emigration have been scarce. New databases that fill the gap but have their limitations: the OECD Database on Immigrants and Expatriates in OECD countries and the database compiled by Docquier and Rapoport (2004).

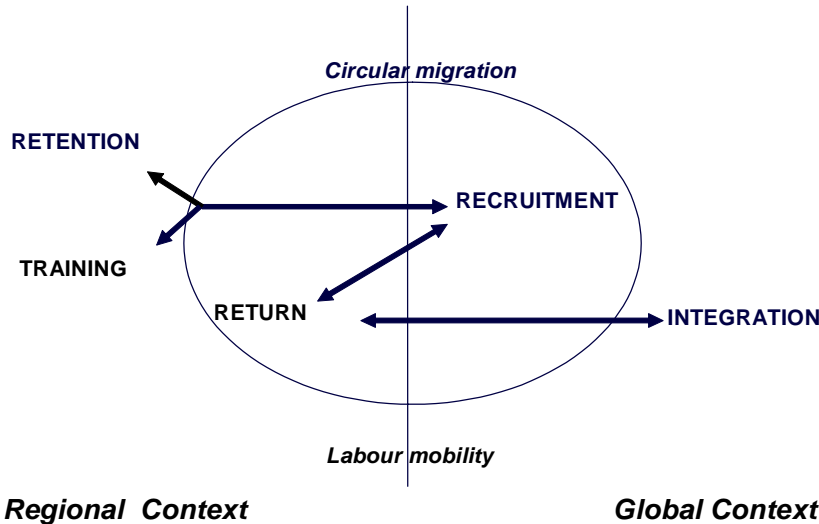
²² OECD 2007.

some Caribbean Island States mount up 70%. Brain drain particularly affects the capacity of developing countries to achieve the MDGs, notably in areas such as health and education.

In conceptual and policy terms, brain drain exemplifies some of the major challenges and contradictions of the global migration policy discourse, as summarised in the following chart:

Developing Countries Policies

European Union Policies



The circle represents the movement of people – the labour mobility between developing and developed countries, triggered by recruitment, and return. The logical contradiction between these two concepts produces the first PCD challenge.

Outside the mobility circle, in the left part of this figure, we are in developing countries. Here the relevant factors are training and retention (or rather the lack of it). These efforts by developing countries are challenged by recruitment policies of developed countries in the mobility circle, hence the arrow, representing the second PCD challenge.

Finally, on the right-hand side, we are in the EU. Here the mobility aspect is influenced by an important process called 'integration'. Integration of migrants is in contradiction with their return. The entire notion of circular migration is not entirely compatible with the idea of integration. And here we have the third arrow, the third potential PCD challenge.

3.4. The Way Forward

Many policies and programmes are in place to strengthen and promote retention, training, recruitment, integration, and return, both in the EU and in developing countries. The problem is that many of these policies are conducted in relative isolation, and are not designed to address the brain drain challenges.

There are, however, exceptions: in the area of health much in particular, much progress has been made with the development of the European Programme for Action to tackle the critical shortage of health workers in developing countries (2007-2013). Experience in this sector could inspire other and possibly more holistic efforts to address brain drain challenges. Rather than providing a comprehensive view of all possible policy-measures, the recommendations

hereunder will therefore focus on some measures that have proven successful or are worth exploring further.

3.4.1. Training

Many developing countries experience difficulties in producing sufficient numbers of highly skilled workers and their ability to do so is further undermined by emigration. A logical first priority is, therefore, to increase targeted investments in skills training. Destination countries should help developing countries scale up education and vocational training in critical sectors, including through the creation of schools/workshops to provide adequate training for young professionals, in direct response to local, national and external labour market needs.

Several measures have been undertaken to try to ensure that people trained in a developing country do not immediately leave after graduation. Some sending countries, such as South Africa and Ghana, established for example *bond schemes* to recover the cost of socially funded education. These governments cover training and education costs, and in exchange, the graduates work for public health services for a few years. Other countries argue that, instead of asking migrants to pay back their own education, (the employer in) the destination country should pay for the training costs of its newly recruited employee from abroad. Such "*compensation schemes*" have however generated a number of conceptual and practical problems.

An alternative and potentially promising avenue could be to invest in so-called '*training for export*'. The EU and the sending countries could build on experiences of countries such as India, the Philippines and a number of Caribbean states to define surplus training strategies of health professionals. Certain categories of professionals are trained in numbers that go beyond the countries' domestic need, with the explicit aim of having these professionals employed abroad. Partly because of this training, these countries manage to maintain a relatively high density of health professionals at home despite high expatriation rates. Of course, this '*training for export*' should be part of a comprehensive strategy, including to avoid potential '*brain waste*', and needs to be linked to forecasts of domestic labour market patterns. When considering the options for such a policy, the long-term consequences of such '*training for export*' for economic and human resources should be taken into account. According to the current state of knowledge, such training can bring least harm when financed privately and performed in close cooperation between source and destination countries. It should also be well integrated in the broader socio-economic strategy of the country in question.

3.4.2. Retention

People migrate for many reasons. Some of the most frequently mentioned reasons are safety, stability, better living conditions, better facilities, career opportunities and remuneration. Hence, push factors for migration usually represent a mix of general (political, economic, social), and personal (career-related) considerations. To be successful, retention strategies need to address both levels and should look across generations, with special focus on youth as stakeholders for the future of the country.

The prime responsibility for the retention of skilled workers therefore lies with the country of origin. Governments of developing countries have the responsibility to provide safety and stability for their citizens and create optimal political, social and economic working and living conditions. The EU can support this in many ways, for example by providing *effective development aid*, by supporting *governance reforms*, by *aligning* the aid with the nationally defined retention strategies and priorities, and by providing *long-term budget support* to underpin domestic financing of sensitive sectors.

Recognising the prime responsibility of the developing countries, it is imperative to *strengthen the political and policy dialogue* between the EU and the countries of origin on the ways and means to retain (highly) skilled labour. This should include dialogue on financing and reform of specific brain-drain-vulnerable sectors as well as ways to address other push factors such as governance, economic reform and labour policies.

3.4.3. Recruitment

The active recruitment in Europe of workers from developing countries working in areas and sectors under severe "human resources stress" can cause substantial damage to the development of countries of origin. To seriously address this PCD challenge, the EU and its Member States should first and foremost take the necessary steps to ensure that enough doctors, nurses, engineers and researchers etc. are trained in European countries and that they have working conditions that are sufficiently attractive to discourage them from looking for greener pastures in other developed countries outside the EU.

To make sure this recruitment is done in an "ethical" way, *codes of ethical conduct* have been designed, especially in the health sector. Such codes seek to identify countries from which recruitment may be less harmful and to suggest acceptable forms of recruitment from poor countries. Such voluntary, non-legally-binding instruments have been developed since 1999.

On the basis of the Programme for Action to tackle the critical shortage of health workers in developing countries, the EU is now working on an EU Code of Conduct of ethical recruitment of health workers. Obviously, these codes are most effective when all employers across a sector have signed up, including the private sector. Similarly, success will depend on the extension of ethical recruitment practices to all industrialised countries, not just those in the EU.

As a general consideration it should be added that codes of conduct raise issues of individual freedom of movement, as de facto discriminatory clauses.

These voluntary measures should however be combined with more structural and compulsory policies. The EU (Member States) could notably pursue the conclusion of *comprehensive employment agreements* with developing countries to improve the management of international mobility of workers, including in sectors under severe 'human resources stress'. Such agreements could limit the active recruitment of workers in these sectors, but could also include clauses whereby the destination country agrees to underwrite the costs of training additional staff. They could provide for the possibility of recruited staff to go back to the countries of origin to work, temporarily but regularly, without losing residence rights in the EU (circular migration schemes allowing for example, doctors to work several months in the country of origin). They could also recruit staff for a fixed period only, prior to the staff returning to the source country; and/or limit recruitment to surplus staff in source countries, taking into account absorption capacities and regional aspects.

3.4.4. Return

The return of migrants having acquired new professional expertise and skills, and financial resources in the destination country, can be of obvious benefit to the countries of origin. However, permanent voluntary return is often very difficult to achieve in the poorest developing countries for the very same reasons that hinder the retention of people. The EU is therefore considering the development of temporary—or circular-migration, comprising a potential triple-win situation, for the developing and developed countries as well as for the migrants themselves.

To stimulate temporary or permanent return of students and scholars, some countries of origin have imposed *return clauses* in scholarships and grants. This has however proven difficult to implement. The Commission is currently preparing a draft Directive on a Harmonised Admission Procedure for Remunerated Trainees. This proposal could make a significant contribution to receiving countries' endeavours to facilitate temporary migration and skills upgrading for highly skilled migrants, provided that clear time limits and very strong incentives for return are incorporated (for example, preventing the trainee, at the end of his/her traineeship, from applying for another type of residence permit). Partnerships between health, education or research institutions in developing countries and in EU Member States, focused on capacity building, improvement of the professional environment and exchanges of staff, should provide the conducive framework for such circular migration.

In more general terms many destination countries have programmes in place that provide *incentives to return*. While financial incentives have in general proven relatively ineffective, 'technical' incentives have in some cases generated positive results. Services such as the provision of information on small scale investment opportunities, support in drawing up a business plan and access to appropriate credit mechanisms can effectively help members of migrant communities to invest and return to their country of origin. Also, the explicit recognition of skills and experience acquired abroad, could work as an incentive to be involved and build on the future of one's country of origin. These incentives should ideally take on board wider development strategies aimed at reaching out to diasporas, especially in priority sectors such as health or education; in agriculture, manufacturing or services; in sectors that can be linked to the promotion of 'ethnic' trade or 'ethnic tourism' among migrant communities in the countries of destination, etc.

One of the more structural and promising approaches –which needs to be furthered- is to provide migrants with *legal guarantees for (temporary) return* to former destination countries. The EU (Member States) should allow migrants to travel back and forth to their home country for a reasonable period of time without losing their acquired residence rights. In this context the 'portability of acquired social rights, notably equal rights as regards the export of old-age pensions is fundamental, as it limits the risks involved in seeking suitable business or employment opportunities in the country of origin. In the event of definitive return, the facilitation of mobility with the former country of residence (simplified procedures for issuing short-stay visa) could constitute an additional incentive.

3.4.5. Integration

While (circular) migration comprises several potential benefits, it also poses additional challenges for the integration of migrants. The emergence of trans-national communities, continuously moving between two or more countries might slow down the mutual accommodation process by residents of Member States and migrants, including the migrant's adoption of the host country's language, values, cultural, history and institutional characteristics. At the same time, integration was and remains a fundamental pillar of any EU migration policy. Successful integration can also contribute to improving migrants' capacity as actors for development since it strengthens their human, social and financial capital.

The key challenge is thus, strengthening the ability of the migrant to secure ties with the country of origin while at the same time establish new ties with the destination country. This challenge may involve considering the need for differentiated approaches to integration in the case of temporary migrants. In this context, supporting *diaspora organisations* or programmes for diasporas may help prepare for social and economic (re)integration and bridge the gap between integration in the country of residence and continued involvement in the country of origin. Also, support to youth networks would be important in this respect.

To effectively match integration and circular migration it should be considered whether to open up the possibility for longer-term migrants to obtain the citizenship of their host country without losing their citizenship of origin (in EU countries where this does not yet exist). Citizenship schemes such as *dual nationality* or *dual residence* could simultaneously enhance the ties and sense of belonging of migrants towards their host country and towards their country of origin. It could facilitate investment back home, the remittances of funds and even serve as an incentive for permanent return. On the other hand, the active contribution of migrants to their countries of origin might also contribute to their integration in the host country, by giving them self-confidence and a sense of achievement.

3.5. Conclusion

The overarching challenge is to try and make *migration work for development*, not only in developing countries, but also in the EU. To try and reconcile Europe's requirements for migration with development needs. The challenge –the PCD challenge- for Europe and its development partners is to exploit this double potential, while addressing the downsides of migration.

In section 3.4 some concrete suggestions were presented to tackle one of the major downsides of migration: brain drain. As said before, these recommendations do not aim to provide a complete strategy, and may not be appropriate for all situations. But they are based on existing practices and experiences, and are worth exploring/testing in dialogue and partnership with, of course, the relevant countries of origin:

<i>Area</i>	<i>Policy proposal</i>
Training	Promote 'training for export'
Retention	Make retention part of political dialogue
Recruitment	Negotiate employment agreements
Return	Ensure equal rights as regards the export of old-age pensions
Integration	Consider dual citizenship

4. POLICY COHERENCE FOR DEVELOPMENT : RESEARCH

4.1. Background - The Importance of Research for Development

Research policy can make an important contribution to development. This has been recognised by the EU, when in 2005 it committed itself to policy coherence for development

in 12 policy areas, including research and innovation²³ and on several earlier occasions also with the ACP states²⁴, as well as at the international level with the 2005 Millennium Declaration.

Despite this recognition of the development potential of research, there is no comprehensive policy framework outlining how research policy can contribute to development and how this commitment should be implemented is lacking. This paper aims to launch a process to fill this gap by addressing PCD issues. It will be followed by further proposals in the context of the forthcoming Communication 'A Policy Framework for International S&T cooperation' and by initiatives aiming at coordinating European research for development.

The Council in its conclusion on the PCD report²⁵ considers that EU research policies, both at EC and national level, should contribute to overall development policy objectives by supporting research activities in areas of interest for developing countries, and continue supporting specific international cooperation projects involving research centres, universities and other stakeholders from developing countries. The Council notes that the development potential of research should be further exploited.

Research policy can contribute to development in two ways: directly, in that progress towards the MDGs in particular those on health, food security, and the environment depends, in part, on advances in research in areas such health and health systems research including reproductive health, agriculture, renewable energies and environmentally friendly technology. Indirectly, in that a strong research base in a country can help create the enabling environment that will allow developing countries to achieve the MDGs, by strengthening their international competitiveness and promoting sustained growth and social development.

The UNCTAD Least Developed Countries Report 2007 'Knowledge, Technological Learning and Innovation for Development' makes the case for Least Developed Countries. It argues that 'unless LDCs adopt policies to stimulate technological catch-up with the rest of the world, they will continue to fall behind other countries technologically and face deepening marginalization in the global economy.'²⁶ Furthermore, the weak diffusion of technologies within a society is identified as an important factor explaining the persistence of poverty despite of economic growth.²⁷

Through development cooperation the EU and its Member States can contribute to increasing the research capacity of developing countries. The Joint Africa-EU Strategic Partnership states that Africa and the EU will strengthen their cooperation in building knowledge based societies. This can be done in part through the targeted use of development instrument such as the EDF, DCI (e.g. the Food Security Thematic Programme) and the ENPi to build up research capacity.

But strengthening research capacities through development cooperation, although crucial, is not all that can be done. In addition the EU, taking a PCD approach, is committed to looking at research policy and its contribution to development. This is the focus of this Paper.

²³ See also the resolution of the European Parliament on the importance of supporting measures to improve international scientific cooperation with Africa, 21 February 2008.

²⁴ Cape Town Declaration on Research for Sustainable Development, ACP-EU Ministerial Forum on Research for Sustainable Development, held in Cape Town in July 2002.

²⁵ Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States Meeting within the Council on 'Policy Coherence for Development', 20 November 2007.

²⁶ UNCTAD, The Least Developed Countries Report 2007, Knowledge, Technological Learning and Innovation for Development, p. 1.

²⁷ World Bank, Global economic prospects report, 2008.

The European Community's research policy – is totally based on the principle of research excellence. It has two objectives, first to strengthen the scientific and technological bases of Community industry and encourage it to become more competitive, and second to promote all the research activities deemed necessary for other Community policies, including development policy. This second objective mirrors and roots the general obligation of coherence of EU policies with development objectives in the specific area of research policy²⁸. The totality of the 7th Framework Programme is open to ICPC (International Cooperation Partner Countries) with specific targets (e.g. Health, Food, Environment) to Developing Countries.

4.2. Challenges and Opportunities – Research on MDG Related Issues, Capacities for Research and the Brain Drain

For research to contribute to the MDGs three challenges can be identified.

- 1) Promoting research on MDG related issues and its effective communication so as to make results accessible well beyond the research community itself.
- 2) Strengthening developing countries' research capacities, including a research policy framework, infrastructure and researchers and their institutions and appropriate financial mechanisms to promote uptake and expand social and technological innovation.
- 3) Attracting researchers to and retaining them in developing countries

More research on MDG related issues

Notwithstanding the important existing efforts of European research policies, and in particular the EC Research Framework Programme, development policies and their implementation would benefit from increased research efforts in areas directly linked to the MDG, including health and in particular poverty-related diseases, neglected infectious diseases, health systems, reproductive health, education, agriculture and food security, biodiversity, energy (including solar and biofuels), water, desertification, climate change and demography. When conducting this research, particular attention should be paid to the needs and interests of children and women and of communicating results well beyond the research communities themselves.

Strengthening developing countries research capacities

A major challenge is the often limited research capacity. Many developing countries do not have national S&T strategies or long-lasting research programmes and sometimes their research infrastructure is declining. While African countries have, through the NEPAD/AU Science & Technology Consolidated Plan of Action, committed themselves to spend 1% of their GDP on research²⁹, this figure is currently much lower. In 2003 African and Asian LDCs spent respectively 0.3% and 0.5% of their GDP on R&D and Other Developing Countries 0.8% compared to 2.4% by High Income OECD Countries³⁰.

Developing countries therefore need more own programmes and centres to do the research they need or apply research done abroad to local environments and strengthen their national and regional innovation systems. Doing research is not a luxury for developing countries: it is necessary for their economies' international competitiveness. Moreover, research in areas such as employment or social issues is important to provide an evidence base for policy decisions and the design for related strategies. Strengthening research capacities should go hand in hand

²⁸ See articles 163 and 178 of the Treaty Establishing the European Community.

²⁹ Africa's Science & Technology Consolidated Plan of Action, NEPAD, South Africa 2006.

³⁰ UNCTAD, The Least Developed Countries Report 2007, p. 5.

with a stronger involvement of women in research programmes, so as to promote gender equality.

In areas such as climate change, communicable diseases- or GMOs, which entail a global dimension, the consequences for developing countries can be very different from those for developed countries. Doing their own research will allow developing countries to actively contribute to the international debate and defend their own interests.³¹

Stronger research capacities in developing countries will make it easier for them to take advantage of the opportunities available for international cooperation, including the EU Research Framework Programmes, something that in turn- contributes to strengthening their capacities through mutual learning at world wide level and gives researchers the opportunity to participate in collaborative global projects whilst remaining in their own country.

Finally own research capacities also constitute an incentive for researchers and professors to pursue their activities in developing countries.

Researcher brain drain

Developing countries lose human capital through the emigration of researchers, and their capacity to do research is weakened. The impact of this brain drain varies from one country to another. The positive effects include eventual brain gain through the return of emigrants, brain circulation by means of temporary expatriation and return, creation of business and knowledge linkages between diasporas and home countries leading to increased technology flows and investment, higher enrolment in tertiary education and an increase in remittances. In theory, these positive consequences might off-set the costs of emigration.

In reality, the situation is much more nuanced and suggests that in many countries the negative effects of the emigration of researchers prevail. Higher enrolment rates in universities are good for a country only if a significant proportion of graduate students stay in the country or return to their country after a period abroad and contribute to the provision of higher value of goods and services to the domestic economy. Otherwise there is a risk that a country loses its investment in the training of researchers when they leave the country. Researchers might come back but even where there is brain circulation its positive impact is usually limited by the differences in the quality of out-migrants and return migrants. Emigrated researchers can contribute to the development of their country through remittances, but remittances from qualified migrants are often smaller than from low-skilled workers. While qualified workers have higher earnings they are more likely to become permanent immigrants with weaker links to their countries of origin.³²

It is neither feasible nor politically desirable to stop researchers from developing countries from coming to the EU. It is important that these researchers have the possibility to gain international experience. From a coherence point of view though it is important to mitigate possible negative consequences and make those flows contribute positively to developing countries' national knowledge system.

The best way to address brain drain is of course the socio-economic development of a country. However, in the short and medium term targeted measures could be taken with a view to increasing incentives for emigrants to return home. This can include return schemes

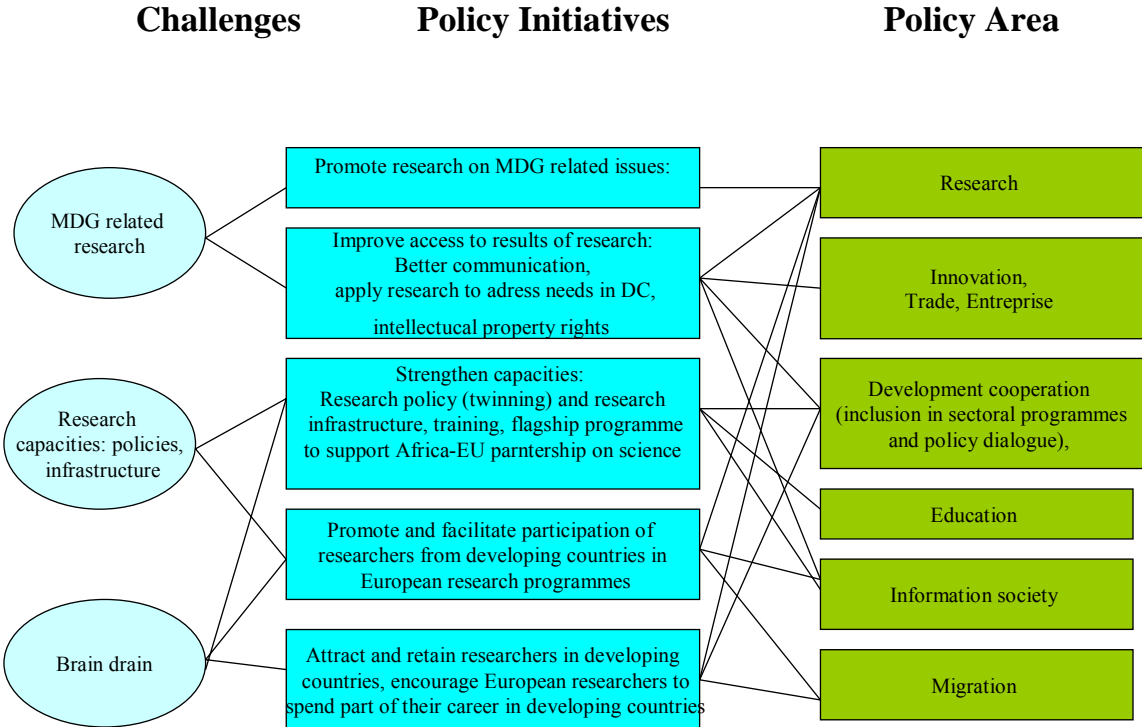
³¹ UN Conference for Science and Technology for Development, 1979.

³² For an analysis of the impact of international emigration of skilled persons, see UNCTAD, The Least Developed Countries Report 2007 p. 139 ff.

and other measures that improve researchers' working conditions and career paths and contribute to increased salaries.³³

4.3. The PCD Dimension: Multifaceted Policy Making Process

Making research work for development requires a coordinated policy-making process cutting across several areas and competences. To address the three challenges faced by developing countries the EU needs to launch five clusters of policy initiatives in different policy areas, both at Community and Member State level. The coordination and harmonisation of the policy making process and the different clusters will require a continuous dialogue with all stakeholders. The joint policy initiatives will have to incorporate both aspects of research and development at all levels as well as progress indicators.



³³ The migration part of this paper deals with the subject of brain drain in a more comprehensive way.

4.4. The Way Forward: Policy Recommendations

This section puts forward recommendations for enhancing the role that research and other policies can play within the overall policy mix. EC research policy already promotes research on MDG related issues, and encourages the participation of researchers from developing countries in international research programmes, thereby also attracting and retaining researchers in developing countries. This policy needs to be strengthened and its scope increased. Member States can contribute to all five policy initiatives. Policies such as information society, innovation and migration have important enabling roles to play. Development has a crucial function with regard to the strengthening of research capacities.

4.4.1. Enhancing the contribution of EC research policy to development

More research on MDG related issues

The main instrument for implementing Community research policy is the Framework Programme. The current Research Framework Programme (FP7) runs from 2007-2013. The Specific Programme within FP7 with the highest endowment is the Cooperation Programme (€32.413 billion for 2007-2013). The themes with the highest direct relevance for development cooperation and contributing to developing the required knowledge base are: health, food, agriculture and fisheries, and biotechnology, energy, environment (including climate change), and socio-economic sciences and the humanities. Research on information society, which can make an important contribution to development, too, accounts for about one third of the Cooperation Programme.

It is one of the objectives of the integrating approach to international cooperation in FP7 to address specific problems that third countries face or that have a global character. Within the thematic areas Specific International Cooperation Actions (SICAs) can address the particular needs of developing countries by means of dedicated cooperative activities. Specific actions are built into the thematic programmes each year e.g. in the 2007/2008 Work Programmes on the environment theme: health impacts of drought and desertification in the Mediterranean partner countries; in the food, agriculture and fisheries, and biotechnologies theme: conservation, management and exploitation of living aquatic resources outside EU waters; on health: child and maternal health, health systems research, neglected infectious diseases and HIV/AIDS, malaria and tuberculosis research with India. SICAs not only address the problems of developing countries, they require equitable participation of researchers from these countries (funded by the FP).

The Capacities Programme of FP7 plays a crucial role in promoting and implementing international S&T cooperation. Its activities enable the EU, third countries and regions to discuss current and future research priorities, to facilitate debate between the different stakeholders. The outcome of these dialogues provides intelligence for developing research policy, gives input to the respective FP7 specific programmes and inspires research topics for international cooperation, in particular the Cooperation Programme.

By means of INCO-NETS, which are platforms bringing together policy makers and stakeholders at bi-regional level, dialogues will be supported to promote better mutual understanding, identify S&T priorities of shared interest e.g. through workshops and development of FP7 'Information Points' in third countries. Six INCO-NETS have been established so far: CAST Net for Sub-Saharan Africa and five others for the Western Balkans, Eastern Europe and Central Asia, ASEAN, Latin America and the Mediterranean.

Three recommendations are put forward to do more research on MDG related issues:

- Ensure that the thematic programmes include 'sufficient' research topics relevant for developing countries, funding should be available for SICAs in specific sectors relevant for developing countries.
- Other research initiatives such as the EDCTP (European and Developing Countries Clinical Trials Partnership) have started to show results on specific targets of the MDGs. Continued strong commitment and support from the participating developing countries at the government level is needed.
- Dialogue between the EU and developing countries should be improved to develop better mutual understanding of S&T policies and implementation, promote their coordination in relevant areas and identify research topics relevant for developing countries and also of interest to the EU. INCO-NETS should function as one of the multi-stakeholder interfaces between developing countries and the EU.

Improving Access to Research Results

Doing research on topics of interest to developing countries is important but not in itself sufficient. It is equally important that developing countries can actually benefit from the results of research. Better communication between the research community and the development community as well as the application of research produced under the FP7 and previous FPs to address local problems and to support poverty-reduction strategies, are crucial to that end.

- Funded FP projects of relevance to MDGs should assume a more important role in communicating opportunities and results of research to developing countries. This implies improved provision of information and the involvement of EC delegations and Member States' embassies in research policy, plus enhanced and intensified communication between the research and development 'communities', including NGOs and private companies. INCO-NETS, EC Delegations in developing countries and Embassies of Member States may also play a role in this dissemination.

Another issue in this context is the patentability of inventions, resulting from research financed under the FP7, which stipulates that any research results belong to the research partners involved, but many types of research relevant to the MDGs are in the public domain with open access to results.

- The Seventh Research Framework Programme should facilitate developing countries access to the results of research funded with public money which can contribute to development goals (e.g. in the area of health), while ensuring that industry and research institutes still profit from their research. This could be achieved through licensing, where relevant, at reduced rates for Least Developed Countries or other appropriate mechanisms within the context of the TRIPS agreement.

Strengthening developing countries research capacities by promoting their participation in international research cooperation

One way to sustain and extend research capacities in developing countries that are interested and have acquired the necessary capacity and expertise, is to involve them in international research cooperation.

Researchers from developing countries can be included as partners in consortia applying for any part of the FP. However, such participation has tended to be low due to the natural European focus of many of the FP topics, and the lack of R&D capacity in many developing

countries, but possibly also due to a lack of knowledge in Europe about potential partners in developing countries.

INCO-NETS and FP7 Contact Points at national level can play an important role in promoting the participation of researchers from developing countries by informing them about the possibilities of participating in FP7 and assisting them during the application process. In addition, INCO-NETS and FP7 Contact Points should promote potential partners from developing countries in the Member States and Research Framework Programme Associate States. European researchers, who put together the consortia for participation in the Research Framework Programme are often unaware of the research capacities and opportunities in developing countries.

Another instrument to develop S&T partnerships will be based on bi-lateral dialogues and co-ordination of policy initiatives in jointly defined priority areas (BILATs). These strategic partnerships will focus on the 18 countries with an S&T Agreement with the EC, 11 of these countries are categorized as developing countries.

The following steps could be taken to strengthen developing countries research capacity through research cooperation:

- Launch calls for proposals which include some regional targeting of developing countries by including specific priorities (SICAs) where the expertise and excellence that is available in developing countries is harnessed and their potential for future participation is increased.
- Strengthen the role of INCO-NETS in promoting the participation of developing countries in FP7, in SICAs and in other types of project.
- Encourage the nomination of FP7 Contact Points in all Developing Countries
- Develop a flagship programme (co-funded, amongst others, by development and research funds) to support the Africa-EU partnership on science, information society and space, which aims to increase Africa's research capacities and upgrade its technical capacity.

Mitigating researcher brain drain

Involving excellent researchers from developing countries in global research programmes such as FP7, is not only important for strengthening their research capacities, but also constitutes one of the most effective methods of mitigating brain drain. It enables such researchers to participate in projects, whose excellence is internationally attested, whilst remaining in their countries of origin. All partners benefit from the pooling of knowledge-generation capacities, experience and expertise to address common challenges. Promoting such mutually beneficial cooperation can achieve true brain circulation.

Encouraging balanced mobility between developing countries and Europe is another way of mitigating brain drain. The instruments of FP7, and in particular the Marie Curie actions, provide a useful framework for the participation of and support for researchers from developing countries. In particular, the International Incoming and Outgoing Fellowship Schemes provide possibilities for exchange, although they are not sufficiently used at the current stage. The Outgoing action allows European researchers to have a mobility experience in a country outside the EU or the countries associated with the FP; however since most researchers apply to go to industrialised countries the scheme is hardly used for stays in developing countries. Incoming fellowships not only provide the possibility for researchers to come to Europe, but include a dedicated return mechanism for researchers from developing countries. The number of participants from these countries is, however, also low. For both actions, awareness measures are certainly necessary to increase the impact of collaboration and exchange with developing countries.

Apart from these two actions, it is also possible for early-stage researchers to do doctoral studies in Marie Curie Initial Training Networks. Again, these possibilities for training several thousands of researchers every year are fully open to researchers from developing countries, and these possibilities should be promoted more.

Finally, the Marie Curie International Research Staff Exchange Scheme (IRSES)³⁴, a new instrument launched only in 2008, is a very promising initiative for developing countries, as it could start and strengthen numerous research collaborations and exchanges, while not entrenching a major risk of brain drain. This action allows the exchange of researchers between EU/associated-country organisations and organisations in ICPC countries and countries covered by the European Neighbourhood Policy. It covers 29 countries of which 22 are categorised as 'developing'. It also addresses countries with an S&T agreement, several of which are Developing Countries. It could moreover be considered to open this action in the future to all Developing countries

Four recommendations regarding mobility and the development of human resources can be put forward:

- Analyse the participation of developing countries in the existing Marie Curie Actions and examine how the participation of developing countries can be stimulated.
- Based on the experience to be gained from the newly launched IRSES scheme, examine the possible expansion of the scheme to other developing countries and regions.
- Utilise the potential of the diaspora of developing country researchers in Europe, which can function as an important bridge between Europe and the developing world, through the new action 'Non-European Researchers in Europe-Link' (NERE-Link) of the People Programme, which aims to promote interaction between non-European researchers from the same region active in Europe as well as with their countries/regions of origin.
- Examine, together with Member States, the possibility of establishing bridging mechanisms such as voluntary mentoring schemes under which end-of-career-researchers/professors are enabled to teach and supervise research in developing countries, possibly through twinning mechanisms.

4.4.2. *Member States and research policies at European level – how to make the European Research Area more "development-friendly"*

Research is a shared competence between the EC and the Member States. EU Member States have different policies and programmes for research. The main instrument for the implementation of Community research policy, the Research Framework Programme, accounts for about 6% of total public research funding in the European Union.

For this reason, PCD should be considered in the context of the European Research Area as a whole, which also includes national resources, as well as individually by Member States.

To create synergies and promote mutual learning Member States should provide information on and better coordinate amongst each other and with the Commission their research cooperation with developing countries. One means of doing this may be through ERA-NETS. The objective of the ERA-NETS scheme is to develop and strengthen coordination of public research programmes conducted at national or regional level in Member States. It provides a framework to network and mutually open national or regional research programmes, leading

to concrete cooperation actions such as the development and implementation of joint programmes or activities.

Existing ERA-NETS on agriculture and water research for development are good examples of instruments to achieve such coordination or cooperation with developing countries. An ERA-NET on China enables Member States and Associated States to share information on their S&T cooperation and experience with China, representing a possible example for other regions of the world.

- Encourage the establishment of more ERA-NETS aimed at coordinating Member States' policies and programmes related to developing country regions.

Individually, Member States should consider how they can implement the policy recommendations outlined above for FP7 at their level. In particular they should consider how to:

- increase their funding for research in areas of specific interest to developing countries;
- improve dialogue with developing countries to identify research topics of relevance to them;
- facilitate developing countries access to results of research through better communication, encouraging/supporting the development of stronger enabling environments for uptake of research results and by addressing issues related to intellectual property ;
- contribute to the strengthening developing countries' research capacities; promote developing countries participation in their research programmes.

Member States have already undertaken efforts to mitigate the negative effects of researchers moving from developing countries to the EU.³⁵ In addition, the recommendations for encouraging European researchers to spend part of their career in developing countries put forward in the section 'Mitigating Brain Drain' with recommendations for FP7 are also relevant for Member States.

With a view to increasing the funding for research on poverty-related issues and on strengthening research capacities in developing countries, Member States need to reflect on the adequate instruments and ensure coordinated use of their research and development programmes. This points to the need to address the institutional mechanisms for PCD both between policy departments and within the EU as a whole (see the example of France in the annex).

To have a successful implementation of joint policies and initiatives at Community level, strong coordination and exchange of information among development and research programmes is required. Development and Research policies have a common nexus if we want to achieve sustainable development – there is no sustainable development without research and innovation.

- Ensure better coordination of national and Community development and research programmes.

The private sector invests considerable amounts in R&D. It is therefore important to involve the private sector more in strengthening research capacity in developing countries building on the experiences and lessons learned from the European & Developing Countries Clinical Trials Partnership (EDCTP).

³⁵ For a discussion of general measures to address brain drain, see the migration part of this chapter.

- Examine the interest and study the feasibility of public-private partnerships to strengthen research capacities in developing countries and to do research on MDG related topics.

4.4.3. *The role of other policies in making research work for development: Information society, innovation, space, education, trade and migration*

Information society, innovation, the use of space assets, education and migration policy also have an important role in unlocking the development potential of research policy.

Information Society

The establishment of an inclusive global Information Society Policy is crucial with respect to all three challenges identified. Improved ICT connections will facilitate the access of stakeholders in developing countries to research on MDG issues and their participation in international research programmes. ICT is also a powerful means against brain drain and towards more international exchange, since it allows researchers in developing countries to participate in international research endeavours while staying in their countries.

The major initiative to promote cooperation of researchers is GEANT2, an advanced pan-European backbone network that interconnects National Research and Education Networks (NRENs) across Europe. With an estimated 30 million research and education users in more than 30 countries across the continent connected via the NRENs, GEANT2 offers unrivalled geographical coverage, high bandwidth, innovative hybrid networking technology and a range of user-focused services, making it the most advanced international network in the world.

Through GEANT2 scientific cooperation between the EU and developing countries can be fostered, and the scientific community in developing countries can be integrated at global level.

- Extend GEANT2 to all developing countries interested (see example of Ubuntu-Net in the annex)

Innovation policy

Innovation policy can play an important role in harvesting the results of research for economic development in developing countries. The 2008 Global Economic Prospects Report (World Bank, 2008) stresses that innovation is an important part of the long-term answer to fighting poverty, disease and hunger in developing countries. Most of the growth in developing countries can be attributed to technology, in the widest sense, and not to capital or workforce. Global innovations and technologies developed domestically should both have a role to play, but the local adaptation of already available technologies shows the largest impact.

The gap between industrial countries and many developing countries on innovation matters is dramatically increasing. Countries like India and China are investing heavily in innovation, but many other Developing Countries seem to find it difficult to keep up with the expanding frontier of knowledge.

So far EU innovation policy has given little consideration to the international dimension of innovation processes and policies. Based on the experiences in innovation policy development and building of technological capabilities, learning networks are considered more relevant than classical approaches to technology transfer. Successful use of new technologies and processes relies largely on the capacity to absorb and adapt technologies. In addition, local skilled workers are a major innovation driver since they are more able to identify appropriate solutions, to source them and to implement them.

The EU - Medibtikar³⁶ project supports national bodies in Algeria, Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Morocco, Syria, the Palestinian Authority, Tunisia and Turkey in the development of innovation policies and innovation support infrastructures. It promotes regional cooperation among countries on the topic. As a result of this project some of these countries apply to cooperate with the new Enterprise Europe Network. The Enterprise Europe Network that assists companies in accessing innovative technologies and integrates local support organisations in a European wide network. It helps SMEs to share research results, participate in research programmes and apply for funding particularly from FP7.

Significant potential exists from combining foreign direct investment, including activities by not-for-profit organisations and SMEs, with actions to build local capacity or those addressing basic needs. Programmes like the GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, the German international cooperation enterprise for sustainable development) ‘Public Private Partnership’ contribute significantly to building local innovation capacity.

Egypt uses funding from the European Neighbourhood Policy to support its research, development and innovation initiatives (see example in annex).

- Consider establishing innovation projects for developing countries following the Medibtikar approach with strong links to private sector development and regional integration.
- Facilitate cooperation of partners in developing countries with the Enterprise Europe Network

Space policy

Space applications, services and science can directly address achievement of the Millennium Development Goals (i.e. in particular those related to the management of natural resources and environment, education and health), as well as contribute to the creation of the required economic environment for advancing the MDGs (e.g. improvement of infrastructure and interconnection capacities supporting economic development, etc.). This has been recognised at highest political level on several occasions³⁷.

In endorsing the new European Space Policy (ESP), the May 2007 Space Council called for “*making full use of the potential of space systems for sustainable development, namely in support of developing countries, in particular in Africa.*”

As part of the new Joint Africa-EU Strategic Partnership, adopted at the December 2007 EU-AU Summit, the relevant Partnership on Science, Information Society and Space, includes a priority action for enhancing cooperation on space applications and technology.

The ESP and the Joint EU-Africa Strategy will be the basis for increased cooperation between Europe and Africa regarding the use of space assets and research for sustainable development. Navigation, Earth observation, satellite communications and sciences will be deemed a cross-cutting enabling tool in Europe’s commitment to achieving the MDGs.

- A response strategy for making full use of the potential of space related assets for Africa needs to be based on clearly defined African priorities and needs, as well as African ownership. It will need to involve a targeted adaptation of European space services along

³⁶ For more information see www.medibtikar.eu.

³⁷ including at the World Summit on Sustainable Development in 2002, the G8 Summit of Evian in 2003 and the World Summit on the Information Society, 2005 in Addis Ababa.

clearly identified African users' needs. A priority will be the preparation of an Action Plan on GMES (Global Monitoring for Environment and Security) and Africa by the end of 2009, in follow-up to the joint commitment by European and African stakeholders in December 2007 in Lisbon. In addition, it will need to include targeted and coordinated capacity building in order to enable African users and providers to make use of these and other space-based applications (including satellite telecommunication), services and relevant data. Finally, this process could catalyse the development in Africa of space-related science and technology, as well as related economic sectors and spark genuine cooperation with relevant European stakeholders.

Education policy

The availability of trained researchers is a necessary prerequisite for a country to be able to engage in research activities. This requires investment in developing countries' education sector not only at the primary but also at the secondary and the tertiary level. While investment in primary education may offer more direct benefit to a developing country, university education is needed for example to train teachers and thereby sustain primary education, and to strengthen the knowledge base of a country.

Researchers are normally trained in a country's own universities or by means of awards and scholarships for advanced training in other countries' universities.

At EC level a number of initiatives have been launched or are under development to improve the quality of tertiary education in developing countries, and these may involve the training of nationals of these countries in European institutions of higher education. The EDULINK programme promotes cooperation between universities in Europe and in developing countries. Through the ERASMUS MUNDUS programme scholarships are offered to high calibre third-country nationals to study or teach in Europe in a variety of fields at Master's level (so-called Erasmus Mundus Joint Masters).- The Programme also contains specific geographic 'windows' including one for students from ACP countries. Other windows cover Asian developing countries and western Balkan countries. Awards granted under a geographic 'window' are in addition to the opportunities which are available under the programme's 'core' budget. A separate Erasmus Mundus External Cooperation Window was also created in parallel to the existing ERASMUS MUNDUS programme as of the academic year 2007/2008. This separate programme presently supports partnerships between European and third-country institutions in EU neighbourhood countries, Asia, ACP countries and certain Latin American countries as well as providing scholarships for students from post-graduate up to post-doctoral level and for academic staff. The NYERERE programme, which is due to start in 2009, will support MA, PhD and Postdoctoral faculty exchanges between ACP universities.³⁸ Similar activities have been promoted by Member States, for instance, the Development Partnerships in Higher Education by the UK.

A problem frequently arising is that overseas courses for research personnel may focus on techniques and methods unsuited to the local research environment. Even where appropriate research methods have been taught, trained researchers may return home to find that their own university or technical institute lacks the equipment, supplies or skilled technicians needed to make research a viable activity.

- Take a balanced approach to investment in developing countries' education sectors combining support to primary, secondary and tertiary education in order to ensure sustainability at all levels.

³⁸ Other programmes include Tempus, Alfa and Alban for Latin America.

- Ensure that the training of highly skilled researchers goes hand in hand with the development of an appropriate infrastructure and capacity- building, thereby allowing trained personnel to pursue research interests without being constrained by inadequate facilities or shortages of equipment.

Trade policy

Access to results of research is as important as research itself. Intellectual property rights should strike the right balance between providing incentives for research through patents and ensuring access to the products of such research. Trade agreements address the trade related aspects of intellectual property rights and define developing countries' access to research results.

- When negotiating trade agreements that address IPRs, the EU should ensure that they contribute both to generating and transferring knowledge.

Migration policy

Migration policy can mitigate the negative effects of brain drain by enabling developing countries to benefit from the emigration of their researchers. Important in that respect is the encouragement of circular migration since it facilitates the (temporary) return of knowledge and competences by allowing researchers to return to their country of origin. The recently proposed European Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment (European Blue Card) gives migrants the possibility of a "time-out", i.e. the possibility of returning to their country of origin or going to any other country³⁹.

To allow for circular migration it is also important to explore citizenships schemes looking at them in an innovative way, as this could make it easier for researchers to travel between countries and to function as a connector between research communities.

- Member States should further explore different avenues for citizenships schemes

4.4.4. EU development policy –investing in capacity building to unlock the development potential of research policy

From a coherence perspective, the role of development cooperation is to unlock the development potential of research policy. In that context the strengthening of both research policy and the capacities to do research are essential. FP7, which can only finance research activities, needs to be complemented with funding from development cooperation which can be spent on research capacity building (see example of South Africa in the annex).

In the past, research has not been high on the agenda of EC development cooperation. This situation is changing, not least because developing countries are prioritising this issue. In Africa, the continent facing the biggest obstacles in reaching the MDGs, the first African Ministerial Conference on Science and Technology (AMCOST) was held in November 2003. To implement its decision, the plan of action, which consolidates science and technology

³⁹

Excerpt from the proposed Directive:

'During the first five years of residence, the migrant can return to his home country or to any other third country for 12 consecutive months and for a total of 16 months –or more if the host Member States agrees- , without losing any of his or her rights. This is an important change to the current legislation, as the existing Directive on long term residence status foresaw only 6 consecutive months and a total of 10 months. This period can even be extended for an unlimited period by the host Member States.

After five years, the migrant can **acquire the EU long-term residence status** and leave for a period of 12 consecutive months or more if the host Member States agrees.'

programmes of the African Union (AU) Commission and the New Partnership for Africa's Development (NEPAD) was drafted. Science, Information Society and Space was made one of the eight Africa EU Partnerships by the Africa-EU Summit in December 2007. The Joint Africa EU Strategy and the Africa-EU Partnership on Science, Information Society and Space, suggests important activities to support S&T capacity building in Africa and implement Africa's Science and Technology Consolidated Plan of Action (CPA). Development cooperation should support these existing S&T policies and integration frameworks such as the CPS.

The EC is going to launch a €35 million initiative with funding from the European Development Fund (€30 million) and the European Programme for Reconstruction and Development in South Africa (€5 million) to strengthen science and technology innovation and capacity building in ACP countries. Under the Food Security Thematic Programme of the Development Cooperation Instrument (DCI) it has allocated €233.1 million to agricultural research and development for the period 2007-2010. But further efforts are needed:

- Strengthen research policy capacity in developing countries ministries, possibly through twinning, as mentioned in the EU-Africa Partnership Agreement building upon good examples in this area launched by some Member States including Germany and the UK.
- Strengthen research capacity in developing countries with development funding: encourage partner countries to include S&T capacity building in NIP/RIP where appropriate and integrate research components into sectoral programmes, such as energy, water and health.
- Identify in the coherence section of the Country Strategy Papers opportunities for research cooperation with the EU, where appropriate.

Given the importance of Science and Technology for reaching the MDGs developing countries themselves should be encouraged to invest more in these sectors. They should thereby focus on areas of critical importance and build on existing infrastructure and competences.

- To encourage partner countries to establish S & T plans as part of the broader dialogue on governance

More importantly and more cost effectively, developing countries should increase efforts to cooperate better between themselves in regional alliances in science and technology and to share scarce resources to conduct science and generate technological innovations. Regional cooperation is also important so that all countries can benefit from capacity concentration in certain countries, while honing their national capabilities to take up results from regional efforts.

- Identify and promote the continued growth of regional research centres of the African Union financed with funding from the NIP/RIP and from Member States⁴⁰, such as cyber cities (example Egypt) or generally speaking research villages.
- Under the AU-EU Partnership on Science, Technology and Space work with developing countries to identify and strengthen existing centres of excellence and propose new ones if required. Consider proposing in the framework of the AU-EU partnership and study the need and the feasibility of joint EU-AU research initiatives on issues of common interest (co-funded with development and research funding).

⁴⁰ Fotis C. Kafatos, Paris, Institut de France, 23 October 2007.

EU and Member States development programmes can play an important role to better harness research results in poverty-reduction strategies and to allow local stakeholders to benefit from European research. Through development cooperation, developing countries can be helped to apply new research results to local situations and to address problems in these countries.

- Develop strategies to disseminate and apply research produced under FP7 and other research programmes to address local problems and to support poverty-reduction strategies.

4.5. Conclusion

The potential of research for developing countries is huge. European research policy can contribute to development by financing research in areas of particular relevance to developing countries, by sustaining and enhancing their research capacities through involving them in the international research endeavour, thereby promoting true brain circulation. This Paper makes recommendations for enhancing this potential of FP7 and European research policies. It also shows how this potential can be unlocked by using other policies such as information society, and migration to put developing countries in a better position to seize the opportunities offered by European research policies. Development cooperation should implement the necessary accompanying measures to strengthen both research policy and capacities to do research.

This Paper thereby provides an argument that spending development funding in a high leverage area such as research can increase the effectiveness of aid. This adds a new perspective to the debate on aid effectiveness. This debate, which has so far focused on procedures, should be expanded to a discussion on areas of cooperation. Focusing cooperation on directly related poverty areas is not sufficient. To achieve the MDGs, cooperation needs to be extended to high-leverage areas to enable the development potential of policies other than development to be harnessed.

I. Annex: Research – Best Practices

France has created an agency to coordinate research on development

In France, the "Institut de recherche pour le développement" (IRD) created the "Agence inter-établissements de recherche pour le développement" (AIRD) which brings together all the tertiary education and research institutions engaged in research and training on development. This agency has been tasked with coordinating and boosting research on development and capacity building in close partnership with research institutes and universities from developing countries.

South Africa complements support from the EU research programme with development funding

South Africa complemented the Framework Programme cooperation, which the country used to strengthen its knowledge-generation capacities to enhance global competitiveness, with support for S&T initiatives from the EU's development cooperation programmes for South Africa. In 2006 it reached an agreement on a Sector Budget Support programme for the South African Department of Science and Technology specifically aimed at enhancing the Department's ability to launch S&T interventions targeting poverty alleviation.

UbuntuNet Alliance link to GEANT2 enables faster collaboration for researchers and students in Sub-Saharan Africa

African research capacity has been boosted through a high-speed network link connecting the UbuntuNet Alliance to the international research community via the GEANT2 network. The

connection between the UbuntuNet Alliance and the GEANT2 network enables researchers and scholars in Sub-Saharan African universities and research institutions to share information and data and to collaborate with their peers in Europe and the rest of the world.

The UbuntuNet Alliance was founded in 2005 by the National Research and Education Networks (NRENs) of Kenya, Malawi, Mozambique, Rwanda and South Africa with the aim of establishing a research and education network backbone for Sub-Saharan Africa. Membership of the Alliance now includes also the NRENs of Sudan, Tanzania, Uganda and Zambia, and is open to all recognised African NRENs. As well as creating links between national research networks it aims to join Africa to the global research community, with this connection to GEANT2 the first step towards this vision.

Egypt : a grant for research and development

The new EU €11 million grant from the European Neighbourhood and Partnership Instrument will support the Egyptian government's Research, Development and Innovation (RDI) initiatives. This new four-year programme will promote Egypt's participation in the European Research Area and encourage scientific linkages between research institutions and scientists from Egypt and the EU. Scientific cooperation is one of the main pillars of the Action Plan between Egypt and the EU under the European Neighbourhood Policy.



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 17.6.2008
COM(2008) 359 definitivo

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

**Una politica d'immigrazione comune per l'Europa:
principi, azioni e strumenti**

{SEC(2008) 2026}
{SEC(2008) 2027}

I. INTRODUZIONE

L’immigrazione nell’UE è una realtà. Oggi gli immigrati (con questo termine il presente documento si riferisce ai cittadini di paesi terzi e non ai cittadini dell’UE) rappresentano circa il 3,8% della popolazione totale dell’Unione¹. Dal 2002 si registrano ogni anno tra 1,5 e 2 milioni di arrivi netti nell’UE. Il 1° gennaio 2006 soggiornavano nell’UE 18,5 milioni di cittadini di paesi terzi.

Non vi sono motivi per credere che i flussi migratori diminuiranno.

Secondo le sue tradizioni umanitarie, l’Europa deve continuare a dimostrare solidarietà nei confronti dei rifugiati e di coloro che necessitano di protezione. Le differenze economiche tra le regioni e i paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo, la globalizzazione, gli scambi, i problemi politici e l’instabilità nei paesi di origine, le possibilità di trovare lavoro nei paesi sviluppati sono tra i principali fattori di spinta e di attrazione che influenzano la mobilità internazionale.

In un’Europa che invecchia, **l’immigrazione può contribuire in modo significativo ai risultati economici dell’UE.** Gli europei vivono più a lungo, la generazione del cosiddetto “baby boom” si avvicina alla pensione e i tassi di natalità sono bassi. Nel 2007 la popolazione attiva nell’UE, ossia il totale delle persone occupate e disoccupate, si aggirava intorno a una media di 235 milioni². Stando alle ultime proiezioni demografiche³, entro il 2060 la popolazione dell’UE in età lavorativa diminuirà di almeno 50 milioni anche se l’immigrazione netta prosegue a livelli simili a quelli storici, e di circa 110 milioni in assenza di immigrazione. Questa evoluzione presenta rischi per la sostenibilità delle pensioni, dei sistemi sanitari e di protezione sociale e impone un aumento della spesa pubblica⁴.

L’immigrazione è una realtà che dev’essere gestita in modo efficace. In un’Europa aperta priva di frontiere interne, nessuno Stato membro può gestirla da solo. Abitiamo in un territorio privo di frontiere interne che, dal 20 dicembre 2007, comprende 24 paesi e almeno 405 milioni di persone, in cui vige una politica comune dei visti. Le economie dell’UE sono profondamente integrate, anche se rimangono molte differenze in relazione ai risultati economici e ai mercati del lavoro. Inoltre, l’UE è un attore sempre più importante sulla scena mondiale, e la sua azione esterna comune si estende continuamente a nuovi settori; uno è appunto l’immigrazione. Di conseguenza, le strategie e le azioni degli Stati membri in questo ambito non riguardano più esclusivamente le rispettive situazioni nazionali, ma possono avere ripercussioni su altri Stati membri e sull’insieme dell’UE.

¹ Questa cifra si riferisce alla percentuale della popolazione dell’UE costituita da cittadini di paesi terzi: va tenuto presente che molti di costoro non sono immigrati, ma discendenti di immigrati che non hanno acquistato la cittadinanza del paese di residenza.

² Eurostat, statistiche relative alla popolazione e alle condizioni sociali.

³ Statistiche di Eurostat relative alla popolazione EUROPOP2008, scenario di convergenza basato sul 2008, anno di convergenza 2150.

⁴ Cfr. “The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU-25 Member States on pensions, health-care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)” (“L’impatto dell’invecchiamento sulla spesa pubblica: proiezioni per gli Stati membri dell’UE a 25 sui trasferimenti in materia di pensioni, cure sanitarie, cure di lunga durata, istruzione e disoccupazione (2004-2050)”), European Economy, Special Reports 1/2006, a cura del Comitato di politica economica e della Commissione europea (DG ECFIN).

L'UE si adopera per costruire una politica comune fin dal 1999, quando per la prima volta la sua competenza in materia è stata chiaramente riconosciuta dal trattato CE. Esistono già diversi strumenti e politiche comuni, che affrontano il problema migratorio nelle sue dimensioni interna ed esterna.

Questi risultati, però, non sono sufficienti. Occorre una visione strategica comune, che si basi sui risultati già conseguiti e miri a costituire un quadro più omogeneo ed immediato per l'azione futura degli Stati membri e dell'UE. Il valore specifico dell'UE consisterà nel fornire strumenti europei, in quanto necessari, e nel creare il contesto giusto per raggiungere una coerenza laddove gli Stati membri agiscono in base alle loro competenze. La trasparenza e la fiducia reciproca sono oggi indispensabili affinché questa visione comune sia efficace e produca risultati.

L'immigrazione può contribuire in una certa misura ad alleviare i problemi causati dall'invecchiamento della popolazione, ma può svolgere un ruolo ancor più cruciale nell'affrontare le future carenze di manodopera e di qualifiche e nell'aumentare il potenziale di crescita e la **prosperità** dell'UE, integrando le riforme strutturali attualmente in corso. Ecco perché l'immigrazione è diventata un fattore importante per lo sviluppo della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, nella quale si riconosce che una gestione adeguata dell'immigrazione economica è un elemento essenziale della competitività dell'UE. Alla stessa constatazione è giunto il Consiglio europeo della primavera del 2008.

Al di là del potenziale economico, l'immigrazione può arricchire le società europee anche in termini di diversità culturale. **Il potenziale positivo dell'immigrazione, però, può essere sfruttato soltanto con un'integrazione riuscita nelle società ospiti.** Ciò richiede una strategia che tenga conto non solo dei benefici per la società ospite, ma anche degli interessi degli immigrati. L'Europa è e continuerà ad essere un ambiente accogliente per coloro che ottengono il diritto di rimanervi, che siano immigrati per motivi di lavoro, ricongiungimento familiare, studio, ovvero siano persone bisognose di protezione internazionale. Questa sfida porta con sé una serie di questioni complesse. L'accesso al mercato del lavoro è una via essenziale verso l'integrazione, ma le statistiche attuali mostrano che complessivamente i tassi di disoccupazione degli immigrati rimangono spesso più alti di quelli dei cittadini dell'UE, sia pure con profonde differenze tra gli Stati membri. Inoltre gli immigrati sono più spesso esposti a lavori precari, a bassa qualificazione o per i quali sono sovraqualificati, con la conseguenza che le loro qualifiche non sono pienamente utilizzate ("spreco di cervelli"). Questo contribuisce a renderli più disposti ad assumere lavori in nero. Le immigrate cittadine di paesi terzi si trovano di fronte a particolari difficoltà sul mercato del lavoro. Infine, le competenze linguistiche degli immigrati e il percorso scolastico dei loro figli sono spesso insoddisfacenti, il che è fonte di preoccupazioni per il loro futuro sviluppo personale e professionale.

Occorrono meccanismi basati sulla **solidarietà** tra gli Stati membri e l'UE, che ripartiscano gli oneri e coordinino le politiche. Per questo sono necessari fondi per il controllo della gestione delle frontiere, le politiche di integrazione e altri scopi, con un impatto inevitabile sulle finanze pubbliche delle comunità nazionali, regionali e locali. Gestione l'immigrazione presuppone anche una stretta cooperazione con i paesi terzi per affrontare situazioni di reciproco interesse, come le conseguenze della "fuga dei cervelli" e risposte politiche quali la migrazione circolare.

Infine, gestire efficacemente l'immigrazione significa affrontare anche diverse questioni relative alla **sicurezza** delle nostre società e degli stessi immigrati. Per questo è necessario

lottare contro l'immigrazione illegale e le attività criminali correlate, cercando il giusto nesso tra l'integrità dell'individuo e la sicurezza collettiva. Va combattuto il lavoro irregolare, in quanto crea situazioni di abuso e violazioni dei diritti e delle libertà fondamentali, discredita l'immigrazione legale ed è deleteria per la coesione e la concorrenza leale.

Questa nuova visione del futuro sviluppo della **politica comune di immigrazione europea** è stata presentata dalla Commissione nella sua comunicazione del 5 dicembre 2007⁵. Il Consiglio europeo del dicembre 2007 ha affermato che lo sviluppo di una politica migratoria comune a integrazione delle politiche degli Stati membri rimane una priorità fondamentale e ha invitato la Commissione a presentare proposte nel 2008. Una politica d'immigrazione comune è infatti prioritaria per l'Unione⁶, se l'obiettivo è riuscire insieme a sfruttare i vantaggi e ad affrontare le sfide. Il fine ultimo della politica comune dev'essere un approccio coordinato e integrato all'immigrazione a livello europeo, nazionale e regionale. Per questo occorre esaminare il fenomeno nelle sue varie dimensioni in relazione agli assi principali della strategia dell'UE: **prosperità, solidarietà e sicurezza**.

- La politica d'immigrazione va sviluppata in **partenariato e solidarietà** tra gli Stati membri e la Commissione, secondo l'invito a un rinnovato impegno politico in materia d'immigrazione presentato dal Consiglio europeo del dicembre 2007.
- Deve basarsi su una serie di **principi comuni** politicamente vincolanti, da concordare al massimo livello politico e da attuare con **azioni concrete**.
- L'applicazione di queste misure dev'essere oggetto di follow-up tramite un'apposita **metodologia comune** e un **meccanismo di monitoraggio**.
- Questa politica deve fondarsi sui **valori universali** di dignità umana, libertà, uguaglianza e solidarietà a cui si ispira l'UE, nel pieno rispetto della Carta dei diritti fondamentali e della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo. Fedele alle sue tradizioni umanitarie, l'Europa continuerà inoltre a mostrarsi solidale nei confronti dei rifugiati e delle persone bisognose di protezione⁷.

La più ampia **agenda sociale europea rinnovata per l'accesso, l'opportunità e la solidarietà**, che la Commissione deve presentare prima dell'estate, promuoverà una società integrata e inclusiva, dove le opportunità siano aperte per tutti. In particolare, istituirà nuovi strumenti che contribuiranno anche a sviluppare la nuova politica d'immigrazione comune.

La presente comunicazione sarà adottata insieme al piano strategico sull'asilo. Entrambi i documenti affrontano gli ultimi aspetti restanti del programma dell'Aia del 2004 per quanto riguarda l'asilo e l'immigrazione.

⁵ COM(2007) 780 definitivo.

⁶ Lo sviluppo di tale politica deve andare di pari passo con la graduale rimozione degli accordi transitori che continuano a limitare la libera circolazione dei cittadini di alcuni Stati membri dell'UE. La presente comunicazione, comunque, si occupa soltanto di questioni relative all'immigrazione di cittadini di paesi terzi e non della circolazione di cittadini dell'UE all'interno dell'Unione o delle varie regioni.

⁷ Questo aspetto sarà ulteriormente sviluppato nella definizione della seconda fase del sistema europeo comune di asilo: cfr. "Piano strategico sull'asilo: un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea", presentato insieme alla presente comunicazione (COM(2008) 360).

Nella primavera dell'anno prossimo, la Commissione intende presentare una comunicazione globale con indicazioni specifiche su come proseguire le attività nell'intero settore della giustizia, libertà e sicurezza, in vista del nuovo programma quinquennale da adottarsi nella seconda metà del 2009.

II. PRINCIPI COMUNI PER IL FUTURO SVILUPPO DELLA POLITICA D'IMMIGRAZIONE COMUNE

Si propongono qui di seguito **dieci principi comuni** a fondamento della politica d'immigrazione comune, raggruppati intorno ai tre assi della prosperità, sicurezza e solidarietà. Per illustrare la futura applicazione pratica di tali principi, dopo ognuno di essi sono indicati esempi di azioni concrete da intraprendere, a seconda dei casi, a livello dell'UE o degli Stati membri.

PROSPERITÀ: il contributo dell'immigrazione legale allo sviluppo socioeconomico dell'UE

Il Consiglio europeo riunito nella primavera del 2008 ha invitato la Commissione ad esaminare "l'impatto occupazionale e sociale della migrazione di cittadini di paesi terzi [...] nel contesto delle proposte della Commissione relative ad una politica comune in materia di migrazione"⁸. Occorre valutare la futura immigrazione economica nell'UE, fra l'altro dal punto di vista dell'incontro tra le qualifiche degli immigrati e le esigenze del mercato nazionale del lavoro, e sulla base di questa valutazione promuovere le opportunità di immigrazione legale. Oltre ad aprire strade all'immigrazione per motivi di lavoro, bisogna offrire ad altre categorie di migranti le possibilità e i mezzi di entrare e soggiornare legalmente nell'UE su base temporanea o permanente. Sarà promossa l'integrazione degli immigrati legali, e questo richiede un chiaro impegno sia da parte delle società ospiti, sia da parte degli immigrati.

1. Prosperità e immigrazione: regole chiare e condizioni di parità

La politica d'immigrazione comune deve promuovere l'immigrazione legale e subordinarla a regole chiare, trasparenti e giuste. I cittadini di paesi terzi devono ricevere le informazioni necessarie per comprendere i requisiti e le procedure per l'ingresso e il soggiorno legale nell'UE. Bisogna inoltre assicurare parità di trattamento ai cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente sul territorio degli Stati membri, allo scopo di avvicinare il loro status giuridico a quello dei cittadini dell'UE.

Per ottenere tutto ciò, l'UE e gli Stati membri devono:

- continuare a definire regole chiare e trasparenti per l'ingresso e il soggiorno dei cittadini di paesi terzi, anche ai fini dell'esercizio di un lavoro subordinato o autonomo;
- fornire informazioni ai potenziali immigrati e ai richiedenti, anche sui loro diritti e sulle norme da rispettare una volta ottenuto il diritto di soggiorno nell'UE;

⁸ Consiglio europeo di Bruxelles, 13 e 14 marzo 2008, conclusioni della presidenza, punto 14.

- chiarire le regole e offrire assistenza e sostegno nei paesi di origine e di destinazione, per favorire il rispetto dei requisiti in materia di ingresso e soggiorno;
- elaborare una politica comune dei visti che consenta di rispondere in modo flessibile ai movimenti di persone fisiche su base temporanea e per fini professionali o di istruzione (ad es. lavoratori in trasferimento all'interno di società multinazionali, prestatori di servizi in appalto, professionisti indipendenti e visitatori per affari, studenti, ricercatori, rappresentanti o funzionari dei governi, personale di organizzazioni internazionali o regionali).

2. Prosperità e immigrazione: incontro tra qualifiche e fabbisogno

Come previsto dalla strategia di Lisbona, l'immigrazione per motivi economici deve rispondere a una valutazione comune dei bisogni dei mercati del lavoro dell'UE per tutti i livelli di qualificazione e tutti i settori, allo scopo di rafforzare l'economia europea basata sulle conoscenze, di sostenere la crescita economica e di soddisfare le necessità del mercato del lavoro. Questo obiettivo va conseguito nel pieno rispetto del principio della preferenza comunitaria, del diritto degli Stati membri di determinare le quote di ammissione e dei diritti degli immigrati, e coinvolgendo attivamente le parti sociali e le autorità regionali e locali.

Per ottenere tutto ciò, l'UE e gli Stati membri devono:

- impegnarsi, seguendo l'invito del Consiglio europeo della primavera 2008, in una valutazione esauriente dei futuri bisogni europei per quanto riguarda le competenze fino al 2020, che tenga conto delle ripercussioni dei cambiamenti tecnologici e dell'invecchiamento della popolazione, dei flussi migratori e dei cambiamenti nella divisione del lavoro a livello mondiale; occorrerà anche valutare regolarmente i bisogni attuali e a medio termine dei mercati del lavoro degli Stati membri, per tutti i livelli di qualificazione e tutti i settori;
- cominciare a sviluppare “profili migratori”⁹ nazionali, che offrano una visione integrale della situazione dell'immigrazione all'interno di ogni Stato membro in un dato momento, in particolare per quanto riguarda la partecipazione al mercato nazionale del lavoro e la composizione, in termini di qualifiche, dei flussi migratori (sia effettivi che potenziali); a tale scopo, assicurare la disponibilità di dati coerenti, globali e comparabili sull'immigrazione, tra cui informazioni sulle presenze effettive e sui flussi, a livello sia dell'UE che degli Stati membri;
- migliorare la disponibilità e l'efficacia di politiche e strumenti di incontro tra offerta e domanda di lavoro, promuovendo una migliore istruzione e formazione per i lavoratori di

⁹ I “profili migratori” raccoglieranno in modo strutturale tutte le informazioni necessarie per promuovere una gestione della migrazione basata su dati concreti. Un aspetto centrale di tali profili sarà costituito dalle esigenze del mercato del lavoro. Oltre a raccogliere informazioni sulla situazione corrente del mercato del lavoro, sui tassi di disoccupazione, sulla richiesta e l'offerta di lavoro, essi serviranno a segnalare le potenziali carenze di qualifiche per ogni settore e occupazione. Stabilire profili migratori consentirà all'UE e agli Stati membri di varare programmi per l'incontro tra l'offerta e la domanda di lavoro, sia all'interno dell'UE sia con i paesi terzi. I profili migratori conterranno inoltre dati sulle qualifiche disponibili nelle comunità transnazionali, sulla composizione dei flussi migratori, anche in termini di genere ed età, e sui flussi finanziari in entrata e in uscita collegati alla migrazione, ivi comprese le rimesse dei migranti.

paesi terzi in modo da adeguare le qualifiche degli immigrati alle caratteristiche dei mercati del lavoro nazionali, creando meccanismi adeguati per il riconoscimento delle qualifiche professionali acquisite fuori dall'UE e dispensando informazioni e formazione nei paesi di origine;

- analizzare la situazione attuale e le future tendenze per quanto riguarda la capacità imprenditoriale degli immigrati e le barriere legislative e operative che potrebbero ostacolare il tentativo di costituire un'impresa nell'UE; sulla base di tale valutazione, proporre misure di sostegno all'imprenditorialità degli immigrati;
- investire maggiormente in misure volte a procurare un'occupazione a cittadini di paesi terzi che soggiornano già legalmente nell'UE e che sono disoccupati ed economicamente inattivi (ad es. formazione infermieristica e per altri lavoratori nel settore sanitario), con particolare attenzione alle donne;
- individuare misure che possano offrire una reale alternativa al lavoro illegale o creare incentivi per il lavoro legale.

3. **Prosperità e immigrazione: l'integrazione è la chiave per il successo dell'immigrazione**

Gli immigrati legali devono essere integrati meglio nell'UE, con un maggiore impegno da parte degli Stati membri di accoglienza e con il contributo degli stessi immigrati (processo "a doppio senso"), secondo i principi fondamentali comuni per l'integrazione stabiliti nel 2004. Gli immigrati devono avere l'opportunità di partecipare e sviluppare pienamente il loro potenziale; le società europee devono diventare più coese e più capaci di gestire la diversità collegata all'immigrazione.

Per ottenere tutto ciò, l'UE e gli Stati membri devono:

- potenziare l'approccio *mainstreaming* del quadro per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi nell'Unione europea, favorendo ad esempio la partecipazione civica, l'integrazione nel mercato del lavoro, l'inclusione sociale, le misure antidiscriminatorie, le pari opportunità, l'istruzione e le iniziative a favore dei giovani, il dialogo interculturale e la gestione della diversità;
- promuovere l'apprendimento reciproco e lo scambio delle migliori pratiche per potenziare la capacità dei paesi ospiti di gestire la loro crescente diversità, affrontando fra l'altro i problemi relativi all'istruzione degli alunni immigrati; sviluppare indicatori comuni e un'adeguata capacità statistica, con cui gli Stati membri possano valutare i risultati delle politiche di integrazione;
- sostenere lo sviluppo di appositi programmi di integrazione per gli immigrati appena arrivati, ad esempio facilitando l'acquisizione di capacità linguistiche e promuovendo le competenze pratiche interculturali necessarie per un autentico adattamento e l'impegno nei confronti dei valori fondamentali europei; si potrebbe approfondire questo punto identificando i diritti e gli obblighi fondamentali dei nuovi immigrati nell'ambito di specifiche procedure nazionali (ad esempio programmi di integrazione, impegni espliciti a integrarsi, programmi di benvenuto, piani nazionali per la cittadinanza e l'integrazione, educazione civica o corsi di orientamento);

- favorire la gestione della diversità sul luogo di lavoro e fare in modo che le opportunità di carriera siano aperte anche ai lavoratori di paesi terzi che soggiornano legalmente nell'UE; gli sforzi politici devono mirare a garantire mezzi di avanzamento sociale a tutti i lavoratori presenti nell'UE, ad assicurare il rispetto dei diritti sociali fondamentali e a favorire norme di lavoro eque e la coesione sociale; in questo contesto occorre prestare debita attenzione alla partecipazione delle donne immigrate al mercato del lavoro, nonché agli immigrati che sono più lontani dal mondo del lavoro;
- garantire agli immigrati legali un accesso reale e non discriminatorio alle cure sanitarie e alla protezione sociale, e un'effettiva applicazione delle norme comunitarie che offrono ai cittadini di paesi terzi lo stesso trattamento riservato ai cittadini dell'UE per quanto riguarda il coordinamento dei regimi di sicurezza sociale nell'ambito dell'Unione¹⁰; inoltre, l'UE e gli Stati membri devono promuovere la trasparenza delle norme relative al diritto alle pensioni per gli immigrati che intendono ritornare nel paese di origine;
- studiare la possibilità di aumentare la partecipazione a livello locale, nazionale ed europeo, in modo da riflettere le molteplici e mutanti identità delle società europee;
- analizzare i collegamenti tra nuovi modelli migratori, come la migrazione circolare, e l'integrazione;
- valutare l'attuazione della direttiva 2003/86/CE del Consiglio relativa al diritto al ricongiungimento familiare, e le eventuali modifiche necessarie;
- continuare ad ospitare i rifugiati e le persone bisognose di protezione, e sviluppare ulteriormente questa tradizione umanitaria nell'elaborare la seconda fase del sistema europeo comune di asilo¹¹.

SOLIDARIETÀ: coordinamento tra gli Stati membri e cooperazione con i paesi terzi

Una politica d'immigrazione comune dev'essere basata sulla solidarietà tra gli Stati membri sancita dal trattato CE. Solidarietà e responsabilità sono essenziali in un settore in cui le competenze sono condivise tra la Comunità europea e gli Stati membri. Il successo di questa politica comune è possibile solo grazie a un impegno comune. Gli Stati membri hanno contesti storici, economici e demografici diversi tra loro che ne determinano le politiche d'immigrazione, ma queste hanno evidentemente un impatto al di là delle frontiere nazionali e pertanto nessuno Stato membro può controllare o gestire efficacemente da solo tutti gli aspetti dell'immigrazione; di conseguenza, le decisioni che possono influenzare gli altri Stati membri devono essere coordinate. Un'altra espressione concreta di solidarietà è la ripartizione degli oneri finanziari. Gestire l'immigrazione, infatti, incide sulle finanze pubbliche. Si può ricorrere ai fondi dell'UE per promuovere l'attuazione dei principi comuni e si dovranno, all'occorrenza, mettere in comune le risorse nazionali per ottenere maggiore efficienza. L'“Approccio globale in materia di migrazione” ha aggiunto un'ulteriore

¹⁰ Nel 2003, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il regolamento (CE) n. 859/2003 (GU L 124 del 20.5.2003), che estende le disposizioni del regolamento (CEE) n. 1408/71 ai cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente nell'UE e che si trovano in una situazione transfrontaliera. Nel luglio 2007, la Commissione ha adottato una proposta che estende le disposizioni del regolamento (CE) n. 883/2004 (che sostituirà il regolamento (CEE) n. 1408/71) ai cittadini che soggiornano legalmente nella Comunità e si trovano in una situazione transfrontaliera (COM (2007) 439).

¹¹ Cfr. “Piano strategico sull'asilo: un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea”, presentato insieme alla presente comunicazione (COM(2008) 360).

dimensione della solidarietà: per gestire meglio i flussi migratori nell'interesse di tutte le parti coinvolte, incluse le comunità di immigrati all'estero, occorre associare i paesi di origine e di transito all'azione dell'UE e inserire le questioni migratorie nella politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo.

4. Solidarietà e immigrazione: trasparenza, fiducia e cooperazione

La politica d'immigrazione comune deve basarsi su un alto livello di solidarietà politica e operativa, reciproca fiducia, trasparenza, condivisione delle responsabilità e impegno comune dell'Unione europea e degli Stati membri.

Per ottenere tutto ciò, l'UE e gli Stati membri devono:

- intensificare la comunicazione delle informazioni e la discussione all'interno dell'UE, in modo da scambiarsi buone pratiche, aumentare la fiducia reciproca e coordinare le strategie sulle questioni di interesse comune, pur tenendo conto delle differenti tradizioni e situazioni migratorie;
- elaborare o migliorare i dispositivi necessari per monitorare l'effetto delle misure nazionali in materia di immigrazione al di là delle frontiere tra gli Stati membri, al fine di evitare incoerenze e aumentare il coordinamento a livello dell'Unione;
- sviluppare sistemi interoperabili e intensificare la condivisione degli strumenti tecnici (meccanismi e squadre di sostegno reciproco), facendo un uso strategico delle risorse finanziarie e umane per una gestione più efficace dell'immigrazione;
- migliorare la comunicazione interna ed esterna relativa alle politiche migratorie dell'UE, i suoi obiettivi e le sue strategie, per consentire all'Unione di parlare con una sola voce.

5. Solidarietà e immigrazione: uso efficace e coerente dei mezzi disponibili

La solidarietà necessaria per realizzare gli obiettivi strategici della politica d'immigrazione comune deve avere una forte componente finanziaria, che tenga conto della situazione specifica delle frontiere esterne di alcuni Stati membri e delle particolari sfide poste dalla migrazione.

Per ottenere tutto ciò, l'UE e gli Stati membri devono:

- garantire, secondo il principio della sana gestione finanziaria, l'uso strategico del programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori" (2007-2013) in quanto meccanismo di ripartizione degli oneri che integra le risorse di bilancio degli Stati membri;
- esplorare il pieno potenziale dell'insieme di meccanismi previsti dai quattro strumenti del programma generale, per rafforzare la capacità degli Stati membri di attuare politiche efficaci e, al tempo stesso, di rispondere a esigenze immediate o a problemi specifici, come gli afflussi massicci;
- riesaminare costantemente, per ogni strumento del programma, il criterio per la ripartizione delle risorse tra gli Stati membri e adeguarlo, se necessario, per reagire all'aumento della domanda ed a nuove evoluzioni;

- migliorare il coordinamento delle attività finanziate tramite risorse comunitarie e nazionali, per aumentare la trasparenza, la coerenza e l'efficienza, evitare sovrapposizioni e conseguire gli obiettivi della politica d'immigrazione e di altre politiche correlate.

6. Solidarietà e immigrazione: partenariati con i paesi terzi

Per gestire efficacemente i flussi migratori sono necessarie forme autentiche di partenariato e cooperazione con i paesi terzi. Le questioni migratorie vanno pienamente integrate nella cooperazione allo sviluppo e in altre politiche esterne dell'Unione. L'UE deve procedere in stretta cooperazione con i paesi partner per aumentare le opportunità di mobilità legale e le capacità di gestione della migrazione, per identificare i fattori di spinta migratoria, per proteggere i diritti fondamentali, per lottare contro i flussi irregolari e aumentare le possibilità di utilizzare l'immigrazione a beneficio dello sviluppo.

Per ottenere tutto ciò, l'UE e gli Stati membri devono:

- aiutare i paesi terzi a sviluppare i loro quadri legislativi nazionali e ad istituire sistemi di asilo e immigrazione, nel pieno rispetto delle convenzioni internazionali applicabili;
- potenziare la cooperazione, il sostegno e lo sviluppo di capacità nei paesi partner, al fine di elaborare strategie per una buona gestione dell'immigrazione, identificare i fattori di spinta migratoria e favorire lo sviluppo di misure di adeguamento efficaci; attenuare la fuga dei cervelli, intervenendo soprattutto per quanto riguarda la formazione, l'assunzione, il ritorno, il lavoro dignitoso e le norme etiche di assunzione; valutare le tendenze dei mercati del lavoro nazionali, rispettare norme di lavoro eque, sviluppare sistemi di istruzione e formazione professionale in linea con le esigenze dei mercati del lavoro, attuare il potenziale di sviluppo delle rimesse, in particolare migliorando le statistiche, riducendo i costi di transazione e sostenendo lo sviluppo del settore finanziario;
- fare un uso coerente e strategico di tutti gli strumenti politici elaborati negli ultimi anni nell'ambito dell'"Approccio globale in materia di migrazione", creando, fra l'altro, profili migratori di paesi terzi e piattaforme di cooperazione;
- per i paesi candidati e potenziali candidati che hanno già sviluppato meccanismi di cooperazione con l'UE, ricorrere, laddove opportuno, ai nuovi strumenti politici per rafforzare la cooperazione;
- collaborare strettamente con i partner africani al fine di attuare insieme il "Processo di Rabat" del 2006 sulla migrazione e sullo sviluppo e il partenariato UE-Africa in materia di migrazione, mobilità e occupazione concluso a Lisbona nel dicembre 2007;
- continuare a utilizzare il dialogo politico e settoriale con i paesi coinvolti nella politica europea di vicinato e con i paesi dell'America Latina, dei Caraibi e dell'Asia per approfondire la comprensione dei rispettivi problemi migratori e per rafforzare la cooperazione;
- concludere, insieme agli Stati membri interessati, partenariati di mobilità con paesi partner, preparando la strada per accordi di gestione dell'immigrazione a scopi occupazionali con partner strategici selezionati a lungo termine, e per la cooperazione sulle problematiche del rimpatrio;

- cooperare con i paesi di origine, nel pieno rispetto del principio della responsabilità condivisa, al fine di sensibilizzarli all'esigenza di scoraggiare i loro cittadini dall'entrare e dal soggiornare illegalmente sul territorio dell'UE;
- offrire autentiche possibilità di migrazione circolare, introducendo misure giuridiche e operative, o potenziandole, che garantiscano agli immigrati legali il diritto ad accedere in via prioritaria a ulteriori periodi di soggiorno legale nell'UE;
- inserire, negli accordi di associazione tra l'UE e i suoi Stati membri e i paesi terzi, disposizioni relative al coordinamento dei regimi di sicurezza sociale; oltre al principio della parità di trattamento, tali disposizioni potrebbero riguardare la trasferibilità dei diritti sociali e dei diritti a pensione in particolare;
- garantire la disponibilità e l'uso efficace di risorse adeguate nell'ambito di tutti gli strumenti finanziari nazionali e comunitari per attuare l'“Approccio globale in materia di migrazione” in tutte le sue dimensioni, pur rispettando i finanziamenti già stabiliti a livello comunitario.

SICUREZZA: una lotta efficace contro l'immigrazione illegale

Prevenire e ridurre l'immigrazione illegale in tutte le sue dimensioni sono condizioni cruciali affinché le politiche in materia di immigrazione legale siano credibili e accettate dal pubblico. Occorre potenziare il controllo dell'accesso al territorio dell'UE per promuovere una gestione delle frontiere veramente integrata, garantendo al tempo stesso un accesso agevole ai viaggiatori in buona fede e alle persone bisognose di protezione, e mantenendo l'Europa aperta al mondo. Pur essendo un fenomeno che coinvolge anche molti cittadini dell'UE, il lavoro non dichiarato e il lavoro irregolare possono agire come fattori di attrazione per l'immigrazione illegale e vanno pertanto combattuti. Intensificare la lotta contro il traffico di migranti e la tratta di persone in tutti i suoi aspetti è una priorità fondamentale per l'UE e gli Stati membri. Per aiutare gli Stati membri che devono rimpatriare cittadini di paesi terzi i quali non soddisfano, o non soddisfano più, le condizioni per il soggiorno nell'UE occorre una politica di rimpatrio sostenibile ed efficace, basata su regole chiare, trasparenti ed eque. Regolarizzazioni di massa indiscriminate di immigrati in situazione irregolare non costituiscono uno strumento durevole ed efficace di gestione della migrazione e vanno evitate. Tutte queste politiche e misure devono rispettare pienamente la dignità, i diritti e le libertà fondamentali delle persone coinvolte.

7. Sicurezza e immigrazione: una politica dei visti al servizio degli interessi dell'Europa e dei suoi partner

La politica comune dei visti dovrebbe agevolare l'ingresso dei visitatori in buona fede e aumentare la sicurezza. Bisogna ricorrere, laddove necessario, a nuove tecnologie per consentire verifiche differenziate e fondate sull'analisi dei rischi delle domande di visto, con un intenso scambio di informazioni tra gli Stati membri, nel pieno rispetto delle leggi in materia di privacy e protezione dei dati.

Per ottenere tutto ciò, l'UE e gli Stati membri devono:

- stabilire un approccio integrato su quattro livelli, che permetta di controllare sistematicamente gli immigrati ad ogni tappa del loro percorso per l'Unione (presso i consolati, all'arrivo, all'interno del territorio europeo e alla partenza);
- sostituire gli attuali visti nazionali del sistema Schengen con visti Schengen europei uniformi, consentendo un trattamento paritario di tutti i richiedenti il visto e un'applicazione armonizzata dei criteri per i controlli di sicurezza;
- rilasciare i visti presso centri consolari comuni che rappresentino più Stati membri o addirittura tutti gli Stati membri, realizzando così economie di scala e agevolando l'accesso dei richiedenti di tutti i paesi terzi;
- esaminare la possibilità di creare un dispositivo che obblighi i cittadini di paesi terzi a ottenere un'autorizzazione elettronica per viaggiare prima di recarsi sul territorio dell'UE;
- esplorare ulteriormente le opportunità di facilitazione del rilascio dei visti e migliorare il coordinamento delle relative procedure, anche per i visti di lunga durata.

8. Sicurezza e immigrazione: gestione integrata delle frontiere

L'integrità di uno spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne va conservata. Occorre rafforzare la gestione integrata delle frontiere esterne e sviluppare politiche di controllo frontaliero coerenti con le politiche relative al controllo doganale e alla prevenzione di altre minacce per la sicurezza.

Per ottenere tutto ciò, l'UE e gli Stati membri devono:

- rafforzare la dimensione operativa dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (FRONTEX), fra l'altro aumentandone la capacità di comando operativo e il potere di avviare operazioni che comportano controlli di frontiera in zone identificate come ad alto rischio ed esposte a pressioni migratorie eccezionali;
- sviluppare un approccio integrato per intensificare l'uso di nuove tecnologie, ivi compresi gli strumenti informatici esistenti e progettati, procedendo verso l'integrazione delle singole funzionalità dei vari sistemi che compongono l'architettura informatica generale; garantire che sia pienamente sfruttato il potenziale del Settimo programma quadro di ricerca;
- continuare a sviluppare il concetto di sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR), migliorando il coordinamento all'interno degli Stati membri, tra gli Stati membri e tra i mezzi usati e le attività svolte dagli Stati membri ai fini delle politiche di sorveglianza e mantenimento della sicurezza interna;
- sviluppare a livello europeo un approccio coordinato e strategico alla cooperazione con i paesi terzi, con un sostegno mirato per creare una capacità di gestione delle frontiere sostenibile ed effettiva in paesi partner strategici di transito e di origine; un ruolo essenziale spetterebbe a FRONTEX nell'ambito delle missioni di assistenza frontaliera in tali paesi;

- continuare a sostenere lo sviluppo, negli Stati membri, di una capacità di controllo delle frontiere modernissima, uniforme e interoperabile, con maggiore ricorso a strumenti di solidarietà finanziaria europea; sviluppare nuovi meccanismi per una ripartizione efficace e operativa degli oneri, al fine di aiutare gli Stati membri ad affrontare, attualmente o in futuro, arrivi ricorrenti e massicci di immigrati illegali, combinando risorse europee e risorse nazionali condivise;
- aumentare la cooperazione tra le autorità degli Stati membri per sviluppare un sistema di “sportello unico” ai valichi di frontiera, nel quale ogni viaggiatore sia soggetto, in generale, a un solo controllo da parte di una sola autorità.

9. Sicurezza e immigrazione: intensificare la lotta contro l'immigrazione illegale e tolleranza zero per la tratta di persone.

L'UE e i suoi Stati membri dovrebbero sviluppare una politica coerente di lotta contro l'immigrazione illegale e la tratta di esseri umani. Il lavoro irregolare e il lavoro non dichiarato¹², nelle loro varie forme, devono essere combattuti efficacemente con misure preventive, di contrasto e con sanzioni. Occorre inoltre aumentare la protezione e il sostegno alle vittime della tratta di persone.

Per ottenere tutto ciò, l'UE e gli Stati membri devono:

- investire risorse finanziarie e umane adeguate per indagare sui casi di traffico e di tratta e per aumentare il numero e la qualità dei controlli, specie tramite ispezioni sul posto di lavoro;
- coinvolgere attivamente i rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro nella lotta contro il lavoro irregolare e il lavoro non dichiarato;
- sviluppare strumenti di analisi dei rischi e favorire la cooperazione e i controlli incrociati tra diverse amministrazioni per aumentare il tasso di individuazione del lavoro non dichiarato che coinvolge cittadini di paesi terzi in posizione sia regolare sia irregolare;
- facilitare gli scambi di buone prassi, una valutazione più sistematica delle politiche e una migliore quantificazione del lavoro irregolare e del lavoro non dichiarato;
- aumentare l'uso di tecnologie biometriche come strumento importante di lotta contro l'immigrazione illegale e la tratta di persone;
- garantire che i cittadini in posizione irregolare abbiano accesso ai servizi essenziali per il rispetto dei diritti umani fondamentali (ad es. l'istruzione dei bambini o le cure mediche di base);
- proteggere e assistere le vittime della tratta di persone, in particolare donne e bambini, valutando e rivedendo il regime comune esistente; continuare a sviluppare mezzi giuridici e operativi per agevolare il recupero delle vittime e la loro reintegrazione nella società ospite o in quella di origine, anche mediante specifici programmi;

¹² Gli Stati membri dovranno affrontare anche il problema del lavoro sommerso dei cittadini dell'UE, ma questo aspetto, interno all'UE, non è affrontato nel presente documento.

- rafforzare il quadro giuridico esistente relativo di contrasto all'ingresso e al soggiorno illegali, allo sfruttamento sessuale dei bambini e alla pedopornografia, per tenere conto di nuovi fenomeni criminali;
- intensificare l'azione dell'UE, a livello regionale e internazionale, per garantire un'applicazione concreta degli strumenti internazionali nel settore del traffico di migranti e della tratta di persone, mediante una cooperazione più coerente, continua ed efficace.

10. Sicurezza e immigrazione: politiche di rimpatrio sostenibili ed efficaci

Misure di rimpatrio efficaci sono una componente indispensabile della politica dell'UE in materia di immigrazione illegale. Vanno evitate le regolarizzazioni indiscriminate su larga scala di persone in posizione irregolare, pur lasciando aperta la possibilità di singole regolarizzazioni basate su criteri equi e trasparenti.

Per ottenere tutto ciò, l'UE e gli Stati membri devono:

- conferire alla politica di rimpatrio una dimensione autenticamente europea, garantendo il pieno riconoscimento reciproco delle decisioni di rimpatrio;
- rafforzare la cooperazione pratica tra Stati membri nell'applicazione dei provvedimenti di rimpatrio e potenziare il ruolo di FRONTEX per quanto riguarda le operazioni congiunte di rimpatrio per via aerea;
- controllare l'esecuzione e l'applicazione della direttiva sulle norme e procedure comuni da applicarsi negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente (quando sarà in vigore);
- definire misure per agevolare l'identificazione dei rimpatriati privi di documenti e per impedire il furto di identità;
- prendere iniziative per garantire che tutti i paesi terzi rispettino l'obbligo di accettare la riammissione dei loro cittadini;
- valutare tutti gli accordi di riammissione vigenti allo scopo di agevolarne l'applicazione pratica e di trarre insegnamenti utili per i futuri negoziati;
- sviluppare un'impostazione comune in materia di regolarizzazione, con requisiti minimi per un'informazione reciproca precoce;
- considerare la possibilità di introdurre un lasciapassare europeo per facilitare il rimpatrio di migranti privi di documenti.

III. CONCLUSIONE: GOVERNANCE DELL'IMMIGRAZIONE

Il **Consiglio europeo** è invitato a sottoscrivere i principi comuni proposti nella presente comunicazione, sui quali sarà basata la politica d'immigrazione comune. Questi principi saranno attuati con azioni concrete, come si è suggerito sopra, e saranno oggetto di un follow-up regolare tramite un nuovo meccanismo di monitoraggio e valutazione che comprenderà valutazioni periodiche.

La politica d'immigrazione comune sarà attuata in **partenariato e solidarietà** tra gli Stati membri e le istituzioni dell'UE. Questo quadro dovrebbe essere abbastanza flessibile per adeguarsi ai cambiamenti legati principalmente alla situazione economica, all'evoluzione del mercato e agli sviluppi tecnologici. In particolare, la politica d'immigrazione comune sarà attuata nel modo seguente.

1. Un'azione coordinata e coerente dell'UE e degli Stati membri:

- i principi comuni e le misure concrete della politica d'immigrazione comune saranno applicati in **piena trasparenza** a livello europeo, nazionale o regionale, secondo i casi;
- per trovare il giusto mezzo tra esigenze del mercato del lavoro, incidenze economiche, conseguenze sociali, politiche di integrazione e obiettivi di politica estera, sarà accentuato il **coordinamento tra l'UE e i livelli nazionale, regionale e locale**, soprattutto nei settori statistico ed economico, sociale e delle politiche di sviluppo;
- **le questioni migratorie saranno integrate in tutte le altre politiche** con cui possano avere connessioni ("approccio mainstreaming"); le dimensioni economica, sociale e internazionale dell'immigrazione devono essere inglobate in tutte le politiche connesse: sviluppo, commercio, politica di coesione, occupazione e politica sociale, ambiente, ricerca, istruzione, sanità, agricoltura e pesca, politica estera e di sicurezza, politica economica e fiscale;
- saranno creati o rafforzati meccanismi per promuovere una tempestiva **consultazione delle parti interessate** sulle nuove evoluzioni politiche, in particolare delle autorità regionali e locali, delle parti sociali, degli esperti accademici, delle organizzazioni internazionali, delle associazioni di immigrati e della società civile;
- sarà favorito lo scambio delle **buone pratiche**, l'apprendimento reciproco a tutti i livelli e un'ampia divulgazione delle conoscenze sulle politiche più efficaci in materia di immigrazione e integrazione.

2. Una metodologia comune all'UE e agli Stati membri per garantire trasparenza, fiducia reciproca e coerenza. Tale metodologia comprenderà i seguenti elementi.

- I principi comuni saranno tradotti in **obiettivi e indicatori comuni** all'UE e agli Stati membri, per garantirne l'applicazione.
- Gli obiettivi e gli indicatori comuni concordati saranno inseriti nei **profili migratori nazionali**, che saranno sviluppati in cooperazione con ogni Stato membro per aumentare la conoscenza dei flussi migratori. Tali profili valuteranno la situazione del mercato del lavoro e i modelli migratori nazionali, e contribuiranno a formare una base concreta di dati per politiche migratorie che rispondano efficacemente alle esigenze prioritarie degli Stati membri. Essi raccoglieranno tutte le informazioni necessarie, sia sugli immigrati già presenti sul territorio nazionale, sia sui potenziali immigrati, considereranno la composizione della popolazione immigrata in termini di qualifiche, ed esamineranno le future esigenze occupazionali.

- Allo scopo di controllare, valutare e monitorare lo sviluppo dell'azione sull'immigrazione, **gli Stati membri presenteranno alla Commissione una relazione annuale** sull'applicazione degli obiettivi comuni e sui profili migratori nazionali.
- Le relazioni degli Stati membri serviranno da base per la **relazione annuale di sintesi della Commissione**, che sarà trasmessa anche al Parlamento europeo.

Sulla base della relazione di sintesi della Commissione, ogni anno il **Consiglio europeo di primavera** effettuerà una **valutazione politica** della situazione e formulerà raccomandazioni, se del caso.

ALLEGATO

SINTESI – I DIECI PRINCIPI COMUNI

(1) **Prosperità e immigrazione: regole chiare e condizioni di parità**

La politica d'immigrazione comune deve promuovere l'immigrazione legale e subordinarla a regole chiare, trasparenti e giuste. I cittadini di paesi terzi devono ricevere le informazioni necessarie per comprendere i requisiti e le procedure per l'ingresso e il soggiorno legale nell'UE. Bisogna assicurare parità di trattamento ai cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente sul territorio degli Stati membri, allo scopo di avvicinare il loro status giuridico a quello dei cittadini dell'UE.

(2) **Prosperità e immigrazione: incontro tra qualifiche e fabbisogno**

Come previsto dalla strategia di Lisbona, l'immigrazione per motivi economici deve rispondere a una valutazione comune dei bisogni dei mercati del lavoro dell'UE per tutti i livelli di qualificazione e tutti i settori, allo scopo di rafforzare l'economia europea basata sulle conoscenze, di sostenere la crescita economica e di soddisfare le necessità del mercato del lavoro. Questo obiettivo va conseguito nel pieno rispetto del principio della preferenza comunitaria, del diritto degli Stati membri di determinare le quote di ammissione e dei diritti degli immigrati, e coinvolgendo attivamente le parti sociali e le autorità regionali e locali.

(3) **Prosperità e immigrazione: l'integrazione è la chiave per il successo dell'immigrazione**

Gli **immigrati legali devono essere integrati meglio nell'UE**, con un maggiore impegno da parte degli Stati membri di accoglienza e con il contributo degli stessi immigrati (processo "a doppio senso"), secondo i principi fondamentali comuni per l'integrazione stabiliti nel 2004. Gli immigrati devono avere l'opportunità di partecipare e sviluppare pienamente il loro potenziale; le società europee devono diventare più coese e più capaci di gestire la diversità collegata all'immigrazione.

(4) **Solidarietà e immigrazione: trasparenza, fiducia e cooperazione**

La politica d'immigrazione comune deve basarsi su un alto livello di solidarietà politica e operativa, reciproca fiducia, trasparenza, condivisione delle responsabilità e impegno comune dell'Unione europea e degli Stati membri.

(5) **Solidarietà e immigrazione: uso efficace e coerente dei mezzi disponibili**

La solidarietà necessaria per realizzare gli obiettivi strategici delle politiche comuni di immigrazione deve avere una **forte componente finanziaria**, che tenga conto della situazione specifica delle frontiere esterne di alcuni Stati membri e delle particolari sfide migratorie a cui essi si trovano di fronte.

(6) **Solidarietà e immigrazione: partenariati con i paesi terzi**

Per gestire efficacemente i flussi migratori sono necessarie **forme autentiche di partenariato e cooperazione con i paesi terzi**. Le questioni migratorie vanno pienamente integrate nella cooperazione allo sviluppo e in altre politiche esterne

dell'Unione. L'UE deve procedere in stretta cooperazione con i paesi partner per aumentare le opportunità di mobilità legale e le capacità di gestione della migrazione, per identificare i fattori di spinta migratoria, per proteggere i diritti fondamentali, per lottare contro i flussi irregolari e aumentare le possibilità di utilizzare l'immigrazione a beneficio dello sviluppo.

(7) **Sicurezza e immigrazione: una politica dei visti al servizio degli interessi dell'Europa**

La **politica comune dei visti** dovrebbe agevolare l'ingresso dei visitatori in buona fede e aumentare la sicurezza. Bisogna ricorrere, laddove necessario, a nuove tecnologie per consentire verifiche differenziate e fondate sull'analisi dei rischi delle domande di visto, con un intenso scambio di informazioni tra gli Stati membri, nel pieno rispetto delle leggi in materia di privacy e protezione dei dati.

(8) **Sicurezza e immigrazione: gestione integrata delle frontiere**

L'integrità di uno spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne va conservata. Occorre rafforzare la **gestione integrata delle frontiere esterne** e sviluppare politiche di controllo frontaliero coerenti con le politiche relative al controllo doganale e alla prevenzione di altre minacce per la sicurezza.

(9) **Sicurezza e immigrazione: intensificare la lotta contro l'immigrazione illegale e tolleranza zero per la tratta di persone.**

L'UE e i suoi Stati membri devono sviluppare una politica coerente di **lotta contro l'immigrazione illegale e la tratta di persone**. Il **lavoro irregolare** e il lavoro non dichiarato, nelle loro varie forme, devono essere combattuti efficacemente con misure preventive, di contrasto e con sanzioni. Occorre inoltre aumentare la protezione e il sostegno alle vittime della tratta di persone.

(10) **Sicurezza e immigrazione: politiche di rimpatrio sostenibili ed efficaci.**

Provvedimenti di rimpatrio efficaci sono una componente indispensabile della politica dell'UE contro l'immigrazione illegale. Vanno evitate le **regolarizzazioni** indiscriminate su larga scala di persone in posizione irregolare, pur lasciando aperta la possibilità di singole regolarizzazioni basate su criteri equi e trasparenti.



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 17.6.2008
COM(2008) 360 definitivo

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

**Piano strategico sull'asilo
UN APPROCCIO INTEGRATO IN MATERIA DI PROTEZIONE NELL'UNIONE
EUROPEA**

{SEC(2008) 2029}

{SEC(2008) 2030}

1. INTRODUZIONE

1.1. Contesto

I lavori per l'istituzione di un sistema europeo comune di asilo sono iniziati immediatamente dopo l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam nel maggio 1999, sulla base degli orientamenti dati dal Consiglio europeo di Tampere. Durante la prima fase (1999-2005) l'obiettivo del sistema europeo comune di asilo è stato armonizzare i quadri giuridici degli Stati membri sulla base di norme minime comuni¹.

Per la seconda fase il Programma dell'Aia fissa come obiettivi la creazione di una procedura comune di asilo e di uno status uniforme per coloro che hanno ottenuto l'asilo o la protezione sussidiaria, oltre al potenziamento della cooperazione pratica tra i servizi nazionali di asilo e la dimensione esterna dell'asilo.

La Commissione ha ritenuto che, prima di qualsiasi nuova iniziativa, si imponessero una riflessione approfondita e un dibattito con tutti gli interlocutori interessati sulla futura struttura del sistema europeo comune di asilo. Pertanto, nel giugno 2007 ha presentato un Libro verde volto ad individuare possibili opzioni per questa seconda fase. In risposta alla consultazione pubblica sono stati inviati 89 contributi da un'ampia gamma di parti interessate². Le questioni sollevate e i suggerimenti avanzati sono il punto di partenza del presente piano strategico.

Sulla base del quadro giuridico vigente e futuro, il piano definisce una road-map per i prossimi anni ed elenca le misure che la Commissione intende proporre per completare la seconda fase del sistema europeo comune di asilo.

L'entrata in vigore del trattato di Lisbona (di seguito "il trattato sul funzionamento dell'Unione europea", "TFUE") modificherà il quadro giuridico della politica di asilo. Il presente piano strategico sarà pertanto attuato nell'ambito di due quadri giuridici diversi: le disposizioni del trattato vigente e quelle del TFUE. Nel quadro di entrambi i regimi ha un ruolo fondamentale la Convenzione di Ginevra³.

L'eventuale modifica della base giuridica si ripercuoterà sul calendario di presentazione delle proposte di cui al presente piano strategico. Ne consegue che la scadenza per il completamento della seconda fase del sistema europeo comune di asilo potrebbe dover essere posticipata, eventualmente al 2012. Una road-map delle iniziative figura all'allegato I.

1.2. Tendenze

L'esame dei dati statistici disponibili permette di individuare tre importanti tendenze. Queste tendenze e le loro implicazioni per gli sviluppi futuri della politica di asilo sono analizzate nella valutazione d'impatto allegata al presente piano strategico.

¹ Tutti i documenti strategici e gli strumenti legislativi pertinenti figurano nell'allegato II.

² Disponibili all'indirizzo

http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/news_contributions_asylum_system_en.htm

³ Ogni riferimento alla Convenzione di Ginevra va inteso come un riferimento alla Convenzione del 1951 relativa allo status di rifugiati e al relativo Protocollo del 1967.

Innanzitutto, il numero storicamente basso di domande di asilo nella maggior parte degli Stati membri significa che attualmente i sistemi di asilo di questi paesi sono meno sollecitati rispetto al passato recente (anche se alcuni Stati frontalieri hanno registrato un incremento dei flussi soprattutto a causa della loro posizione geografica). È quindi il momento giusto per concentrare gli sforzi in modo da migliorare la qualità di questi sistemi.

In secondo luogo, le differenze constatate tra le decisioni con cui si accolgono o si rigettano le domande di asilo di richiedenti provenienti dagli stessi paesi di origine mettono in luce un problema di fondo del sistema europeo comune di asilo vigente: anche dopo una certa armonizzazione legislativa a livello europeo, vari fattori, fra cui la mancanza di prassi comuni, le differenti tradizioni e la diversità delle fonti d'informazione sui paesi d'origine, intervengono a determinare risultati divergenti. Ne conseguono movimenti secondari e ciò è contrario al principio della parità di accesso alla protezione in tutta l'UE.

In terzo luogo, se si considerano le domande accolte, si osserva che un numero in costante aumento di richiedenti ottiene la protezione sussidiaria o altri tipi di protezione previsti dalla normativa nazionale, piuttosto che lo status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra. Ciò è dovuto probabilmente al fatto che sempre più spesso i conflitti e le persecuzioni attuali non sono contemplate dalla Convenzione. Per questo motivo, durante la seconda fase del sistema europeo comune di asilo sarà importante prestare particolare attenzione alla protezione sussidiaria e ad altre forme di protezione.

2. GLI OBIETTIVI GLOBALI DEL SISTEMA EUROPEO COMUNE DI ASILO

Un sistema europeo comune di asilo davvero coerente, globale ed integrato dovrebbe:

- garantire **l'accesso alla protezione a chi ne ha bisogno**: l'asilo nell'UE deve restare accessibile. Le misure legittime adottate per contrastare l'immigrazione irregolare e proteggere le frontiere esterne non dovrebbero impedire l'accesso dei rifugiati alla protezione nell'UE e dovrebbero garantire il rispetto dei diritti fondamentali di tutti i migranti. Ciò si traduce anche negli sforzi per agevolare l'accesso alla protezione al di fuori del territorio dell'Unione;
- stabilire una **procedura comune** ed unica per garantire l'efficacia, la rapidità, la qualità e l'equità delle decisioni;
- stabilire **status uniformi** per l'asilo e la protezione sussidiaria, che abbiano in comune gran parte dei diritti e degli obblighi, pur garantendo le differenze di trattamento giustificate;
- tenere conto della dimensione di **genere** e delle particolari esigenze dei **gruppi vulnerabili**;
- intensificare la **cooperazione pratica** per sviluppare, tra l'altro, formazioni comuni, valutare insieme le informazioni sul paese d'origine e organizzare l'aiuto agli Stati membri particolarmente sollecitati;
- determinare la **responsabilità** e favorire la **solidarietà**: il sistema europeo comune di asilo dovrebbe comprendere norme sulla determinazione dello Stato membro

competente per l'esame della domanda di asilo e meccanismi efficaci di **solidarietà**, sia nell'UE che nei paesi terzi;

- assicurare la **coerenza con le altre politiche** che incidono sulla protezione internazionale, in particolare: controlli di frontiera, lotta contro l'immigrazione irregolare e politiche di rimpatrio.

Per raggiungere questi obiettivi, la Commissione propone nel presente piano strategico una strategia basata su tre punti:

- standard di protezione migliori e più armonizzati da ottenere con un maggiore allineamento delle normative nazionali sull'asilo (sezione 3);
- una cooperazione pratica effettiva e sostenuta (sezione 4); e
- una responsabilità e una solidarietà maggiori fra Stati membri, e fra l'Unione e i paesi terzi (sezione 5).

Le disposizioni della Convenzione di Ginevra, i nuovi sviluppi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e il pieno rispetto della Carta dei diritti fondamentali saranno i punti di riferimento costanti di questa strategia.

3. VERSO UNA MIGLIORE QUALITÀ E UNA MAGGIORE ARMONIZZAZIONE DELLE NORME DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE

In generale, gli strumenti legislativi della prima fase del sistema europeo comune di asilo possono essere considerati un risultato importante su cui basarsi per preparare la seconda fase. Tuttavia, sono state constatate delle lacune ed è chiaro che le norme minime comuni adottate non hanno portato alla parità di condizioni auspicata. Per questo motivo, la Commissione intende proporre modifiche della normativa vigente e prendere in considerazione nuovi strumenti. Nel contempo, continuerà a monitorare la corretta attuazione e il rispetto delle disposizioni vigenti.

3.1. La direttiva sulle condizioni di accoglienza

La relazione di valutazione della Commissione su questa direttiva ha constatato numerosi problemi dovuti in larga parte alla discrezionalità concessa agli Stati membri in una serie di settori chiave. Lo strumento modificato dovrebbe permettere di ottenere una maggiore armonizzazione e migliori norme sull'accoglienza, in modo da limitare le possibilità che da questi problemi abbiano origine movimenti secondari.

Per questo motivo, nel 2008 la Commissione proporrà modifiche al fine di

- includere le persone che chiedono protezione sussidiaria, per assicurare coerenza con il resto dell'*acquis* sull'asilo;
- assicurare una maggiore eguaglianza e norme migliori sul trattamento per quanto riguarda il livello e la forma delle condizioni materiali di accoglienza;
- fornire un accesso semplificato e più armonizzato al mercato del lavoro, in modo che l'accesso all'occupazione non sia ostacolato da inutili restrizioni amministrative supplementari, fatte salve le competenze nazionali;

- integrare garanzie procedurali per la detenzione; e
- garantire che le esigenze specifiche delle persone vulnerabili, come bambini, donne, vittime di tortura e malati, siano identificate immediatamente e che sia loro dedicata la necessaria attenzione.

3.2. La direttiva sulle procedure di asilo

I vari regimi procedurali e le diverse condizioni di garanzia producono risultati differenti quando si applicano i criteri comuni per l'identificazione delle persone che necessitano effettivamente di protezione internazionale. Ciò può compromettere l'obiettivo fondamentale, che consiste nell'assicurare parità di condizioni di accesso alla protezione in tutta l'UE. Inoltre, sia il Programma dell'Aia che il TFUE chiedono una procedura comune di asilo per la cui definizione è fondamentale un maggiore allineamento delle procedure di asilo degli Stati membri, come confermato dalla consultazione seguita al Libro verde.

Per ottenere questo obiettivo, le modifiche della direttiva sulle procedure di asilo (che saranno proposte nel 2009) serviranno in primo luogo:

- ad instaurare una procedura di asilo comune e unica, che non lasci spazio ad una proliferazione di regimi procedurali disparati negli Stati membri, permettendo così un esame esauriente delle esigenze di protezione nel quadro sia della Convenzione di Ginevra che del regime comunitario di protezione sussidiaria;
- a stabilire garanzie procedurali obbligatorie, nonché nozioni e meccanismi comuni, che consolideranno il processo di asilo e assicureranno pari condizioni di accesso alle procedure in tutta l'Unione;
- ad affrontare la situazione particolare degli arrivi misti, anche quando persone che chiedono protezione internazionale si presentano alle frontiere esterne dell'UE; e
- a rafforzare l'eguaglianza di genere nel processo di asilo e a prevedere garanzie supplementari per i richiedenti vulnerabili.

3.3. La direttiva sulla qualifica di rifugiato

Questa direttiva ha permesso un allineamento minimo dei criteri di concessione della protezione internazionale⁴ e del contenuto dello status di protezione nell'UE. Il suo impatto positivo è evidente in molti Stati membri. Tuttavia, i dati indicano che il riconoscimento delle esigenze di protezione dei richiedenti provenienti dagli stessi paesi di origine varia ancora sensibilmente da uno Stato membro all'altro. In una certa misura, questo fenomeno è imputabile alla formulazione di alcune disposizioni della direttiva.

Per garantire un'interpretazione davvero comune e realizzare l'obiettivo di status uniformi (come richiesto dal Programma dell'Aia e dal TFUE), nel 2009 la Commissione proporrà di:

- modificare i criteri di concessione della protezione internazionale della direttiva. A tal fine, potrebbe essere necessario, **tra l'altro**, chiarire ulteriormente le condizioni di ammissibilità alla protezione sussidiaria, dato che la formulazione delle disposizioni

⁴ La protezione internazionale copre sia i rifugiati che lo status di protezione sussidiaria.

vigenti consente sostanziali divergenze di interpretazione e applicazione del concetto negli Stati membri;

- definire con più precisione quando gli interlocutori non statali possono essere considerati delle parti ai fini della protezione. In particolare, la Commissione prenderà in considerazione la necessità di definire in maniera più approfondita i criteri che le autorità degli Stati membri dovranno applicare per valutare la capacità di un potenziale interlocutore di fornire protezione efficace, accessibile e durevole;
- chiarire le condizioni per l'applicazione del concetto di alternativa di asilo interno, cioè le condizioni alle quali si può considerare che un richiedente asilo abbia un'autentica alternativa di protezione in una data regione del suo paese d'origine, tenendo conto dei recenti sviluppi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo;
- e
- riesaminare il livello dei diritti e dei vantaggi da concedere ai beneficiari di protezione sussidiaria per migliorare il loro accesso ai diritti sociali ed economici che sono essenziali alla loro piena integrazione, pur assicurando il rispetto del principio di unità familiare in tutta l'UE.

Inoltre, sarà presa in esame la possibilità di instaurare un meccanismo efficace di trasferimento della protezione, nel quadro della modifica della direttiva sulla qualifica di rifugiato oppure di uno strumento separato.

Infine, sarà avviato uno studio sull'eventuale allineamento delle forme nazionali di protezione che non rientrano attualmente nel sistema europeo di protezione internazionale.

4. COOPERAZIONE PRATICA

Esiste ormai un importante *acquis* sull'asilo, che gli Stati membri sono tenuti a rispettare. Tuttavia, si constatano ancora grandi differenze tra le decisioni prese in materia (anche per casi simili). Ciò è dovuto, da un lato, agli standard poco elevati di armonizzazione della normativa vigente e, dall'altro, alle pratiche divergenti delle amministrazioni nazionali. È pertanto necessario affiancare all'armonizzazione giuridica un'efficace cooperazione pratica.

Uno dei principali obiettivi della cooperazione pratica è migliorare la convergenza del processo decisionale degli Stati membri sull'asilo, nell'ambito del quadro legislativo UE. Negli ultimi anni sono state già intraprese numerose attività di cooperazione pratica, soprattutto per un approccio comune sulle informazioni sui paesi d'origine e sulla creazione di un curriculum europeo comune sull'asilo. Le risposte al Libro verde indicano un ampio sostegno all'idea di rafforzare queste attività e di creare una struttura specifica destinata a sostenerle e coordinarle, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo.

Per fare in modo che queste attività ricevano l'adeguato sostegno di cui necessitano e per ampliare il campo della cooperazione, la Commissione ha commissionato uno studio di fattibilità sulla creazione di un sostegno strutturale alla cooperazione pratica nel settore dell'asilo. I risultati dello studio saranno pronti nel luglio 2008. Sulla base delle conclusioni dello studio e conformemente al mandato del Programma dell'Aia e alle conclusioni del Consiglio GAI del 18 aprile 2008, la Commissione presenterà nel corso dell'anno una

proposta legislativa per la creazione dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo. Tale ufficio fornirà assistenza pratica agli Stati membri per le decisioni sulle domande di asilo. Nel frattempo, continuerà ad essere assicurato il sostegno alle attività in corso.

5. PROMUOVERE RESPONSABILITÀ E SOLIDARIETÀ

Nel TFUE l'attuazione di numerose politiche comuni, compreso il sistema europeo comune di asilo, è ispirata al principio di "*solidarietà e di equa ripartizione*". Inoltre, il trattato considera fra gli elementi costitutivi del sistema di asilo "*il partenariato e la cooperazione con paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea*".

Per questo motivo, la terza parte della strategia in tre punti dovrebbe essere basata sulla responsabilità e sulla solidarietà, sia all'interno dell'Unione che tra l'Unione e i paesi terzi.

5.1. Equa ripartizione della responsabilità e solidarietà all'interno dell'UE

Come indicato nel Programma dell'Aia, uno degli obiettivi del sistema europeo comune di asilo è assistere gli Stati membri i cui sistemi nazionali di asilo sono sottoposti ad un onere eccessivo, soprattutto per via della loro posizione geografica. Spetta all'Unione trovare una risposta comune, basata sul principio di solidarietà, alle sfide che i singoli Stati membri devono affrontare.

Va notato che l'ulteriore allineamento delle procedure nazionali di asilo, delle norme giuridiche e delle condizioni di accoglienza, nonché il potenziamento della cooperazione pratica, previsti dal presente piano d'azione, ridurranno quei movimenti secondari di richiedenti asilo, dovuti essenzialmente alle divergenze di applicazione delle norme. Potrebbe risultarne quindi una ripartizione generale più equa delle domande di asilo tra gli Stati membri.

Inoltre, la proposta di estendere le disposizioni della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo ai beneficiari di protezione internazionale e il trasferimento dei meccanismi di protezione previsto alle sezioni 3.3 potrebbero avere un effetto positivo anche sugli Stati membri "più sollecitati".

5.1.1. Modifiche al sistema di Dublino

La Commissione ha deciso di adottare un doppio approccio separando la valutazione tecnica del sistema di Dublino dalla sua valutazione strategica. Quindi, la relazione pubblicata il 6 giugno 2007 costituisce la valutazione tecnica, mentre la consultazione seguita al Libro verde rappresenta la valutazione strategica.

La valutazione ha confermato che gli obiettivi del sistema, in particolare l'attuazione di un meccanismo chiaro ed efficace per determinare lo Stato membro competente per le domande di asilo, sono stati in gran parte realizzati. Durante la consultazione, gli Stati membri si sono dichiarati ampiamente favorevoli al mantenimento del sistema attuale, pur riconoscendo la necessità di migliorarne alcuni aspetti.

La Commissione ritiene che i principi alla base del sistema di Dublino restino validi e che a lungo termine le norme comuni di protezione più elevate previste dal sistema europeo comune di asilo permetteranno di superare la maggior parte delle preoccupazioni suscitate

dal funzionamento del sistema attuale, facendo in modo che le persone trasferite in altri Stati membri abbiano parità di accesso alla protezione.

Pur riconoscendo la necessità di un sistema che definisca chiaramente le competenze per l'esame delle domande di asilo onde evitare il cosiddetto "asylum shopping", la Commissione si è impegnata a valutare a intervalli regolari l'applicazione del regolamento di Dublino e, una volta iniziata la seconda fase del sistema europeo comune di asilo, i principi su cui si fonda.

A breve termine, e per risolvere i problemi emersi nella relazione di valutazione, nel 2008 la Commissione proporrà di modificare sia il regolamento di Dublino che il regolamento Eurodac. Innanzitutto, il loro campo di applicazione sarà esteso alla protezione sussidiaria, per garantire la coerenza con l'evoluzione dell'*acquis* sull'asilo.

Per quanto riguarda le modifiche specifiche al regolamento di Dublino, la Commissione:

- rafforzerà e chiarirà varie disposizioni per garantire un maggior rispetto e un'applicazione uniforme da parte degli Stati membri (in particolare le disposizioni sulla clausola umanitaria e sulla clausola di sovranità e quelle relative all'unità del nucleo familiare); e
- inserirà modifiche per migliorare l'efficacia del sistema (in particolare per quanto riguarda le scadenze).

Per quanto riguarda le modifiche specifiche all'Eurodac, come già annunciato nella valutazione del sistema di Dublino, la Commissione proporrà di:

- sbloccare i dati sui rifugiati riconosciuti per permetterne la consultazione da parte delle autorità nazionali competenti, onde evitare che un rifugiato riconosciuto in uno Stato membro chieda protezione in un altro;
- precisare le scadenze per la trasmissione dei dati e le norme per la loro cancellazione onde migliorare l'efficacia del sistema; e
- introdurre maggiori informazioni nel sistema per permettere di determinare meglio lo Stato membro competente.

Inoltre, la Commissione esaminerà ulteriormente la fattibilità e le condizioni per l'accesso all'Eurodac da parte delle autorità degli Stati membri e di Europol a fini di contrasto, conformemente alla comunicazione della Commissione sull'interoperabilità e alle conclusioni del Consiglio del 12 e del 13 giugno 2007⁵.

5.1.2. *Meccanismi di solidarietà*

Il sistema di Dublino non è stato concepito come uno strumento per ripartire gli oneri: il suo funzionamento, però, può comportare di fatto oneri supplementari per gli Stati membri con limitate capacità di accoglienza e assorbimento e sottoposti per la loro posizione geografica ad una forte pressione migratoria.

⁵ Questa modifica specifica sarà proposta nel 2009.

La Commissione ritiene che il modo migliore per assicurare una grande solidarietà non sia adottare un nuovo strumento globale, ma mettere a disposizione degli Stati membri una serie di meccanismi per aiutarli nelle molteplici sfide che si troveranno di fronte.

A tal fine, la Commissione proporrà di:

- lanciare uno studio per valutare le possibilità di un trattamento congiunto a livello UE di casi specifici, come richiesto dal Programma dell'Aia, che esaminerà anche come il trattamento congiunto possa alleviare la pressione su specifici Stati membri particolarmente "sollecitati";
- creare un meccanismo comunitario che preveda la possibilità di sospendere temporaneamente, in circostanze ben definite ed eccezionali, l'applicazione delle norme di Dublino per il trasferimento di richiedenti asilo in uno Stato membro il cui sistema di accoglienza non possa assorbire adeguatamente le persone trasferite;
- creare un gruppo di esperti sull'asilo che sarà coordinato dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo e potrà essere chiamato ad assistere temporaneamente gli Stati membri sottoposti ad un onere eccessivo per un primo esame dei richiedenti asilo. In particolare, il gruppo di esperti potrebbe fornire servizi di interpretariato, trattare dossier e mettere a disposizione le proprie conoscenze sul paese di origine;
- agevolare il reinserimento interno su base volontaria dei beneficiari di protezione internazionale da uno Stato membro all'altro in caso di particolare sollecitazione del sistema di asilo, fornendo tra l'altro specifici finanziamenti UE nel quadro di strumenti finanziari esistenti.

Infine, la questione dell'onere finanziario imposto dal gran numero di richiedenti asilo sulle risorse degli Stati membri dovrebbe essere considerata nel quadro più ampio delle pressioni migratorie in generale. Nel 2009 la Commissione lancerà uno studio per valutare eventuali metodi per migliorare l'impatto della solidarietà finanziaria dell'UE, in particolare del Fondo europeo per i rifugiati, e stabilire se gli strumenti finanziari esistenti forniscano sostegno effettivo alle sfide degli Stati membri di fronte a forti pressioni migratorie irregolari. Sulla base dei risultati dello studio saranno prese in considerazione nuove proposte.

5.2. Solidarietà esterna

Nei prossimi anni l'attenzione per la dimensione esterna dell'asilo diventerà anche più forte. L'Unione europea deve condividere la responsabilità di gestire i rifugiati con i paesi terzi e con i paesi di primo asilo, che ricevono una percentuale di rifugiati da tutto il mondo di gran lunga superiore a quella dell'Europa. A tale riguardo, per migliorare le capacità di protezione dei paesi terzi sarà ad essi destinato un sostegno finanziario più importante. Per il periodo 2007-2013, un importo complessivo di 384 milioni di euro sarà messo a disposizione nel quadro del "Programma tematico di cooperazione con i paesi terzi nei settori della migrazione e dell'asilo". Fra le priorità chiave figurano l'asilo e la protezione internazionale.

Inoltre, la Commissione continuerà ad integrare il potenziamento delle capacità per l'asilo nella cooperazione allo sviluppo con i paesi terzi, ponendo l'accento su un approccio globale e a lungo termine. L'asilo non dovrebbe essere considerato come gestione di

situazioni di crisi, ma come parte integrante del programma di sviluppo nel settore della governance, della migrazione e della tutela dei diritti umani.

In aggiunta, la Commissione ritiene che, per garantire l'efficacia dell'impegno di solidarietà nei confronti dei paesi terzi, l'UE debba concentrarsi su tre tipi di misure diverse ma interdipendenti per favorire la protezione dei rifugiati.

5.2.1. *Programmi di protezione regionale (PPR)*

In risposta al Libro verde, numerosi interlocutori hanno sottolineato l'importanza dei programmi di protezione regionale come mezzo per potenziare la dimensione esterna dell'asilo.

Attualmente la Commissione sta lavorando in stretta collaborazione con gli Stati membri, i paesi beneficiari, l'ACNUR ed altri importanti interlocutori per continuare a sviluppare i programmi di protezione regionale, in modo da contribuire concretamente al miglioramento della protezione e dei sistemi di asilo in determinate regioni del mondo. A tal fine, e sulla base della valutazione del 2008, i piani di protezione regionale saranno convertiti in piani d'azione regionale pluriennali, in totale coerenza con i piani d'azione nazionali e regionali e con il programma tematico, che individueranno lacune in materia di protezione e attività concrete da realizzare.

I piani di protezione regionale in corso in Tanzania (come parte della regione dei Grandi Laghi), Ucraina, Bielorussia e Moldavia proseguiranno nel 2009.

La Commissione valuterà, come previsto nella sua comunicazione del 2005, se i piani di protezione regionale possano essere estesi ad altre regioni, come il Nord Africa, il Corno d'Africa, l'Afghanistan e il Medio Oriente, e eventualmente presenterà nuove proposte al riguardo. Nella scelta delle nuove regioni in cui realizzare i piani di protezione regionale si terrà conto di una serie di fattori, fra cui la valutazione di particolari situazioni concernenti i rifugiati, delle opportunità finanziarie disponibili nel quadro dei fondi UE e delle attuali relazioni e quadri di cooperazione tra l'Unione e determinati paesi o regioni.

5.2.2. *Reinsediamento*

Il reinsediamento ha un ruolo importante nelle politiche esterne di asilo dell'Unione e c'è molto da guadagnare da una più stretta collaborazione in materia tra gli Stati membri, l'ACNUR e le ONG.

Questo fatto è stato ampiamente riconosciuto nelle risposte al Libro verde. Si continuerà pertanto a lavorare sul reinsediamento per trasformarlo in uno strumento efficace di protezione a disposizione dell'UE per soddisfare le esigenze di protezione dei rifugiati nei paesi terzi e per dimostrare solidarietà nei confronti dei paesi terzi di primo asilo.

Nel corso del 2009 la Commissione presenterà proposte sullo sviluppo di un programma europeo di reinsediamento, al quale gli Stati membri parteciperanno su base volontaria, per definire criteri e meccanismi di coordinamento comuni. La cooperazione sugli aspetti pratici e logistici porterà ad una maggiore efficacia finanziaria e qualitativa (organizzazione di missioni, controllo medico e di sicurezza, organizzazione di viaggi, preparazione e presentazione di casi da parte dell'ACNUR). La Commissione collaborerà con gli Stati membri ed altri interlocutori interessati, quali l'ACNUR e le ONG, per discutere la struttura e le funzioni del programma UE di reinsediamento.

5.2.3. *Gestire e coordinare l'arrivo delle persone che necessitano di protezione*

Con lo sviluppo di sistemi di controllo alle frontiere integrati e più sofisticati, alla questione dell'accesso dei richiedenti asilo nel territorio dell'Unione è stato dato ampio risalto. L'ingresso irregolare costituisce un'importante via di accesso alla sicurezza che offre l'UE e i trafficanti sono gli intermediari chiave per entrare. È pertanto fondamentale che l'Unione concentri i suoi sforzi su misure che permettano di gestire e coordinare al meglio gli arrivi sul territorio degli Stati membri di persone che hanno diritto a cercare asilo, per garantire un accesso legale e sicuro al regime di protezione, scoraggiando al tempo stesso i trafficanti.

A tal fine, la Commissione esaminerà modi e meccanismi che permettano di differenziare le persone che necessitano di protezione da altre categorie di migranti *prima* che raggiungano la frontiera degli eventuali paesi d'accoglienza, come procedure di ingresso protetto e applicazione più flessibile del regime sui visti giustificata da considerazioni legate a problemi di protezione.

Come indicato in uno studio della Commissione del 2003, alcuni Stati membri applicano in qualche modo questi meccanismi o li hanno sperimentati in passato, ma il loro numero è limitato. C'è spazio per un'azione comune in questo settore, che dovrebbe permettere un migliore accesso alla protezione riducendo il traffico di migranti.

Inoltre, nel 2009 la Commissione lancerà, in stretta consultazione con l'ACNUR, uno studio sull'importanza, la pertinenza e la fattibilità di un trattamento comune delle domande di asilo al di fuori del territorio UE. Le conclusioni dello studio contribuiranno ai futuri dibattiti e sviluppi delle politiche comunitarie per migliorare l'accesso all'Unione, integrando il sistema europeo comune sull'asilo e rispettando le norme internazionali applicabili.

6. CONCLUSIONE

La Commissione è fortemente determinata a raggiungere gli ambiziosi obiettivi definiti nel Programma dell'Aia e nel TFUE proponendo le misure indicate nel presente piano strategico e monitorando la corretta attuazione delle misure vigenti e future.

Nei prossimi anni l'azione dell'UE in materia di asilo sarà guidata dai seguenti principi:

- **rispetto della tradizione di aiuto umanitario e protezione dell'Unione e dei diritti fondamentali** durante l'attuazione del sistema europeo comune di asilo: fare in modo che posano beneficiare di protezione coloro che ne hanno bisogno in un mondo in costante cambiamento, nel quale le migrazioni e i movimenti di popolazione si verificano ad un ritmo assai più frequente che in passato e per molteplici ragioni;
- **condizioni di parità**: l'UE deve essere ambiziosa e creare un sistema che tratti tutti i richiedenti asilo allo stesso modo, garantisca loro lo stesso livello elevato di garanzie applicando le stesse procedure, a prescindere dal luogo, nell'Unione, in cui presentano domanda di asilo;
- **efficacia del sistema di asilo**: il sistema europeo comune di asilo deve dotare gli Stati membri di una serie di norme e regole giuridiche uniformi, di dispositivi e di meccanismi di cooperazione comuni che assicurino norme elevate di protezione durante

tutta la procedura di asilo, dal momento dell'accoglienza dei richiedenti asilo fino alla piena integrazione delle persone che hanno ottenuto la protezione, pur garantendo l'integrità del sistema attraverso la prevenzione degli abusi; e

- **solidarietà all'interno e all'esterno dell'Unione:** l'Unione deve continuare ad aiutare gli Stati membri a offrire protezione intensificando il suo sostegno. La solidarietà deve esprimersi anche nei confronti dei paesi terzi in modo da migliorare la loro capacità di offrire una protezione efficace e soluzioni durevoli, pur nella certezza che l'Unione è pronta ad accettare una giusta parte di responsabilità.



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 2.7.2008
COM(2008) 373 definitivo

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

Relazione sull'attuazione del programma dell'Aia per il 2007

{SEC(2008) 2048}

{SEC(2008) 2049}

(presentata dalla Commissione)

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Relazione sull'attuazione del programma dell'Aia per il 2007

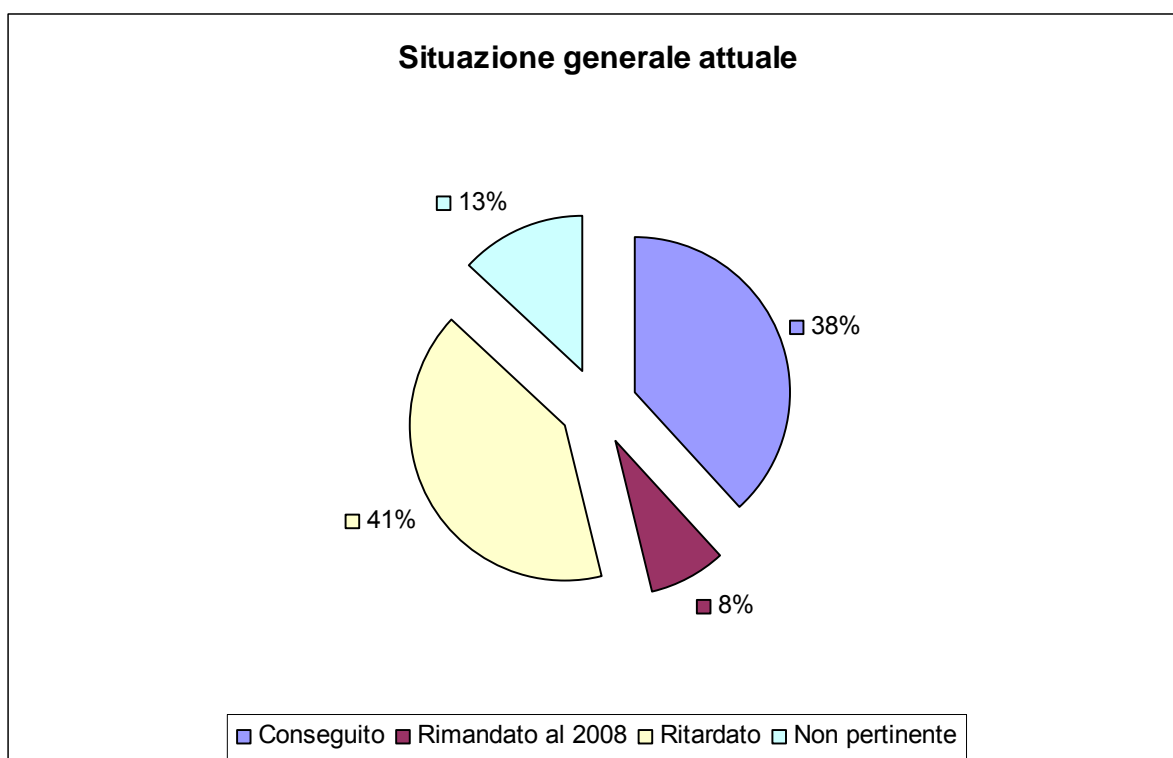
1. Con la presente comunicazione la Commissione risponde all'invito del Consiglio europeo di presentare una relazione annuale sull'attuazione del programma e del piano d'azione dell'Aia¹. La metodologia seguita² è quella usata per la prima relazione annuale (2005).
 2. L'obiettivo del presente esercizio è **monitorare l'adozione delle misure** previste a norma del programma dell'Aia a **livello istituzionale** (parte I e allegato 1) e la loro attuazione a **livello nazionale** (parte II e allegato 2), incluse quelle afferenti al piano d'azione in materia di lotta contro la droga, alla strategia relativa agli aspetti esterni delle politiche in materia di libertà, sicurezza e giustizia e al piano d'azione per combattere il terrorismo, che completano il piano d'azione dell'Aia, secondo il calendario fissato.
 3. La presente comunicazione passa in rassegna tutte le misure programmate per il 2007 e quelle non ancora realizzate dal 2005, e indica, se pertinenti, alcune azioni supplementari che, sebbene non programmate nel piano d'azione, hanno integrato l'attività svolta nei settori interessati del programma dell'Aia.
- 1. ADOZIONE DELLE MISURE PREVISTE PER IL 2007 A NORMA DEL PROGRAMMA DELL'AIA**
4. **Il bilancio globale è piuttosto insoddisfacente³**. Molte azioni previste nel piano d'azione (cfr., in particolare, le misure di cui alle sezioni 1.3.3 e 1.4.2) sono state abbandonate o ritardate, o perché superate o perché la priorità è andata ad altri settori. Inoltre, è stato necessario rivedere il calendario di alcune azioni per tenere conto dei possibili sviluppi a livello istituzionale.
 5. La relazione del 2007 attesta un **livello di realizzazione inferiore** al 2006 (**38%** rispetto al 53%), con un sostanziale aumento delle azioni ritardate, che sono passate al 41% dal 27% del 2006.

¹ Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea (GU C 53 del 3.3.2005, pag. 1) e piano d'azione del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del programma dell'Aia inteso a rafforzare la libertà, la sicurezza e la giustizia dell'Unione europea (GU C 198 del 12.8.2005, pag. 1).

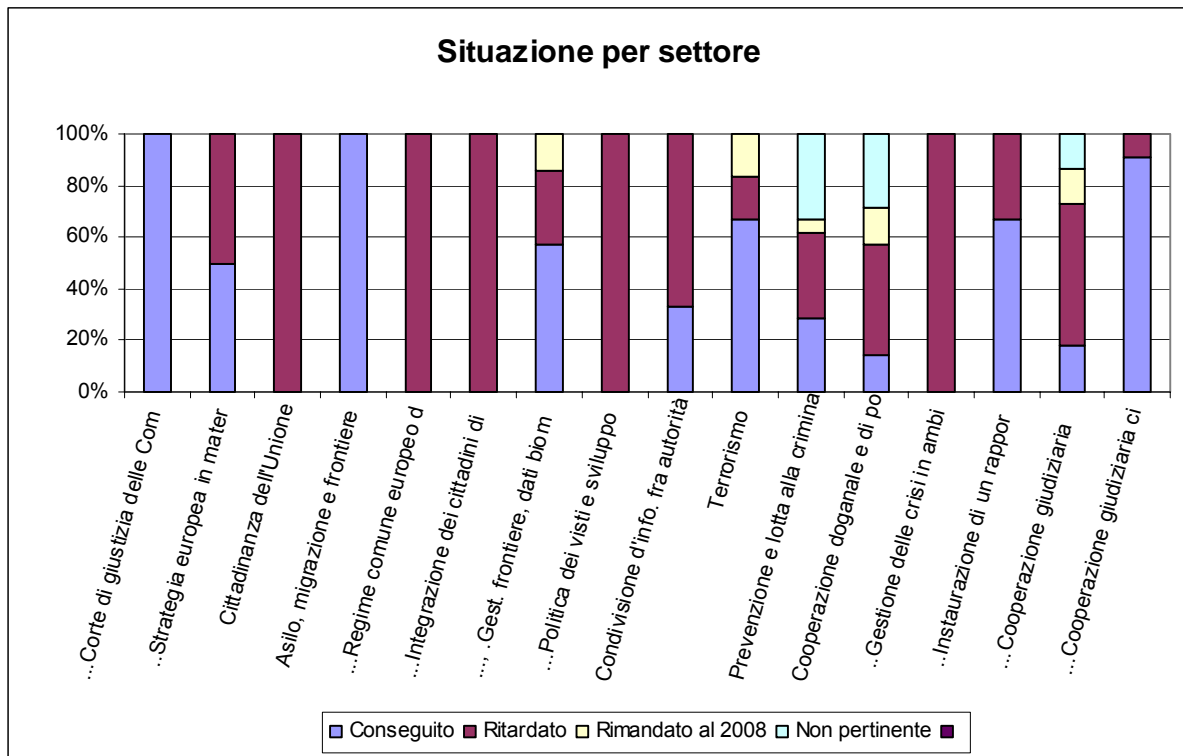
² COM(2006)333 definitivo.

³ La valutazione del livello di realizzazione riguarda sia le proposte e le iniziative presentate dalla Commissione, sia quelle adottate dal Consiglio e dal Parlamento europeo.

6. La **tabella 1** illustra la situazione delle misure istituzionali previste per il 2007 (o non conseguite negli anni precedenti), ovvero su base continua⁴ nel piano d'azione dell'Aia.
7. Il **livello di realizzazione è soddisfacente** principalmente nei seguenti settori: migrazione e frontiere, terrorismo, instaurazione di un rapporto di fiducia reciproca e cooperazione giudiziaria civile.
8. È invece **insoddisfacente** in materia di politica dei visti, condivisione d'informazioni fra le autorità di contrasto e le autorità giudiziarie, prevenzione e lotta alla criminalità organizzata, gestione delle crisi in ambito UE, cooperazione di polizia e doganale e cooperazione giudiziaria penale.



⁴ Come nelle relazioni precedenti, i grafici non includono le azioni su base continua. Le informazioni su queste azioni sono disponibili negli allegati e nel corpo della comunicazione.



1.1. Orientamenti generali

1.1.1. Corte di giustizia delle Comunità europee

9. Il 1° marzo 2008 la Corte di giustizia ha adottato un nuovo procedimento per **trattare più rapidamente** le questioni pregiudiziali particolarmente urgenti. Questa innovazione, la cui necessità era emersa durante i dibattiti relativi al programma dell'Aia, ridurrà i tempi di trattazione delle cause riguardanti l'interpretazione della parte terza, titolo IV, del trattato CE e del titolo VI del trattato UE.

1.1.2. Strategia europea in materia di droga

10. Le **azioni** per il 2007 descritte nel piano d'azione dell'UE in materia di lotta contro la droga (2005-2008) sono state **realizzate** solo **in parte**.
11. Il 10 dicembre è stata adottata una comunicazione relativa alla valutazione 2007 sui progressi compiuti nell'attuazione del piano d'azione dell'UE in materia di lotta contro la droga (2005-2008); nel 2008 saranno presentate la valutazione finale e una proposta per un nuovo piano d'azione.
12. La pubblicazione della relazione sull'attuazione e il funzionamento della decisione quadro sul traffico della droga, programmata per il 2007, ha subito alcuni ritardi. La Commissione la presenterà entro maggio 2009 in quanto si è ritenuto preferibile, ai fini di una valutazione corretta, rispettare il calendario fissato dall'articolo 9, paragrafo 2, della decisione quadro.

1.2. Rafforzare la libertà

1.2.1. Cittadinanza dell'Unione

13. In questo settore sono stati fatti **alcuni passi avanti**. Sulla scia del libro verde del 2006, il 5 dicembre 2007 la Commissione ha presentato una comunicazione per un'efficace tutela consolare nei paesi terzi⁵. Non è stato tuttavia possibile presentare la proposta relativa a un'iniziativa dei cittadini europei, prevista per il 2007, poiché gli attuali trattati non offrono una base giuridica che consenta di fissare le disposizioni e le condizioni necessarie per un'iniziativa di questo tipo.

1.2.2. Politica di asilo, migrazione e frontiere - Analisi comune del fenomeno migratorio in tutti i suoi aspetti

14. Gli sviluppi in questo campo sono stati **soddisfacenti**. Il 10 agosto 2007 la Commissione ha presentato la proposta che istituisce la rete europea sulle migrazioni e il 6 dicembre 2007 il Consiglio Giustizia e Affari interni ha concordato un orientamento generale su un progetto di decisione che istituisce tale rete. L'adozione formale del Consiglio è prevista per il primo semestre 2008.

1.2.3. Regime comune europeo di asilo

15. Sebbene sia stato portato avanti lo sviluppo del regime comune europeo di asilo, nel complesso i **risultati** in questo campo sono **meno soddisfacenti**.

16. Nel 2007 è stata effettuata una valutazione del recepimento e dell'attuazione degli strumenti legislativi (inclusi quelli sulla migrazione) della prima fase del regime europeo comune di asilo. In particolare, lo stesso anno sono state pubblicate le relazioni di valutazione del sistema di Dublino e della direttiva sulle condizioni d'accoglienza. I risultati finali saranno valutati e resi disponibili nel 2008 nell'ambito del piano strategico sull'asilo (cfr. punto 17).

17. Nel 2007 è stato pubblicato un libro verde sulla seconda fase del regime europeo comune di asilo e i risultati di un'ampia consultazione sono attualmente utilizzati per elaborare il piano strategico sull'asilo, che verrà presentato nel 2008. È stata inoltre proposta una modifica della direttiva relativa allo status dei soggiornanti di lungo periodo⁶ per estenderne il campo di applicazione anche ai beneficiari di protezione internazionale.

18. Gli studi sul trattamento comune delle domande di asilo, inizialmente previsti per il 2006, hanno subito ritardi.

1.2.4. Migrazione legale

19. Oltre alla valutazione e al monitoraggio del recepimento e dell'attuazione delle direttive della prima fase relative alla migrazione legale (cfr. punto 16), **nel 2007 sono state intraprese numerose iniziative** non comprese nel piano d'azione, **in**

⁵ Per un'efficace tutela consolare nei paesi terzi: il contributo dell'Unione europea - Piano d'azione 2007-2009, COM (2007)767 definitivo.

⁶ COM(2007)298 definitivo.

particolare una comunicazione sulla migrazione circolare e sui partenariati per la mobilità tra l'Unione europea e i paesi terzi⁷, e due importanti proposte legislative presentate il 23 ottobre⁸. Con la Moldova e Capo Verde sono già stati avviati contatti informali per valutare la possibilità di istituire partenariati per la mobilità con questi paesi.

1.2.5. *Integrazione dei cittadini di paesi terzi*

20. Nel settembre 2007 la Commissione ha adottato la **terza relazione annuale su migrazione e integrazione**. La messa a punto del **sito web sull'integrazione**, inizialmente prevista per il 2006, è stata ritardata e sarà realizzata nel quarto trimestre del 2008.

1.2.6. *Lotta contro l'immigrazione clandestina*

21. I progressi in questo settore sono stati **costanti e coerenti** con l'idea che la credibilità della politica migratoria europea sarà irrimediabilmente compromessa se non verranno prese misure efficaci per combattere l'immigrazione clandestina. L'iniziativa più significativa al riguardo è stata una proposta di direttiva che introduce sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'UE⁹. Sebbene le iniziative contro il lavoro illegale non siano incluse nel piano d'azione per il 2007, la Commissione ha deciso di presentare questa proposta ritenendo che il lavoro illegale costituisca il principale motore dell'immigrazione clandestina. La proposta intende garantire che tutti gli Stati membri introducano ed applichino efficacemente misure preventive e sanzioni analoghe. È infatti fondamentale che gli Stati membri dell'UE prendano tutti i provvedimenti necessari per garantire il rispetto dello Stato di diritto e della legalità nell'Unione.

22. Tra le altre attività svolte nel 2007 sono proseguite le iniziative per una **maggiore partecipazione di FRONTEX** nello sviluppo di reti di ufficiali di collegamento ed è stata pubblicata la seconda relazione annuale sulla politica comune in materia d'immigrazione clandestina.

23. Entro la fine del 2007 sono stati conclusi i negoziati e siglati **sei accordi di riammissione** con l'Ucraina, la Moldova, la Serbia, l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia (FYROM), la Bosnia-Erzegovina e il Montenegro, entrati poi in vigore il 1° gennaio 2008.

1.2.7. *Gestione delle frontiere, dati biometrici, sistemi d'informazione e politica dei visti*

24. In questo settore i **progressi** sono stati **rilevanti**.

⁷ COM(2007)248 definitivo.

⁸ Proposta di direttiva del Consiglio sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati (COM(2007)637 definitivo) e proposta di direttiva del Consiglio relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro (COM(2007)638 definitivo), del 23.10.2007.

⁹ COM(2007)249 definitivo.

25. Nel settembre 2007 sono state effettuate le **valutazioni del sistema d'informazione Schengen**, nel pieno rispetto delle procedure di valutazione Schengen applicabili. Il 6 dicembre 2007 è stata adottata la decisione del Consiglio che **abolisce i controlli alle frontiere terrestri e marittime con e tra i nuovi Stati membri**. Il 31 marzo 2008 si è **concluso il processo di abolizione delle frontiere aeree**. Nel dicembre 2007 nove Stati membri (CZ, EE, HU, LT, LV, MT, PL, SI, SK) sono entrati nello spazio Schengen.
26. L'11 luglio 2007 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato una proposta della Commissione che istituisce un meccanismo per la creazione di **squadre di intervento rapido alle frontiere**. Il 13 febbraio 2008 è stata presentata la relazione di valutazione dell'**Agenzia per la gestione delle frontiere esterne** nell'ambito del "pacchetto frontiere" della Commissione, comprendente anche due comunicazioni, una relativa a nuovi possibili strumenti per lo sviluppo della gestione delle frontiere e un'altra su un sistema europeo di sorveglianza delle frontiere.
27. Il 17 aprile 2008 è stato adottato formalmente il regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1030/2002 che istituisce un **modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi**.
- 1.2.8. *Politica dei visti, compreso lo sviluppo del sistema d'informazione visti (VIS)*
28. In questo settore il bilancio è **meno soddisfacente**.
29. Il 1° giugno 2007 è entrato in vigore l'accordo di facilitazione del visto con la Russia. Nel 2007 sono stati inoltre negoziati e firmati gli accordi di facilitazione del visto con l'Ucraina, la FYROM, la Serbia, il Montenegro, la Bosnia-Erzegovina, l'Albania e la Moldova, entrati in vigore il 1° gennaio 2008.
30. La Commissione ha continuato ad adoperarsi per permettere ai cittadini di tutti gli Stati membri di recarsi senza visto per soggiorni di breve durata in tutti i paesi terzi i cui cittadini non devono avere il visto per entrare nell'Unione. Nonostante i progressi nei confronti di alcuni paesi terzi (Australia, Canada), rispetto ad altri non è ancora stata raggiunta la reciprocità in materia di esenzione dal visto per i cittadini di tutti gli Stati membri.
31. A seguito dell'**accordo politico** del giugno 2007 sul pacchetto legislativo del VIS, è stato stabilito un nuovo calendario secondo cui il VIS centrale dovrebbe diventare operativo a fine maggio 2009.
32. Il programma dell'Aia prevede che vengano istituiti, a lungo termine, **uffici comuni per il rilascio dei visti**, integrando le discussioni tenutesi sull'istituzione di un Servizio europeo per l'azione esterna. Come prima mossa, il programma invita la Commissione a presentare una proposta sull'istituzione di centri comuni per la presentazione delle domande di visto. Nel 2006 la Commissione ha presentato una modifica dell'istruzione consolare comune che prevede tale possibilità e che attualmente è in fase di discussione al Consiglio e al Parlamento europeo. La Commissione ha comunque partecipato attivamente alla creazione dei primi due centri di questo tipo presso consolati di Stati membri in Moldova e Montenegro.

1.3. Rafforzare la sicurezza

1.3.1. *Condivisione d'informazioni fra le autorità di contrasto e le autorità giudiziarie mantenendo il giusto equilibrio fra la tutela della privacy e la sicurezza*

33. Il rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia richiede un approccio innovativo nei confronti dello scambio transfrontaliero di informazioni in materia di applicazione della legge. Al riguardo sono stati fatti **alcuni progressi**.
34. Nel giugno 2007 è stato raggiunto un accordo politico sull'iniziativa tedesca relativa a una decisione di trasporre nel meccanismo istituzionale dell'Unione europea gran parte delle disposizioni del **trattato di Prüm** non correlate a Schengen e rientranti nel terzo pilastro, relative alle impronte digitali, al DNA e ai dati di immatricolazione dei veicoli. Una volta adottato il testo, si potrà ritenere che il principio di disponibilità sarà stato parzialmente applicato. Nell'ottobre 2007 sono stati presentati altri strumenti di applicazione (cfr. allegato 1).
35. Dopo ampie consultazioni con gli Stati membri e le associazioni nazionali e internazionali, il 6 novembre 2007 la Commissione ha adottato la proposta relativa a un approccio comune dell'UE all'uso dei dati dei passeggeri ai fini della lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata (**PNR UE**), che fa parte di un pacchetto completo antiterrorismo (cfr. punto 41).
36. È inoltre in corso lo sviluppo di collegamenti tra il SIS II e il sistema d'informazione Europol, avviato nel 2006. Va osservato che **Europol è già collegato al SISone4all**.

1.3.2. *Terrorismo*

37. **Notevole** è stato lo **sforzo** compiuto in questo settore. È importante sottolineare che l'attuazione del piano d'azione dell'UE per la lotta contro il terrorismo è proseguita in tutti e quattro i settori (prevenzione, tutela, azione penale e risposta).
38. In base alle informazioni raccolte in uno studio per gli Stati membri sulla rete per le crisi transfrontaliere concluso nel gennaio 2008, la Commissione ha deciso di abbandonare l'istituzione di una **rete dei servizi di contrasto europea (LEN)**.
39. Nel corso del 2007 il Consiglio ha discusso la relazione sul **meccanismo di valutazione "tra pari"**, presentata dal Segretariato generale del Consiglio. Alla luce delle raccomandazioni formulate nella valutazione a pari livello dei dispositivi nazionali antiterrorismo, sono state individuate varie azioni per rafforzare le capacità nazionali di lotta al terrorismo.
40. Proseguono le azioni della Commissione per contrastare la produzione e la diffusione di armi chimiche, nucleari e biologiche. La Commissione sta preparando un **pacchetto completo di misure in materia di CBRN**, che sarà pronto entro giugno 2009 e abbraccerà le competenze di tutti i servizi interessati della Commissione. Ne faranno parte una comunicazione sui CBRN, un piano d'azione sulla preparazione contro gli attacchi biologici, un piano d'azione sulle minacce di tipo radiologico e nucleare, un documento di lavoro dei servizi della Commissione riguardante la sicurezza e la salute e un libro verde sul contenimento delle minacce chimiche.

41. Da ultimo va ricordato che sono state prese **iniziative supplementari** per integrare quelle contemplate dal piano d'azione dell'Aia; in particolare il 6 novembre 2007 è stato adottato un pacchetto completo antiterrorismo, che comprende una proposta su un **PNR UE** (cfr. punto 35), un piano d'azione in materia di esplosivi e una proposta di revisione della decisione quadro relativa alla lotta contro il terrorismo (sulla base della relazione di valutazione della decisione quadro). L'ultima iniziativa, su cui il Consiglio ha concordato un orientamento comune già nell'aprile del 2008, è volta ad armonizzare le disposizioni nazionali sulla pubblica istigazione a commettere atti di terrorismo, il proselitismo e l'addestramento a fini terroristici, affinché questi tipi di condotta siano penalmente perseguibili, anche se commessi attraverso Internet, in tutto il territorio dell'UE, e a garantire che le disposizioni vigenti in materia di pene e sanzioni, responsabilità delle persone giuridiche, giurisdizione e perseguibilità applicabili ai reati di terrorismo siano estese anche a queste condotte.

1.3.3. Prevenzione e lotta alla criminalità organizzata

42. **In questo settore sono state realizzate varie azioni:** l'adozione dell'analisi annuale di Europol sulla minaccia costituita dalla criminalità organizzata (giugno 2007), la creazione di un gruppo di direzione delle indagini finanziarie, l'esame dell'attuazione della legislazione in materia di tratta delle persone, la relazione sull'attuazione della decisione quadro relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato, e la relazione sul programma di lavoro relativo alla cooperazione doganale.

43. Nel complesso, tuttavia, i progressi in questo settore sono **ampiamente insoddisfacenti**, principalmente perché da un esame della Commissione risulta che molte azioni (come la redazione di un documento di lavoro su un'attività di contrasto della criminalità basata sull'intelligence, la formulazione di raccomandazioni relative ad una metodologia uniforme di analisi della vulnerabilità nell'ambito dell'impermeabilità della legislazione alla criminalità, una raccomandazione e/o proposta di accrescere la trasparenza delle persone giuridiche ai fini di ridurre la vulnerabilità in rapporto all'infiltrazione della criminalità organizzata) sono ormai inattuabili o realizzabili meglio a livello nazionale.

44. Altre azioni sono state **ritardate**; tra queste, la presentazione di una relazione completa sulla criminalità in Europa, l'istituzione di norme comuni in materia di capacità di investigazione finanziaria (prevista per il 2009) e l'adozione di una decisione quadro sulla partecipazione ad organizzazioni criminali, che sebbene fosse stata approvata a livello politico al Consiglio GAI del giugno 2006 non è stata ancora adottata formalmente.

1.3.4. Cooperazione di polizia e doganale

45. I **progressi** in questo campo sono stati **insufficienti**. Dopo un attento esame, la Commissione ha concluso che alcune azioni non erano **più attuabili** (come la comunicazione sulla lotta al traffico illecito transfrontaliero di merci proibite o soggette a restrizioni) o erano state soppiantate da altre azioni (come la proposta di direttiva sulla maggiore sicurezza dei trasporti attraverso l'istituzione di uno spazio di cooperazione giudiziaria e di polizia sulle reti transeuropee di trasporto, cui si è sostituita l'iniziativa citata al punto 58). Altre misure sono state **ritardate**.

46. Nel 2007 il Consiglio ha presentato la relazione sull'attuazione e sulla valutazione del programma di lavoro relativo alla cooperazione doganale per il periodo 2004-2006.
47. I dibattiti guidati dalla Commissione sullo sviluppo di una metodologia comune e sull'organizzazione di operazioni doganali e di polizia comuni di breve durata o di squadre multidisciplinari comuni sono ancora in corso.
48. Nel giugno 2007 il Consiglio ha approvato a livello politico la proposta tedesca di creare una **rete europea di autorità preposte alla lotta contro la corruzione**. La creazione di tale rete è stata rimandata in attesa che la proposta sia adottata dal Consiglio come previsto nel 2008, previo parere del Parlamento europeo.
49. Procedono le attività di attuazione delle conclusioni del Consiglio del 2004 sulla lotta alla criminalità organizzata nei **Balcani occidentali**. La nuova convenzione SECI (iniziativa per la cooperazione nell'Europa sudorientale), che permetterà una cooperazione più stretta tra SECI ed Europol, è in fase di ultimazione e dovrebbe essere adottata sotto la presidenza slovena.

1.3.5. Gestione delle crisi in ambito UE

50. La Commissione intende coordinare gli sforzi degli Stati membri e garantire che siano installati sistemi efficienti di allarme e di informazione per proteggere gli elementi principali delle infrastrutture critiche. Una proposta legislativa della Commissione per istituire una **rete informativa di allarme sulle infrastrutture critiche** (CIWIN), originariamente programmata per il 2005, è **stata ritardata** e potrebbe essere presentata entro fine 2008. Nel gennaio 2008 è stato realizzato un sistema prototipo, che è stato presentato agli Stati membri.

1.3.6. Prevenzione generale della criminalità

51. **In questo settore gli sviluppi sono stati crescenti.** Negli ultimi due anni si sono riuniti vari gruppi di esperti per discutere l'istituzione di strumenti europei per raccogliere, analizzare e confrontare informazioni sulla criminalità e la vittimizzazione, tenendo conto delle rispettive tendenze negli Stati membri. I gruppi hanno studiato la fattibilità dell'uso di vari strumenti. Sono state svolte azioni specifiche, in particolare per prevenire la violenza nello sport (teppismo sportivo): la Commissione ha organizzato un'alta conferenza in materia, il 28 e 29 novembre, e ha partecipato attivamente ai vari gruppi di esperti sulla sicurezza negli eventi sportivi.

1.4. Rafforzare la giustizia

1.4.1. Instaurazione di un rapporto di fiducia reciproca

52. I progressi in questo settore sono stati **soddisfacenti**. La cooperazione giudiziaria civile e penale potrebbe essere potenziata rafforzando il rapporto di fiducia reciproca e sviluppando gradualmente una cultura giudiziaria europea basata sulla diversità degli ordinamenti giuridici degli Stati membri e sull'unità nel diritto europeo.
53. Nel 2006 è stata formalmente istituita, conformemente al diritto belga, la **rete europea di formazione giudiziaria** (REFG). L'istituto europeo per la formazione e la REFG organizzano periodicamente vari seminari a livello UE per promuovere la

cooperazione tra i membri delle professioni legali al fine di definire le migliori prassi.

54. Il 4 febbraio 2008 è stata adottata una comunicazione della Commissione relativa alla **creazione di un forum di discussione sulle politiche e sulle prassi dell'UE nel settore della giustizia**. Il forum riunirà operatori della giustizia, esponenti del mondo accademico e rappresentanti delle amministrazioni giudiziarie, e fornirà alla Commissione feedback e contributi per il meccanismo di valutazione.

1.4.2. Cooperazione giudiziaria penale

55. In questo campo il livello di realizzazione è stato **piuttosto basso**.
56. Il calendario di varie azioni (come la proposta relativa alle decisioni di sospensione e ritiro della patente di guida, la proposta volta a completare il mandato europeo di raccolta delle prove e il libro verde sull'utilizzo delle prove) è stato rivisto in considerazione dei possibili sviluppi istituzionali nei settori interessati.
57. In altri casi le azioni sono state sostituite da altre misure considerate più adeguate (come il libro verde e la proposta sulle sentenze in contumacia, a seguito della presentazione di un'iniziativa legislativa della presidenza slovena), oppure si ritenuto inopportuno legiferare a livello dell'Unione per mancanza di certezze circa un eventuale valore aggiunto UE (ad esempio a seguito dei risultati della valutazione d'impatto della proposta relativa alla protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia).
58. Il 19 marzo 2008 la Commissione ha adottato una proposta di direttiva volta ad agevolare la repressione transfrontaliera **delle infrazioni stradali attraverso meccanismi tecnici** che consentano di identificare e quindi sanzionare i conducenti europei che commettono infrazioni in uno Stato membro diverso da quello di immatricolazione del veicolo.
59. L'11 luglio 2007 la Commissione ha adottato la seconda relazione sull'attuazione della **decisione quadro relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna** tra Stati membri.
60. La relazione sull'attuazione della decisione quadro del 2003 relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio è posticipata al 2008 per mancata comunicazione delle informazioni da parte di numerosi Stati membri.
61. A causa di divergenze tra gli Stati membri, la proposta della Commissione relativa alla conclusione e alla firma della **convenzione del Consiglio d'Europa contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo** (convenzione di Varsavia) a nome della CE giace ancora al Consiglio e pertanto la sua adozione è stata rimandata.
62. Per quanto riguarda la proposta della Commissione relativa alla conclusione del protocollo delle Nazioni Unite sulla lotta contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni, si sono verificati ritardi in attesa che gli Stati membri attuassero la normativa pertinente, in particolare la direttiva 91/477/CE e il progetto di regolamento relativo al regime delle licenze di

esportazione/importazione. La ratifica del protocollo delle Nazioni Unite sulle armi da fuoco sarà pertanto possibile una volta recepita la direttiva nelle legislazioni nazionali (entro il 2010) e una volta adottato ed entrato in vigore il regolamento (in linea di principio non prima della fine del 2009).

1.4.3. Cooperazione giudiziaria civile

63. I **progressi** in questo campo sono stati **sostanziali**.
64. L'11 luglio 2007 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il regolamento sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali ("ROMA II").
65. Il 7 febbraio 2007 la Commissione ha adottato il libro verde sul riesame della normativa comunitaria in materia di protezione dei consumatori. Il 6 marzo 2008 è stato adottato il secondo libro verde sull'esecuzione effettiva delle decisioni giudiziarie nell'Unione europea, riguardante la trasparenza del patrimonio del debitore.
66. A seguito dell'accordo raggiunto in seconda lettura tra i colegislatori (il 23 aprile 2008 il Parlamento europeo ha approvato la posizione comune del Consiglio), entro giugno 2008 dovrebbe essere formalmente adottata la **direttiva relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale**.
67. Nel novembre 2007, durante la XXI sessione plenaria (diplomatica) della conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato, è stato raggiunto un accordo definitivo sui negoziati relativi alla convenzione sulle obbligazioni alimentari. Il 30 ottobre 2007 è stata firmata la nuova **convenzione di Lugano** concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, conclusa dalla Comunità europea e l'Islanda, la Norvegia e la Svizzera. La Commissione ne ha già proposto la ratifica da parte della Comunità.

2. MONITORAGGIO DEL RECEPIMENTO A LIVELLO NAZIONALE

2.1. Metodologia

68. Gli strumenti legislativi interessati sono quelli soggetti a recepimento nel diritto interno degli Stati membri, ossia le **direttive** e le **decisioni quadro**. Ai fini della presente relazione, la data limite è il **31 marzo 2008**.
69. La tabella all'allegato 2 riprende l'insieme degli strumenti il cui termine di recepimento è scaduto alla data limite.
70. La **metodologia** seguita per la presente relazione è quella descritta nella relazione sull'attuazione del programma dell'Aia per il 2005.

2.2. Monitoraggio per politica

2.2.1. Orientamenti generali

71. Per quanto riguarda i **diritti fondamentali**, la direttiva 95/46/CE sulla protezione dei dati personali ha conseguito i suoi obiettivi. Alcuni Stati membri, però, non hanno

ancora recepito una serie di importanti disposizioni della direttiva, in altri casi il recepimento o l'attuazione pratica non è conforme alla direttiva. Sono stati avviati vari procedimenti di infrazione per inosservanza o errata applicazione, e in un caso è stata adita la Corte di giustizia.

2.2.2. *Cittadinanza dell'Unione*

72. A partire dal 30 aprile 2006 la direttiva 2004/38/CE, che consolida e aggiorna il diritto alla libera circolazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari, abroga e sostituisce una serie di strumenti giuridici in materia di libera circolazione dei cittadini dell'Unione e di paesi terzi. Dopo un iniziale ritardo nel recepimento della direttiva, gli Stati membri hanno intensificato gli sforzi. Tuttavia, poiché certi Stati membri hanno adempiuto solo in parte all'obbligo di comunicazione, sono tuttora pendenti vari procedimenti di infrazione e alcuni Stati Membri sono in fase di contenzioso¹⁰.
73. Per quanto riguarda la precedente legislazione comunitaria sulla libera circolazione delle persone, consolidata dalla direttiva 2004/38/CE, sono tuttora pendenti procedimenti di infrazione per inosservanza o errata applicazione a carico di tre Stati membri. I procedimenti sono giunti a una fase avanzata del contenzioso, quella del parere motivato ai sensi dell'articolo 228 del trattato CE.

2.2.3. *Asilo, migrazione e frontiere*

74. Nel campo dell'**asilo** la comunicazione delle disposizioni di attuazione è in generale **abbastanza lenta**. La direttiva recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo è stata ormai recepita in modo soddisfacente in quasi tutti gli Stati membri. Nove di essi, però, non hanno ancora adempiuto all'obbligo di comunicazione relativo alla direttiva recante norme minime sull'attribuzione della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale. Tredici Stati membri non hanno ancora comunicato le disposizioni che attuano integralmente la più recente direttiva sulle procedure di asilo.
75. In materia di **migrazione legale**, sono stati prodotti sforzi per accelerare la comunicazione delle misure di recepimento della direttiva sul diritto al ricongiungimento familiare e della direttiva sullo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. Tuttavia, a ormai più di due anni dalla scadenza dei termini di recepimento, sono rispettivamente uno e tre gli Stati membri che non hanno ancora adempiuto all'obbligo di comunicazione. La Corte ha condannato quasi tutti questi Stati per mancata comunicazione. Quanto a tre direttive, due sull'ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio o di attività simili, e di ricerca e una sul titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale, rispettivamente tre, dieci e due Stati membri sono in ritardo nel recepimento.

¹⁰ Sebbene i "vecchi" strumenti sulla libera circolazione siano scaduti, le loro disposizioni sono state riprese e consolidate dalla direttiva 2004/38/CE.

76. Riguardo all'immigrazione clandestina, procede il recepimento dei tre strumenti giuridici meno recenti¹¹. Quanto agli strumenti più recenti, il **recepimento è eterogeneo**. Tre Stati membri sembrano incontrare particolari difficoltà nel recepire integralmente la direttiva relativa all'assistenza durante il transito nell'ambito di provvedimenti di espulsione per via aerea, e la Corte li ha condannati per mancata comunicazione. Due Stati membri sono invece in ritardo nel recepimento della direttiva concernente l'obbligo dei vettori di comunicare i dati relativi alle persone trasportate.

2.2.4. Sicurezza

77. È difficile valutare l'attuazione degli strumenti di lotta alla criminalità organizzata e di cooperazione di polizia e doganale, specie delle convenzioni e relativi protocolli adottati in base al titolo VI del trattato UE, dato che tali strumenti non prevedono né l'obbligo formale di comunicazione per gli Stati membri, né relazioni di attuazione a livello nazionale. Al momento, **la ratifica in tempi rapidi resta la priorità principale**.

78. È **molto difficile valutare** il rispetto o l'applicazione a livello nazionale degli strumenti giuridici in materia di terrorismo e prevenzione e lotta alla criminalità organizzata; tali strumenti infatti spesso non prevedono la pubblicazione di relazioni né obbligano gli Stati membri a comunicare le misure nazionali pertinenti. Per quanto riguarda la decisione quadro concernente le modalità di cooperazione tra le unità di informazione finanziaria, si può ritenere in larga misura che quasi tutti gli Stati membri si siano conformati sul piano giuridico alla maggior parte delle disposizioni chiave della decisione.

79. In materia di cooperazione di polizia e doganale, prosegue il processo di ratifica della convenzione Napoli II. Servono tuttavia più sforzi da parte di alcuni Stati membri per migliorare il livello di recepimento della posizione comune sullo scambio di dati con Interpol.

2.2.5. Giustizia

2.2.5.1. Giustizia penale

80. Come nel settore della sicurezza (cfr. sezione 2.2.4), la valutazione dell'attuazione a livello nazionale in questo campo è difficile, vista la natura degli strumenti adottati e visti i poteri più limitati della Commissione e della Corte di giustizia.

81. Nel settore del **reciproco riconoscimento**, il mandato d'arresto europeo è operativo in tutti gli Stati membri, anche se molti devono ancora produrre sforzi per conformarsi del tutto alla decisione quadro.

82. L'attuazione della decisione quadro relativa all'esecuzione dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio rimane deludente. Sono trascorsi più di due

¹¹ La direttiva relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi, la direttiva che completa la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen e la direttiva volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali.

anni dalla scadenza del termine di attuazione e dodici Stati membri non hanno ancora adempiuto all'obbligo di comunicazione o l'hanno fatto solo in parte.

83. Mancano ancora i dati sulla decisione quadro relativa alle sanzioni pecuniarie.
84. Per quanto riguarda l'armonizzazione degli strumenti nel settore della cooperazione giudiziaria penale, nel periodo considerato dalla presente comunicazione la Commissione ha pubblicato un numero limitato di relazioni (sugli strumenti relativi alla protezione dell'euro contro la contraffazione monetaria, alla corruzione nel settore privato, agli strumenti o proventi di reato), le quali indicano tutte un livello di recepimento globalmente insoddisfacente negli Stati membri valutati. Il numero di Stati membri ancora inadempienti all'obbligo di comunicazione varia, ma rimane elevato.
85. Quanto alla decisione quadro sulla lotta contro il terrorismo, tutti gli Stati membri hanno comunicato le rispettive misure di recepimento. L'attuazione delle disposizioni principali può ritenersi soddisfacente, nonostante rimangano alcune lacune.
86. Si rilevano progressi nella ratifica, da parte di altri quattro Stati membri dell'UE-12¹², della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee e dei relativi protocolli. Purtroppo il secondo protocollo non è ancora entrato in vigore perché uno Stato membro non l'ha ratificato.

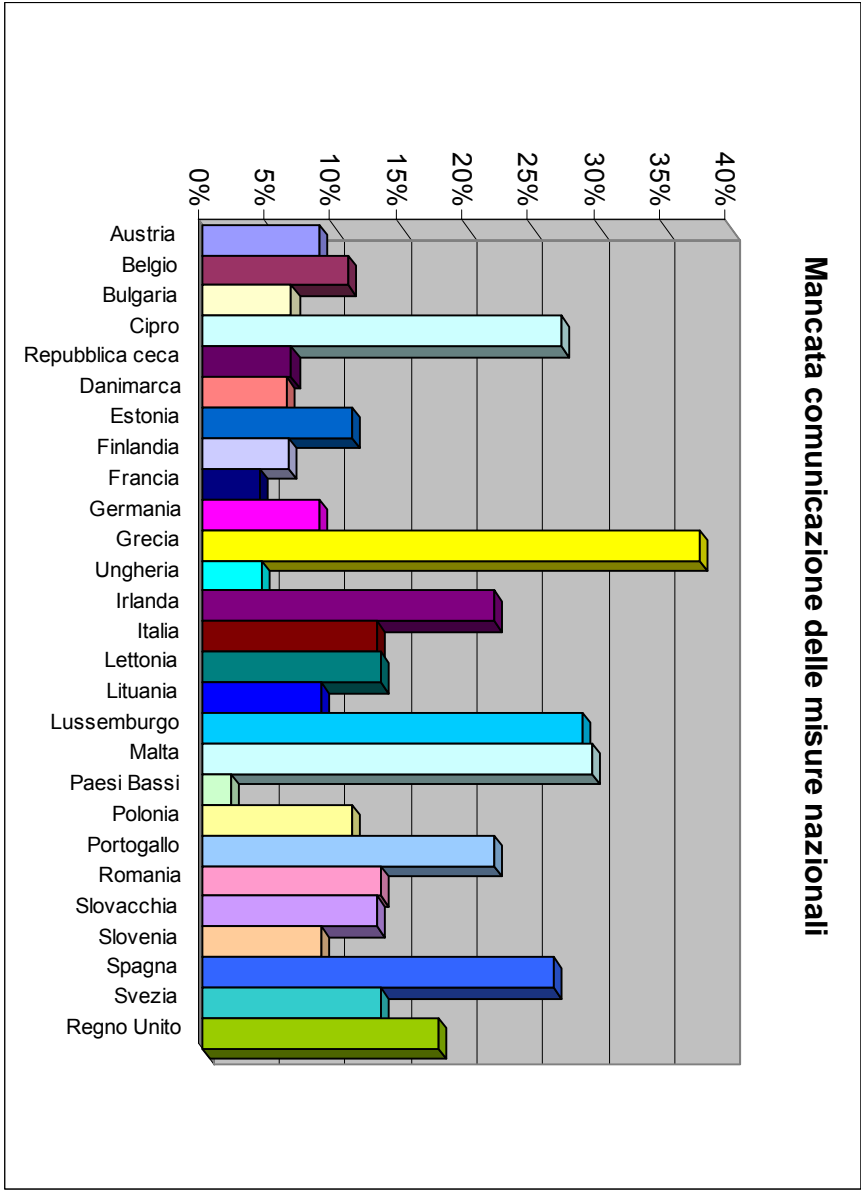
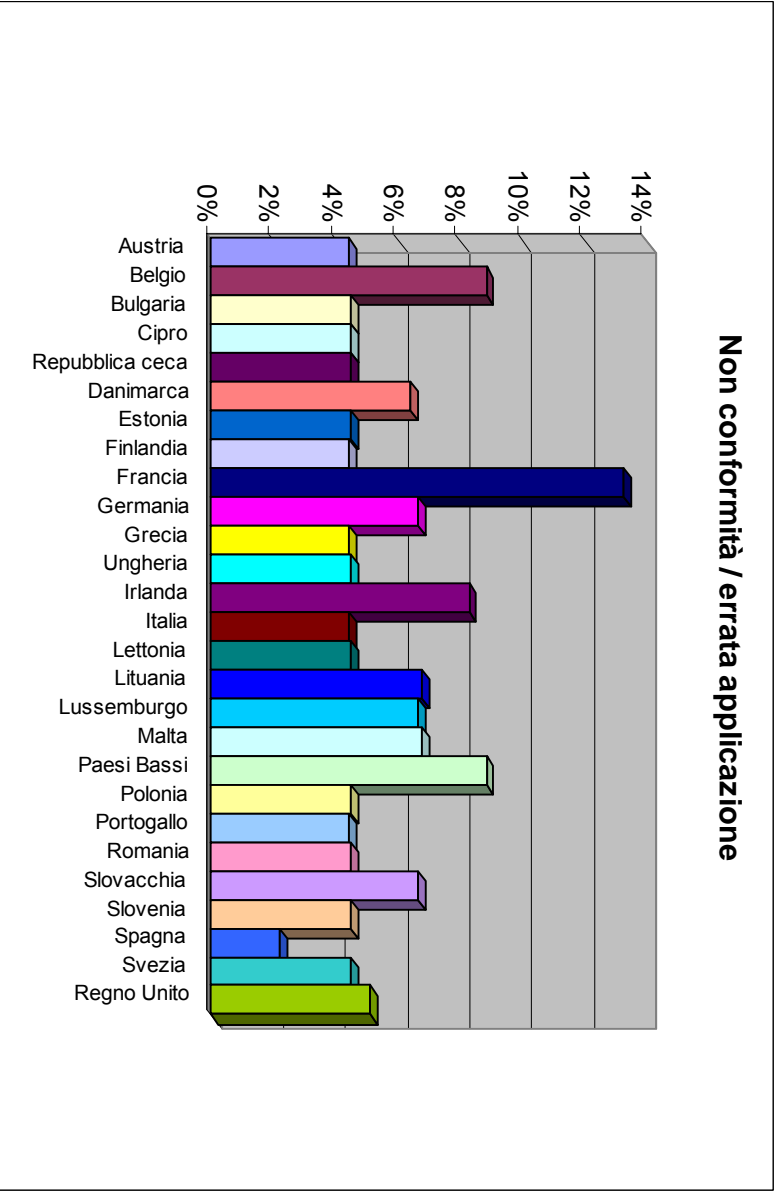
2.2.5.2. Giustizia civile

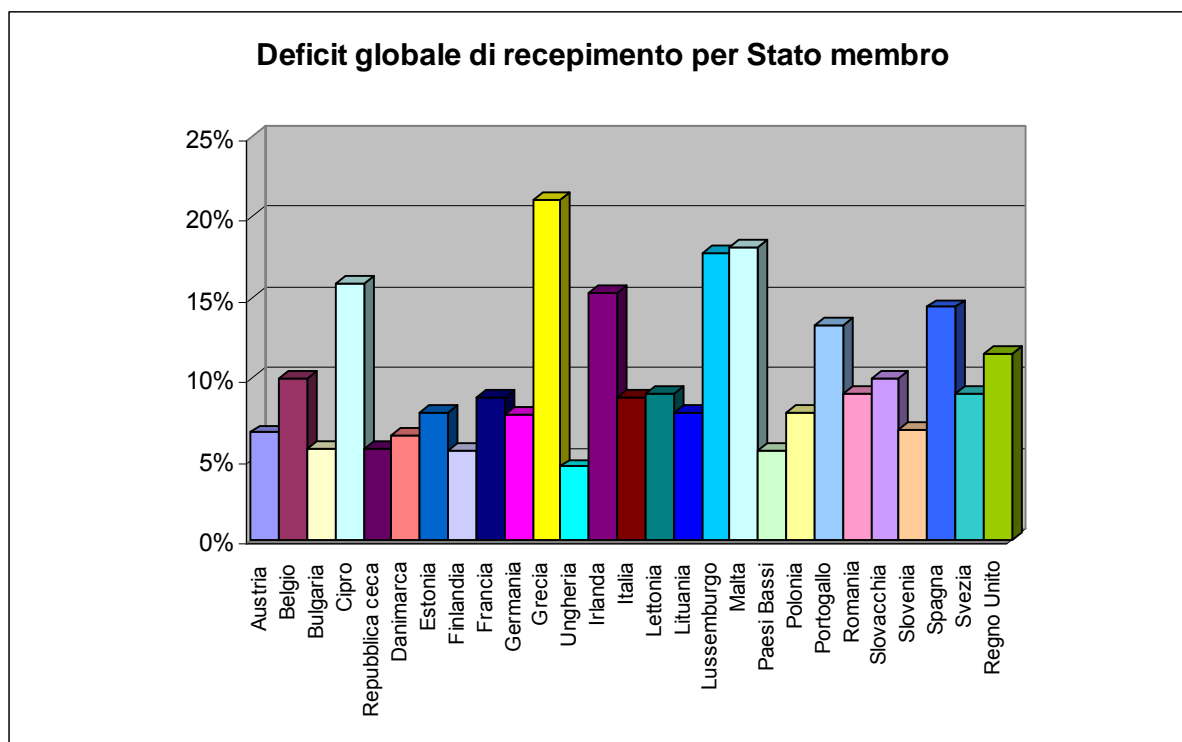
87. Sono stati fatti passi avanti nel recepimento della direttiva sul patrocinio a spese dello Stato e di quella relativa all'indennizzo delle vittime di reato, ma uno Stato membro sembra incontrare particolari difficoltà.
88. Il livello generale dell'applicazione di due regolamenti, uno sulla cooperazione fra le autorità giudiziarie degli Stati membri nel settore dell'assunzione delle prove in materia civile o commerciale, l'altro concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, può ritenersi soddisfacente.

2.3. Monitoraggio per Stato membro

89. I seguenti dati globali prescindono dallo strumento e sono deducibili dai due indicatori riportati nella tabella di cui all'allegato 2. Le prime due tabelle illustrano la situazione di ciascuno Stato membro in relazione, la prima, alla mancata comunicazione delle disposizioni di attuazione, la seconda alla non conformità o errata applicazione. La terza tabella rispecchia invece il deficit di attuazione per singolo Stato membro, in relazione a entrambi gli indicatori.

¹² Con UE-12 si intendono gli Stati membri che hanno aderito all'UE nel 2004 e nel 2007.





3. CONCLUSIONI

90. La terza relazione annuale di monitoraggio del piano d'azione dell'Aia conferma, in linea di massima, le tendenze osservate nelle relazioni precedenti.
91. Come nel 2005 e nel 2006, **i progressi sono stati insufficienti soprattutto nei settori riguardanti il "terzo pilastro"**, quale la prevenzione e lotta alla criminalità organizzata, la cooperazione di polizia e doganale e la cooperazione giudiziaria penale. L'unico settore del terzo pilastro in cui i progressi sono stati rilevanti è **lotta al terrorismo**, che rimane una delle principali priorità nel campo della giustizia e degli affari interni.
92. In linea con i risultati del 2005 e del 2006, il livello di realizzazione più alto si è riscontrato nelle azioni del **"primo pilastro"**. **Progressi significativi** si registrano nei settori politicamente prioritari, quali la migrazione, la gestione delle frontiere e la cooperazione giudiziaria civile.
93. Per quanto riguarda la comunicazione delle disposizioni nazionali di attuazione degli strumenti giuridici del titolo IV del trattato CE, alcuni Stati membri (ad esempio la Germania o l'Italia) hanno mosso considerevoli passi avanti rispetto alla situazione constatata nella relazione dell'anno scorso. La situazione rimane invece deludente per un certo numero di Stati membri che non hanno rispettato il termine di recepimento, con ritardi spesso di più di un anno o in alcuni casi di parecchi anni.
94. Per quanto concerne gli strumenti giuridici del titolo VI del trattato UE, è opportuno intensificare gli sforzi per un'attuazione puntuale e completa. Nonostante gli innegabili progressi degli Stati membri nel 2007, in relazione ad alcuni strumenti giuridici la comunicazione delle disposizioni di attuazione delle decisioni quadro è avvenuta con lunghi ritardi, talvolta di parecchi anni. Conseguenza di questi ritardi e

del mancato recepimento a livello nazionale degli strumenti UE è un quadro normativo "virtuale" della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Inoltre, il recepimento da parte degli Stati membri esaminati è spesso incompleto o inesatto.

95. Sebbene diverse ragioni giustifichino il calo generale del 2007, i progressi modesti nelle materie del titolo VI del trattato UE confermano le preoccupazioni espresse dalla Commissione nelle precedenti relazioni annuali e la **necessità di migliorare il processo decisionale** in questo ambito UE.
96. Per **rilanciare e rinvigorire l'azione dell'Unione**, soprattutto nei settori che hanno registrato progressi limitati negli ultimi anni, la Commissione intende presentare, nel corso del 2009, una **comunicazione sul futuro delle politiche di giustizia, libertà e sicurezza**. Questa comunicazione servirà da base per discutere e preparare il nuovo programma pluriennale nel settore GLS per il periodo 2010-2014 e subentrerà ai programmi di Tampere e dell'Aia
97. La **comunicazione sull'immigrazione e il piano strategico sull'asilo**, adottati il 17 giugno, costituiranno il punto di partenza per discutere i futuri sviluppi in questi settori. I risultati delle discussioni saranno usati per preparare la comunicazione del 2009 sul nuovo programma pluriennale.



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 8.10.2008
COM(2008) 611 definitivo

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

**RAFFORZARE L'APPROCCIO GLOBALE IN MATERIA DI MIGRAZIONE:
AUMENTARE IL COORDINAMENTO, LA COERENZA E LE SINERGIE**

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

**RAFFORZARE L'APPROCCIO GLOBALE IN MATERIA DI MIGRAZIONE:
AUMENTARE IL COORDINAMENTO, LA COERENZA E LE SINERGIE**

1. INTRODUZIONE

L'approccio globale in materia di migrazione può essere definito come la dimensione esterna della politica di migrazione dell'Unione europea: si basa su un autentico partenariato con i paesi terzi, è pienamente integrato nelle altre politiche esterne dell'UE e affronta in modo esaustivo ed equilibrato tutte le questioni relative alla migrazione e all'asilo. Adottato nel 2005, manifesta l'ambizione dell'Unione europea di istituire un quadro intersettoriale per gestire la migrazione in modo coerente, tramite il dialogo politico e una stretta cooperazione pratica con i paesi terzi.

Negli ultimi tre anni l'approccio globale è già stato oggetto di tre comunicazioni specifiche della Commissione¹, che hanno stabilito misure a breve termine per precisi paesi e zone geografiche, e nel dicembre 2007 è stato oggetto anche di una relazione intermedia². Altre comunicazioni, pur senza concentrarsi principalmente sull'approccio globale, hanno contribuito alle sue tre dimensioni essenziali: la gestione dell'immigrazione legale, la lotta contro quella irregolare e la dimensione 'migrazione e sviluppo'.

Da questi documenti risulta evidente che l'approccio globale è un processo ancora in evoluzione, anche se sono stati già conseguiti molti risultati importanti. Tra le iniziative più promettenti figurano la creazione di un centro di informazione e gestione della migrazione in Mali, i partenariati per la mobilità nelle Repubbliche di Capo Verde e Moldavia, il potenziamento delle capacità nelle agenzie nazionali per l'occupazione e per la migrazione, ad esempio in Marocco, e una rete di ricercatori in materia di migrazione tra vari paesi del Mediterraneo³. È giunto però il momento che l'UE rafforzi la gestione della migrazione esterna, per renderla più coordinata e più coerente.

La comunicazione del giugno 2008 dal titolo "Una politica d'immigrazione comune per l'Europa"⁴ ha illustrato l'esigenza di potenziare l'approccio globale per garantire una politica europea coerente e comune, ribadendo il principio secondo cui, per gestire efficacemente i flussi migratori, sono necessarie forme autentiche di partenariato e cooperazione con i paesi terzi e le questioni migratorie vanno pienamente integrate nella cooperazione allo sviluppo e nelle altre politiche esterne dell'Unione, inglobando al tempo stesso le questioni che ne

¹ "Priorità d'azione per rispondere alle sfide dell'immigrazione. Prima iniziativa presa dopo la riunione di Hampton Court" (COM(2005)621); "L'approccio globale in materia di migrazione un anno dopo: verso una politica europea globale della migrazione" (COM(2006) 735); "Applicazione dell'approccio globale in materia di migrazione alle aree orientali e sudorientali vicine all'Unione europea" (COM(2007) 247).

² "Verso una politica comune di immigrazione", relazione intermedia sui progressi compiuti nell'approccio globale in materia di migrazione (SEC (2007) 1632).

³ Centro per informazioni e gestione della migrazione (CIGEM), Consorzio euromediterraneo per la ricerca applicata sulle migrazioni internazionali (CARIM), Agence nationale de promotion de l'Emploi et des Competences (ANAPEC).

⁴ "Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti" (COM(2008) 359).

discendono. Questi elementi dovrebbero figurare nel patto europeo sull'immigrazione e l'asilo che il Consiglio europeo dovrebbe adottare e del quale la presente comunicazione intende costituire uno dei primi elementi.

La presente comunicazione risponde all'invito del Consiglio europeo alla Commissione di riferire in merito alle azioni intraprese per realizzare l'approccio globale; apre prospettive e suggerisce miglioramenti sostanziali e metodologici, concentrandosi sui possibili modi per aumentare il coordinamento, la coerenza e le sinergie; esamina la pertinenza dello sviluppo tematico dell'approccio globale e propone azioni approfondite e più mirate; con riferimento agli aspetti geografici, suggerisce di impostare la cooperazione in maniera più differenziata adeguandola agli specifici contesti regionali e nazionali; considera l'approccio globale come quadro di coerenza e coordinamento per una migliore governance dei flussi migratori e ne valuta l'efficacia dal punto di vista degli strumenti finanziari disponibili.

In questa sede non si parlerà invece del rafforzamento degli aspetti esterni dell'asilo e della protezione dei rifugiati, che è un elemento cruciale dell'approccio UE in materia di migrazione, essendo il tema trattato separatamente nel Piano strategico sull'asilo presentato dalla Commissione nel giugno 2008⁵.

2. RILEVANZA DELL'APPROCCIO GLOBALE A LIVELLO TEMATICO

L'approccio globale riflette la profonda trasformazione subita negli ultimi anni dalla dimensione esterna della politica di migrazione europea: da un'impostazione incentrata principalmente sulla sicurezza e focalizzata sulla riduzione delle pressioni migratorie si è passati a un approccio più trasparente ed equilibrato, guidato da una migliore comprensione di tutti gli aspetti del fenomeno e volto a migliorare le misure di accompagnamento di gestione dei flussi migratori, a trasformare migrazione e mobilità in forze positive a favore dello sviluppo, ad attribuire maggiore attenzione nelle politiche alla questione del lavoro dignitoso per gestire meglio la migrazione economica.

L'UE ha fondato il carattere pluridimensionale dell'approccio globale su una base tematica, comprendendo migrazione legale e mobilità, migrazione irregolare, e migrazione e sviluppo. Numerose azioni concrete hanno preceduto l'approccio globale, molte delle quali però realizzate in modo isolato. Per sua natura, invece, l'approccio mira a combinare più sistematicamente l'azione svolta nei vari campi tematici dalla Comunità, dagli Stati membri dell'UE e dai paesi terzi, o da altri protagonisti.

2.1. Migrazione economica legale e mobilità

L'UE sostiene gli sforzi destinati a rafforzare le capacità dei paesi terzi di gestire la migrazione legale, anche agevolando le attività dei servizi nazionali o dei centri autonomi incaricati di fornire consulenze ai potenziali migranti e/o ai loro cittadini all'estero. Come ribadisce la comunicazione di giugno sulla politica d'immigrazione comune, i paesi terzi vanno considerati partner anche al momento di affrontare le esigenze dell'UE in termini di manodopera, pur nel rispetto del principio della preferenza comunitaria per i cittadini dell'Unione. L'UE deve quindi investire nell'informazione dei potenziali migranti sulle opportunità legali di accesso all'UE, sui rischi legati alla migrazione irregolare e sui loro

⁵ "Piano strategico sull'asilo: un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea" (COM(2008) 360).

diritti e doveri nei paesi di destinazione. A questo scopo sarà presentato a tempo debito un portale sull'immigrazione, destinato ad aiutare i potenziali immigrati a comprendere le norme e procedure per accedere legalmente all'UE e ai suoi Stati membri. Tali informazioni saranno comunicate anche tramite apposite campagne d'informazione. Assumono rilievo anche i partenariati pilota per la mobilità, i primi due dei quali sono stati firmati il 5 giugno 2007 con le Repubbliche di Moldova e Capo Verde, in quanto creano un quadro generale per la gestione della migrazione con singoli paesi terzi.

Per sviluppare maggiormente una politica comune europea d'immigrazione occorre studiare i mezzi per collegare la domanda e l'offerta di lavoro e consentire un accesso più flessibile a chi intende immigrare per motivi di lavoro. Bisogna perciò intensificare i lavori in settori quali il riconoscimento delle qualifiche conseguite all'estero, la trasferibilità dei diritti a pensione e di altri diritti a prestazioni sociali, la promozione dell'integrazione sul mercato del lavoro alle due estremità del percorso migratorio, l'inclusione sociale dei migranti e lo sviluppo di capacità interculturali. È inoltre essenziale garantire la piena applicazione della normativa sui visti per i ricercatori⁶, incoraggiando l'ammissione e la mobilità dei cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica.

La mobilità per soggiorni di breve durata e viaggi d'affari sta diventando sempre più importante per lo sviluppo economico dell'UE. L'UE e i suoi Stati membri hanno quindi interesse a promuovere la mobilità di breve durata, in particolare semplificando le condizioni di viaggio dei viaggiatori in buona fede provenienti da alcuni paesi terzi, in particolare da quelli vicini all'UE. Il sistema di informazione visti (VIS), che diventerà operativo nel 2009, sarà gradualmente introdotto entro il 2011 in tutti i paesi terzi soggetti all'obbligo di visto. Inoltre, in accordo con le conclusioni del Consiglio del giugno 2008, la Commissione presenterà all'inizio del 2010 una proposta relativa a un sistema di registrazione dei viaggiatori.

Anche il Codice comunitario dei visti⁷ favorirà l'informazione e garantirà la certezza del diritto per i richiedenti visto, rafforzando le garanzie procedurali con norme relative alla motivazione obbligatoria in caso di rifiuto del visto. L'armonizzazione delle procedure dovrebbe contribuire alla parità di trattamento dei richiedenti visto e sarà incrementato il rilascio di visti per ingressi multipli per soggiorni di lunga durata ai richiedenti in buona fede.

In questo contesto la Commissione propone:

- di attuare e in seguito valutare la prima generazione dei partenariati per la mobilità, al fine di estendere l'uso di questi meccanismi cruciali per la cooperazione strategica con alcuni paesi terzi, tenendo conto delle priorità della politica estera dell'UE;
- di sviluppare ulteriormente le capacità nazionali e i centri di informazione e gestione della migrazione nei paesi interessati, tenendo conto delle varie esperienze in corso;
- di ricorrere più sistematicamente ai canali d'informazione per comunicare ai migranti le condizioni di ammissione e i loro doveri e diritti, ivi compresi i diritti fondamentali, e prepararli eventualmente all'integrazione, anche in collaborazione con le parti sociali nei paesi terzi;

⁶ GU L 289 del 3.11.2005, pag. 15; GU L 289 del 3.11.2005, pag. 23; GU L 289 del 3.11.2005, pag. 26.

⁷ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un Codice comunitario dei visti (COM(2006) 403).

- di elaborare strumenti destinati a collegare l’offerta e la domanda di lavoro e incentivare i gemellaggi tra le agenzie di collocamento e le istituzioni strategiche negli Stati membri e nei paesi terzi;
- di stimolare lo scambio delle migliori pratiche tra gli Stati membri, i migranti e le associazioni delle comunità stanziali di emigrati (le cosiddette diaspore), nonché tra coloro che operano nei paesi terzi, a livello regionale e locale, nel settore dell’integrazione dei migranti;
- di incentivare la migrazione circolare introducendo o rafforzando misure giuridiche e operative finalizzate ad esempio:
 - a raccogliere le migliori pratiche e lanciare iniziative pilota di migrazione circolare, per aumentare il contributo della migrazione circolare allo sviluppo dei paesi di provenienza e per garantire che tale mobilità corrisponda ai bisogni del mercato del lavoro nei paesi di destinazione e non favorisca la fuga dei cervelli; a ricercare strumenti specifici per agevolare la migrazione circolare e la circolazione dei cervelli, come i “doppi posti” (per professionisti nel settore sanitario, insegnanti, ricercatori ecc.) e i gemellaggi tra datori di lavoro del settore pubblico e istituzioni negli Stati membri dell’UE e nei paesi di provenienza dei migranti, aiutando inoltre questi ultimi a reinserirsi nei mercati del lavoro dei paesi di origine;
 - a studiare modi per garantire agli immigrati regolari un diritto di accesso prioritario al prolungamento del soggiorno legale nell’UE, ed a valutare come tale mobilità possa essere agevolata dalla possibilità di trasferire nei paesi terzi i diritti sociali acquisiti, in particolare il pagamento delle pensioni;
- di costituire centri comuni per la presentazione delle domande di visto allo scopo di agevolare le pratiche.

• 2.2. Lotta contro l’immigrazione irregolare

L’UE offre assistenza per rafforzare la gestione delle frontiere nei paesi terzi, potenziare le capacità delle guardie di frontiera e dei funzionari addetti all’immigrazione, finanziare campagne d’informazione sui rischi dell’immigrazione irregolare, migliorare le condizioni di accoglienza e sviluppare l’uso di tecnologie biometriche al fine di rendere più sicuri i documenti di viaggio o d’identità. I progressi conseguiti in questi settori sono frutto dell’operato di FRONTEX e delle reti dei funzionari di collegamento nel settore dell’immigrazione. Il Consiglio ha invitato la Commissione a valutare l’opportunità di estendere il mandato di FRONTEX in modo che l’Agenzia possa sostenere la gestione delle frontiere nei paesi terzi. Sono stati inoltre conclusi accordi di riammissione tra la Comunità e undici paesi terzi, recentemente è stato portato a termine un altro negoziato e restano ancora altri quattro mandati di negoziato. Le modalità di applicazione di tali accordi richiederanno un’efficace cooperazione e misure di accompagnamento per il rimpatrio e la reintegrazione degli immigrati nei loro paesi di origine.

Allo scopo di contrastare il traffico dei migranti e la tratta di esseri umani, la Comunità sostiene e promuove la ratifica e l’applicazione di strumenti internazionali, la conclusione e l’attuazione di piani d’azione nazionali per la lotta contro la tratta, miglioramenti legislativi, la prevenzione, la reintegrazione e il reinserimento delle vittime. Il piano d’azione di

Ouagadougou del novembre 2006 (adesso inserito nel partenariato UE-Africa in materia di migrazione, mobilità e occupazione) ha aperto nuove prospettive di cooperazione tra l'Unione europea e l'Africa in questo settore.

Infine, l'UE deve proseguire il dialogo e la concertazione con i paesi partner in determinate regioni.

La Commissione propone pertanto le seguenti azioni:

- acquisire e fornire informazioni tempestive e aggiornate sui cambiamenti delle rotte migratorie in direzione dell'UE, favorendo la raccolta di dati affidabili e comparabili sia nei paesi di origine che in quelli di destinazione, sperimentando nuovi metodi scientifici e sfruttando pienamente nuove tecnologie come il sistema di mappatura elettronica;
- aiutare paesi terzi strategici a rafforzare la gestione dell'emigrazione, ad esempio condividendo con loro le esperienze di controllo delle frontiere, provvedendo alla formazione delle guardie di frontiera e allo scambio di informazioni operative;
- sostenere i paesi terzi nell'adozione e nell'attuazione di strategie nazionali di gestione integrata delle frontiere conformi alle norme dell'UE;
- favorire le organizzazioni locali che compiono un'opera di sensibilizzazione presso i potenziali migranti per incoraggiarli a restare e aiutarli a trovare opportunità di lavoro nel paese di origine;
- intensificare, con il coinvolgimento attivo di paesi di origine e di transito, in particolare nel contesto della politica europea di vicinato, operazioni comuni e attività in collaborazione per istituire un'infrastruttura di sorveglianza delle frontiere nel quadro del sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR);
- inserendo più saldamente la politica di riammissione nell'approccio globale e tra le sue priorità, sfruttare il potenziale dei partenariati per la mobilità, intensificare gli sforzi per la conclusione di accordi di riammissione tra la CE e i principali paesi di origine e di transito; assicurarsi che i paesi terzi rispettino gli obblighi di riammissione delle persone emigrate irregolarmente nell'UE, eventualmente nel quadro dell'accordo di Cotonou, e riconoscano i documenti che agevolano il rimpatrio di migranti privi di documenti, offrendo l'assistenza necessaria alle riammissioni; garantire, tramite la formazione, lo scambio delle migliori pratiche e azioni di guida e consiglio, che tutte le operazioni di rimpatrio siano svolte con dignità e nel rispetto dei diritti umani, e aumentare la cooperazione per assicurare la sostenibilità di tali rimpatri;
- incoraggiare i paesi terzi a ratificare e applicare strumenti internazionali relativi alla lotta contro il traffico dei migranti e la tratta di esseri umani;
- rafforzare a livello globale la cooperazione in seno alle organizzazioni internazionali, in particolare con le Nazioni Unite, nella lotta contro la tratta;
- fare in modo che si presti la dovuta attenzione alla questione della tratta nel dialogo politico e di cooperazione con i paesi partner e con organizzazioni regionali quali l'Unione africana, ECOWAS, SADC, ASEAN e ASEM;

- attuare in via prioritaria il piano d'azione di Ouagadougou, sostenere le organizzazioni regionali nello sviluppo di strategie e piani d'azione contro la tratta e assicurarsi che siano messi in pratica quelli già esistenti.

2.3. Migrazione e sviluppo

Sono molte le iniziative recenti o in corso nel settore 'migrazione e sviluppo', come quelle volte ad aumentare l'impatto positivo sullo sviluppo dei trasferimenti delle rimesse degli emigrati ed a ridurre il costo di tali trasferimenti. Sono state inoltre lanciate iniziative per consentire alle diaspore di contribuire allo sviluppo del loro paese di origine e al ritorno temporaneo di migranti altamente qualificati. Il successo di queste azioni si è accompagnato a quello delle misure relative alla migrazione circolare dal punto di vista dello sviluppo, alla fuga dei cervelli e alle norme etiche di assunzione, soprattutto per i professionisti nel settore sanitario.

Occorre adesso approfondire e definire meglio l'attività in questo settore. Gli obiettivi, i principi e gli aspetti organizzativi del "Consenso europeo sullo sviluppo"⁸ devono essere applicati per intensificare gli sforzi dell'UE volti ad affrontare le cause profonde della migrazione, con particolare attenzione alle questioni occupazionali, alla governance e all'evoluzione demografica.

Le politiche migratorie devono essere inserite in modo strutturale nelle politiche che si occupano di sanità, istruzione e capitale umano, e nelle strategie di sviluppo sociale ed economico. Le politiche di migrazione e sviluppo devono inoltre concentrarsi molto di più sulle riforme economiche e sulla creazione di posti di lavoro, e sul miglioramento delle condizioni di lavoro e della situazione socioeconomica nei paesi a basso e medio reddito e nelle regioni caratterizzate da una forte emigrazione. Occorre quindi promuovere l'accesso a un'istruzione di qualità per tutti, incrementare e migliorare la formazione professionale, potenziare le competenze manageriali e sviluppare il ruolo dei mercati del lavoro ufficiali.

Il partenariato UE-Africa in materia di migrazione, mobilità e occupazione, concluso nel 2007, fornisce oggi un quadro per realizzare queste iniziative nei paesi africani. In altre regioni quali l'Europa orientale e l'Asia, tale contesto può essere fornito dai quadri di cooperazione e dai partenariati per la mobilità esistenti. Parallelamente all'impostazione incentrata sul capitale umano e sull'occupazione, sono essenziali le misure nei settori degli investimenti esteri diretti e degli scambi. Inoltre, l'UE deve formulare una strategia che tenga conto di sviluppi recenti come l'aumento dell'impatto del cambiamento climatico sui movimenti migratori.

Alla luce di quanto precede, la Commissione propone le seguenti azioni:

- adoperarsi per garantire trasferimenti delle rimesse efficaci, sicuri ed economici, al fine di aumentarne l'incidenza sullo sviluppo,
 - migliorando le statistiche e sostenendo lo sviluppo del settore finanziario;

⁸ Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea: "Il consenso europeo" (GU C 46 del 24.2.2006, pag. 1).

- creando un ambiente favorevole agli investimenti esteri diretti nei paesi di origine dei migranti, anche tramite investimenti produttivi delle rimesse, e in tale contesto collaborando con il settore finanziario per incentivare fondi d'investimento per la mobilità;
- incoraggiando gli Stati membri, nel quadro della direttiva sui servizi di pagamento, a regolamentare anche le cosiddette transazioni “one-leg” nelle quali almeno uno dei prestatori di servizi di pagamento è situato al di fuori del SEE, affinché le rimesse possano essere trasferite in modo più trasparente e con un'adeguata protezione del consumatore;
- stabilendo, in stretta collaborazione con l'Unione africana e la Banca mondiale, un istituto per le rimesse in Africa e intensificando l'azione relativa alle rimesse, in particolare nei Balcani occidentali;
- favorire e sostenere le iniziative dei gruppi di migranti e delle organizzazioni di diaspora di partecipazione alle iniziative intraprese dall'UE con i loro paesi e le loro regioni di origine, o relative a tali paesi e regioni, nonché:
 - utilizzare meglio il potenziale umano ed economico delle diaspore per lo sviluppo dei paesi partner, tramite iniziative mirate in settori quali l'agevolazione degli scambi, la promozione degli investimenti e la creazione di reti transnazionali;
 - sostenere l'impegno adoperato dai paesi di origine dei migranti per raggiungere le loro diaspore;
 - appoggiare le diaspore impegnate in attività per lo sviluppo dei paesi di origine;
 - incoraggiare iniziative che consentano agli emigrati e ai membri delle diaspore di accedere a consulenze in materia di gestione aziendale, a opportunità di microcredito e ad aiuti per creare PMI nei loro paesi di origine;
- potenziare la dimensione ‘coerenza delle politiche per lo sviluppo’ insita nel nesso tra migrazione e sviluppo, in stretta collaborazione con i paesi interessati e con particolare attenzione alla fuga dei cervelli, nei seguenti modi:
 - acquisendo una comprensione approfondita, e specifica per i vari settori, delle dimensioni e dell'incidenza della fuga dei cervelli attuale e futura,
 - favorendo la definizione e l'attuazione di politiche di ‘salvaguardia delle competenze per lo sviluppo’ specifiche per ogni paese, che si articolino in formazione, incentivi a rimanere, norme etiche di assunzione e ritorno⁹,
 - studiando il modo migliore per sviluppare l'assunzione su basi etiche di operatori sanitari provenienti da paesi terzi, nel quadro di un libro verde sugli operatori sanitari europei;

⁹ Si veda il documento di lavoro dei servizi della Commissione sulla coerenza delle politiche per lo sviluppo (SEC(2008) 434/2).

- promuovere l'accesso a un'istruzione di qualità per tutti, lo sviluppo e il miglioramento della formazione professionale e il potenziamento delle capacità manageriali, incrementare il ruolo dei mercati del lavoro ufficiali e promuovere condizioni di lavoro dignitose nei paesi a basso e medio reddito, allo scopo di creare migliori condizioni e opportunità di lavoro in regioni caratterizzate da una forte emigrazione;
- applicare gli obiettivi, i principi e gli aspetti organizzativi del “Consenso europeo sullo sviluppo” al fine di intensificare gli sforzi dell'UE volti ad affrontare le cause profonde della migrazione, con particolare attenzione alle questioni occupazionali, alla governance e all'evoluzione demografica;
- analizzare i rapporti tra cambiamenti climatici e migrazione e calcolare con maggiore esattezza il numero di persone che sono o saranno colpite da questi fenomeni.

3. RILEVANZA DELL'APPROCCIO GLOBALE IN TERMINI GEOGRAFICI

3.1. Le rotte migratorie del Sud

L'approccio globale si è concentrato in un primo tempo sull'Africa e in particolare sull'Africa subsahariana, tenendo conto di tutti i paesi situati lungo le rotte migratorie dirette dal Sud verso l'Unione europea. Ha creato nuove forme di dialogo e cooperazione tra paesi con diverse prospettive regionali, al di là dei confini tradizionali delle relazioni tra l'UE e tali paesi.

A livello politico, con la conferenza ministeriale su migrazione e sviluppo svoltasi a Rabat nel luglio 2006 è stato avviato un importante processo regionale che ha impostato il quadro per un'azione globale, e ha dato il via a iniziative concrete, seminari e una seconda conferenza ministeriale che si svolgerà a Parigi nel novembre 2008. All'approccio globale si è ispirata anche la conferenza ministeriale di Tripoli (novembre 2006), che ha segnato l'inizio di una strategia comune tra l'Unione europea e l'intera Africa. In occasione della prima riunione ministeriale Euromed sulla migrazione, svoltasi ad Albufeira nel novembre 2007, sono state stabilite priorità nella forma di concrete iniziative di cooperazione. Il vertice UE-Africa di Lisbona (dicembre 2007) ha tradotto l'approccio comune in termini concreti con l'adozione del partenariato UE-Africa in materia di migrazione, mobilità e occupazione. A livello bilaterale, è stato avviato un dialogo politico sulla migrazione con una serie di paesi strategici, a cui hanno dato il via le missioni UE sulle migrazioni basate sugli articoli 8 e 13 dell'accordo di Cotonou. È stata inoltre stabilita una piattaforma di cooperazione con l'Etiopia. Infine, il partenariato per la mobilità con la Repubblica del Capo Verde del giugno 2008 (che tratta di migrazione legale, lotta contro l'immigrazione irregolare, migrazione e sviluppo), a cui faranno seguito colloqui esplorativi con il Senegal, dovrebbe aprire la strada a una cooperazione operativa più estesa in materia di migrazione in tale regione.

Con tutte queste iniziative in corso, la parola d'ordine è oggi coerenza, sia a livello di sviluppi politici che di attuazione. Per realizzare le iniziative concordate lungo le rotte migratorie è necessaria una cooperazione tra i paesi africani, soprattutto tra quelli dell'Africa subsahariana e quelli dell'Africa settentrionale. Organizzazioni come l'Unione africana ed ECOWAS hanno bisogno di risorse per coordinare tale cooperazione. Questioni politicamente sensibili come la protezione dei rifugiati, la facilitazione del visto e la riammissione devono essere affrontate in un contesto complessivo ed equilibrato, in modo da realizzare progressi su tutti i fronti.

Alla luce di quanto precede, la Commissione propone le seguenti azioni:

- garantire che tutti gli aspetti della cooperazione UE-Africa siano realizzati e valutati a livello politico tramite una serie di riunioni ministeriali, con un primo follow-up al vertice di Lisbona nel 2010;
- ricorrere al gruppo UE incaricato di attuare il partenariato in materia di migrazione, mobilità e occupazione, di recente costituzione, come uno dei principali vettori di coordinamento per la cooperazione operativa tra la Commissione e gli Stati membri;
- rafforzare la responsabilità politica dei paesi africani, sottolineando l'importanza dei flussi migratori Sud/Sud, e sostenere i paesi africani che intendono sviluppare politiche nazionali di migrazione;
- promuovere la cooperazione triangolare (cioè quella tra il Maghreb e i paesi dell'Africa subsahariana, con il sostegno dell'UE) con iniziative quali lo sviluppo di osservatori sulla migrazione, l'informazione sulla migrazione legale, la promozione della cooperazione consolare, la cooperazione per la riammissione, il controllo frontaliero e i flussi migratori misti;
- accrescere le conoscenze sulle rimesse in Africa fondando un istituto africano per le rimesse, sotto la direzione dell'Unione africana e in partenariato con la Banca mondiale;
- sfruttare maggiormente i canali bilaterali e i quadri di cooperazione regionale e continentale quali ECOWAS, il processo di Euromed, il processo di Rabat e l'Unione africana, per potenziare il dialogo e la cooperazione orientati sui risultati;
- garantire un follow-up sistematico e operativo delle missioni congiunte in materia di migrazione e delle altre forme di cooperazione collegate all'accordo di Cotonou.

3.2. LE AREE ORIENTALI E SUDORIENTALI VICINE ALL'UNIONE EUROPEA

Nel 2007 l'approccio globale è stato esteso alle aree orientali e sudorientali vicine all'Unione europea e, in misura minore, al Medio Oriente e all'Asia. Le priorità fissate per queste regioni sono in linea con quelle stabilite in precedenza, in particolare con la politica europea di vicinato, la strategia di preadesione e il processo di allargamento, contesti in cui il dialogo e la cooperazione in materia di migrazione erano già ben avviati. Parallelamente, processi regionali come quelli di Budapest e Söderköping e organizzazioni regionali come l'OSCE e il Consiglio d'Europa hanno svolto un'attività notevole in queste aree. L'approccio globale ha potuto basarsi su questi risultati.

Il partenariato pilota per la mobilità con la Repubblica di Moldova e l'avvio della piattaforma di cooperazione del Mar Nero sono frutti dell'applicazione dell'approccio globale. Anche i colloqui esplorativi con la Georgia in vista di un ulteriore partenariato pilota per la mobilità possono produrre risultati importanti, aprendo la strada alla cooperazione con altri paesi partner. Se la cooperazione in questa zona si è soprattutto concentrata su questioni di sicurezza (controllo delle frontiere, lotta all'immigrazione irregolare ecc.) e, in misura crescente, su questioni di migrazione legale, ha cominciato a emergere anche la dimensione 'migrazione e sviluppo'. È infatti evidente il valore aggiunto che porterebbe la collaborazione con determinati paesi per quanto riguarda la migrazione per motivi di lavoro, le rimesse come

stimolo allo sviluppo, il rimpatrio volontario e la reintegrazione degli immigrati, e le reti delle diaspore.

Occorre infine applicare in modo più sistematico alle aree orientali e sudorientali altri strumenti dell'approccio globale in materia di migrazione, quali i profili migratori e le piattaforme di cooperazione.

Alla luce di quanto precede, è opportuno:

- aumentare la visibilità dell'approccio globale nel quadro della politica europea di vicinato e della strategia preadesione, intensificando la cooperazione con i paesi vicini e utilizzando meglio le strutture esistenti per il dialogo e la cooperazione;
- aumentare le sinergie tra l'approccio globale e altre strutture di cooperazione, specialmente in relazione con la Turchia e i paesi dei Balcani occidentali;
- rafforzare la presenza dell'UE nei processi di consultazione regionale, in particolare i processi di Budapest e Söderköping, e nelle organizzazioni regionali, allo scopo di promuovere l'approccio globale su scala regionale;
- garantire che gli accordi vigenti in materia di migrazione siano pienamente applicati e ricercare una cooperazione operativa per quanto riguarda la gestione delle frontiere, l'immigrazione irregolare, la riammissione e il rimpatrio, la tratta di esseri umani;
- sviluppare la piattaforma di cooperazione del Mar Nero, ricorrere più sistematicamente ai profili migratori e alle missioni in materia di migrazione nelle aree in questione;
- accentuare la dimensione 'migrazione e sviluppo' con iniziative concrete incentrate sulla migrazione circolare, sulle rimesse e sulle reti delle diaspore.

3.3. Un approccio differenziato con altre regioni

Sebbene rilevanti ai fini della precedente comunicazione sull'approccio globale, le aree del Caucaso meridionale, dell'Asia centrale, del Medio Oriente e dell'Asia hanno ricevuto ben poca attenzione nell'ambito di tale approccio. Non si può tuttavia ignorarne il potenziale migratorio (in termini di immigrazione irregolare o di immigrazione legale per motivi di lavoro nell'UE), che richiede una metodologia più pragmatica, differenziata e orientata ai risultati, ed un'impostazione sia multilaterale che bilaterale. Inoltre, paesi come l'India, la Cina, il Vietnam, lo Sri Lanka e le Filippine, non meno del Medio Oriente, stanno diventando sempre più importanti per la politica di migrazione dell'UE.

Per quanto riguarda l'America latina e i Caraibi, è importante dare seguito alla dichiarazione di Lima rilasciata in occasione del vertice UE-ALC del maggio 2008, sviluppando un dialogo strutturato e globale sulla migrazione, identificando problemi comuni e settori di cooperazione e utilizzando le attività degli esperti UE-ALC.

Alla luce di quanto precede, è opportuno:

- ricorrere alle strutture multilaterali che collegano UE e Asia, in particolare l'ASEM, per approfondire il dialogo sulle politiche migratorie, procedere a scambi di esperienze e migliori pratiche ed esplorare le possibili sinergie tra i due continenti;

- valutare l'opportunità di estendere il dialogo sulla migrazione irregolare attualmente in corso con la Cina a tutti gli aspetti relativi alla migrazione e instaurare dialoghi con un numero limitato di paesi asiatici, in particolare l'India, il Vietnam e le Filippine;
- garantire il follow-up della dichiarazione di Lima, per approfondire la reciproca comprensione dei problemi relativi alla migrazione e delle politiche migratorie in vigore e per intensificare la cooperazione esistente, istituendo un quadro comune per rafforzare la cooperazione e il partenariato tra l'Unione europea e l'America latina e i Caraibi sulle politiche di migrazione e mobilità.

4. L'APPROCCIO GLOBALE COME QUADRO DI COERENZA, COORDINAMENTO ED EFFICACIA PER UNA MIGLIORE GOVERNANCE DELLA MIGRAZIONE

La nuova impostazione relativa alla governance proposta nella comunicazione del giugno 2008 "Una politica d'immigrazione comune per l'Europa" è destinata a influenzare anche i futuri metodi di lavoro nell'ambito dell'approccio globale, che dovranno essere più coerenti, coordinati ed efficaci. In particolare, occorrerà una stretta collaborazione tra Stati membri e Commissione per analizzare e valutare regolarmente la situazione in modo da contribuire alla relazione annuale da trasmettere al Consiglio europeo di primavera, come proposto nella comunicazione di giugno, e forse anche al patto europeo sull'immigrazione.

4.1. Coordinamento e coerenza

L'approccio globale, con la sua politica complessiva in materia di migrazione, richiede un coordinamento più stretto tra l'UE e i livelli nazionale, regionale e locale e con i paesi terzi, tramite una serie di strumenti. Le missioni riguardanti la migrazione, i profili migratori, i partenariati per la mobilità e le piattaforme di cooperazione hanno già mostrato il loro valore, ma devono essere applicati più sistematicamente per garantire il coordinamento strutturale e la coerenza politica. È evidentemente indispensabile promuovere la cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri nei paesi terzi e garantire che le rispettive attività siano adeguatamente coordinate. Occorre fra l'altro ampliare la base comune di conoscenze in relazione alle iniziative nel settore della migrazione; può essere utile, a questo scopo, combinare tutte le informazioni in possesso della Commissione, degli Stati membri, delle agenzie e di altri organi dell'UE.

È inoltre necessario tradurre in termini concreti e operativi gli obiettivi politici dell'Unione europea riguardo alla migrazione, nel dialogo e nella cooperazione con i paesi terzi. Un autentico partenariato può essere costruito e mantenuto solo a patto che entrambe le parti si impegnino sufficientemente a comunicarsi a vicenda le intenzioni e le evoluzioni delle loro politiche. Le discussioni animate che hanno accompagnato l'adozione della direttiva sul rimpatrio nell'estate del 2008 hanno chiaramente ricordato all'UE l'esigenza di comunicare meglio le sue politiche.

Infine, l'UE e i suoi Stati membri devono assumere un profilo più alto e impegnarsi attivamente nella promozione dell'approccio globale nei vari contesti di cooperazione multilaterale, globale e regionale, quali il Forum globale su migrazione e sviluppo (la cui prossima sessione si terrà in ottobre a Manila e offrirà all'UE l'opportunità di presentare una posizione coerente e consolidata), l'ONU e le sue agenzie specializzate in questo settore, il G8, l'OCSE, l'OSCE, il Consiglio d'Europa, l'Organizzazione internazionale per le migrazioni, la Banca mondiale e le banche di sviluppo regionali, e i processi di consultazione regionali.

Alla luce di quanto precede, la Commissione propone:

- di integrare e coordinare le politiche di migrazione con altri settori, come lo sviluppo, la politica estera, la sicurezza, il commercio, l'ambiente, l'agricoltura, l'occupazione, l'istruzione, la sanità, la ricerca e gli affari sociali, e promuovere consultazioni tempestive delle parti interessate, sia all'esterno che all'interno;
- di potenziare l'interazione regolare tra i vari ministeri degli Stati membri per garantire l'attuazione dell'approccio globale;
- di accrescere e aggiornare le capacità di gestione della migrazione in quanto parte dei compiti fondamentali delle delegazioni della Commissione e delle ambasciate degli Stati membri, ad esempio istituendo un meccanismo di sostegno alla migrazione per lo scambio di informazioni, competenze e formazione;
- di intensificare le misure di potenziamento delle capacità in determinati paesi di origine e di transito dei flussi migratori, ad esempio creando gruppi di sostegno per la migrazione con esperti incaricati dalle autorità degli Stati membri.

4.2. Un uso efficace del sostegno finanziario

L'approccio globale è finanziato soprattutto dagli strumenti finanziari dell'UE, tra cui il programma Aeneas, adesso sostituito dal programma tematico di cooperazione con i paesi terzi nei settori della migrazione e dell'asilo, e il programma "Solidarietà e gestione dei flussi migratori". Altri finanziamenti provengono da strumenti geografici, in particolare i programmi Meda e Tacis, adesso sostituiti dallo strumento europeo di vicinato e partenariato, lo strumento geografico per l'Africa subsahariana, i Caraibi e la regione del Pacifico, il Fondo europeo di sviluppo e lo strumento di cooperazione allo sviluppo per l'Asia e l'America latina. Le modalità di attuazione di questi ultimi strumenti, tuttavia, limitano talvolta le possibilità di applicarli nel settore della migrazione. Anche il meccanismo di reazione rapida, ora sostituito dallo strumento per la stabilità, è stato utilizzato per sostenere alcune iniziative in materia di migrazione.

Mobilizzare in modo complementare e tempestivo le varie fonti di finanziamento della CE è già difficile, per giunta occorre studiare il miglior modo per combinare queste risorse tra loro, insieme con il finanziamento degli Stati membri dell'UE e di altre fonti esterne.

È necessario migliorare l'uso dei vari strumenti comunitari, nonché l'azione svolta dagli Stati membri e dalla Comunità, e incoraggiare una volontaria condivisione delle risorse da parte della Comunità, degli Stati membri e dei paesi terzi, secondo le proposte presentate nella comunicazione "Una politica d'immigrazione comune per l'Europa".

Tutto sommato, l'efficacia dell'approccio globale dipende in parte dal metodo e dal mandato dei finanziamenti e richiede un maggiore impegno in termini di risorse umane. Occorrerà per questo aumentare il coordinamento tra tutte le parti interessate e procedere a controlli e valutazioni più efficaci e regolari. Alla luce di quanto precede, la Commissione propone le seguenti azioni:

- istituire meccanismi di coordinamento e, se possibile, di condivisione delle risorse degli Stati membri, della Comunità e dei paesi terzi, destinati a realizzare le priorità dell'approccio globale;
- valutare l'efficacia degli attuali strumenti finanziari comunitari per quanto riguarda la loro capacità di conseguire gli obiettivi dell'approccio globale.

5. CONCLUSIONI

Con l'approccio globale l'Unione europea sta mettendo a punto un sistema innovativo con cui affrontare le questioni migratorie in tutta la loro complessità. Anche se ancora agli inizi, l'approccio ha già impresso il necessario impulso politico e ha innalzato il profilo della dimensione esterna della politica europea di migrazione. Si è dimostrato completo e onnicomprensivo, anche nel senso che si è rapidamente esteso dal punto di vista sia tematico che geografico.

La presente comunicazione si basa sui principi esposti nella recente comunicazione "Una politica d'immigrazione comune per l'Europa" e fornisce i primi elementi costitutivi delle azioni ivi proposte, che dovrebbero essere introdotti anche nel patto europeo sull'immigrazione e l'asilo.

L'analisi dell'approccio globale è svolta nella presente comunicazione in termini sia geografici che tematici. Adesso però è necessario definire meglio l'approccio affinché possa riflettere meglio gli obiettivi strategici dell'UE in materia di migrazione, tenga conto delle specificità delle varie aree e dei vari paesi, e consenta a noi tutti di gestire più efficacemente le sfide e le opportunità nuove e in costante evoluzione della migrazione.

A questo scopo occorre intensificare il coordinamento e le sinergie tra la Commissione, gli Stati membri e i paesi terzi interessati, perché l'applicazione pratica dell'approccio globale sia più efficace e coerente.



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 3.12.2008
COM(2008) 815 definitivo

2008/0244 (COD)

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri

(Rifusione)

{SEC(2008) 2944}

{SEC(2008) 2945}

RELAZIONE

1. Contesto della proposta

- Motivazione e obiettivi

La presente proposta è una rifusione della direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri¹ (di seguito "direttiva accoglienza").

La relazione di valutazione della Commissione sull'applicazione della direttiva accoglienza negli Stati membri, del 26 novembre 2007,² e i contributi dei vari interlocutori al processo di consultazione lanciato dal Libro verde³ hanno individuato una serie di carenze in relazione al livello delle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo derivanti prevalentemente dal fatto che la direttiva riconosce attualmente agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità nel definire le condizioni di accoglienza a livello nazionale.

Come annunciato nel piano strategico sull'asilo⁴, la proposta è parte integrante di un primo pacchetto di proposte volto ad assicurare una maggiore armonizzazione e migliori norme di protezione per il sistema comune europeo d'asilo. È adottata parallelamente alla rifusione dei regolamenti Dublino⁵ e Eurodac⁶. Nel 2009 la Commissione proporrà di modificare la direttiva qualifiche⁷ e la direttiva procedure⁸. Inoltre, nel primo trimestre del 2009 la Commissione proporrà l'istituzione di un Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, incaricato di fornire assistenza pratica agli Stati membri che devono pronunciarsi in merito a domande di asilo. L'Ufficio di sostegno aiuterà inoltre agli Stati membri i cui sistemi nazionali di asilo risultano particolarmente sollecitati, in particolare per la loro posizione geografica, a conformarsi agli obblighi della legislazione comunitaria, fornendo consulenze specifiche e sostegno pratico.

¹ GU L 31 del 6.2.2003, pag. 18.

² Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sull'applicazione della direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli stati membri, COM (2007) 745.

³ Libro Verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo, COM (2007) 301.

⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Piano strategico sull'asilo - Un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea del 17 giugno 2008 (COM(2008) 360).

⁵ 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 da un cittadino di un paese terzo o da un apolide COM(2008) 820.

⁶ Proposta 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, COM (2008) 825.

⁷ Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, GU L 304 del 30.9.2004, pag.12.

⁸ Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1 o dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, GUJ L 326 del 13.12.2005, pag. 13.

Contesto generale

I lavori per l'istituzione del sistema comune europeo d'asilo sono iniziati subito dopo l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam nel maggio 1999, sulla base degli orientamenti del Consiglio europeo di Tampere. Nella prima fase (1999 - 2005) l'obiettivo del sistema comune europeo d'asilo è stato armonizzare i quadri giuridici degli Stati membri sulla base di norme minime comuni. La direttiva accoglienza è stato il primo dei cinque testi normativi dell'UE sull'asilo scaturiti dalle conclusioni di Tampere ed è diretta a fissare condizioni di accoglienza normalmente sufficienti a garantire ai richiedenti asilo "un livello di vita dignitoso e condizioni di vita analoghe in tutti gli Stati membri".

Il programma dell'Aia ha invitato la Commissione a concludere la valutazione degli strumenti giuridici della prima fase e a presentare al Consiglio e al Parlamento europeo misure e strumenti per la seconda fase in vista della loro adozione entro la fine del 2010. La presente proposta risponde all'invito e cerca di trovare una soluzione adeguata alle carenze riscontrate durante la prima fase di applicazione della normativa sull'asilo.

Alla presente proposta è acclusa una valutazione d'impatto comprendente un'analisi dettagliata dei problemi individuati in relazione alla direttiva e alla preparazione necessaria alla sua adozione e in cui sono individuate e valutate le varie opzioni strategiche e l'opzione prescelta.

- Coerenza con altri obiettivi e politiche dell'Unione

La presente proposta è pienamente conforme alle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 1999 e al programma dell'Aia del 2004 per quanto riguarda la creazione del sistema comune europeo d'asilo.

2. Consultazione delle parti interessate

La Commissione ha ritenuto che, prima di qualsiasi nuova iniziativa, si imponessero una riflessione approfondita e un dibattito con tutti gli interlocutori interessati sulla futura struttura del sistema comune europeo d'asilo. Nel luglio 2007 ha pertanto presentato un Libro verde volto ad individuare eventuali opzioni per questa seconda fase. In risposta alla consultazione pubblica sono stati inviati 89 contributi da un'ampia gamma di parti interessate⁹. Le questioni sollevate e i suggerimenti avanzati sono il punto di partenza del piano strategico che definisce una road-map per i prossimi anni ed elenca le misure che la Commissione intende proporre per completare la seconda fase del sistema comune europeo d'asilo, tra cui la proposta di modifica della direttiva accoglienza. Il piano strategico identifica inoltre una serie di obiettivi da realizzare durante la seconda fase per quanto riguarda l'accoglienza dei richiedenti asilo.

La relazione di valutazione della Commissione è stata elaborata sulla base di due studi sull'applicazione della direttiva¹⁰, che hanno fornito informazioni utili sui settori da prendere in considerazione nella presente proposta di modifica.

⁹ Disponibili all'indirizzo:
http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/news_contributions_asylum_system_en.htm

¹⁰ EMN "Reception Systems, their Capacities and the Social Situation of Asylum Applicants within the Reception System in the EU Member States" (Sistemi di accoglienza, loro capacità e situazione sociale dei richiedenti asilo nel sistema di accoglienza degli Stati membri dell'UE), maggio 2006 – studio commissionato alla rete "Odysseus" (Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe).

Il 5 marzo 2008 la Commissione ha discusso in via informale le grandi linee della presente proposta con gli Stati membri in sede di comitato per l'immigrazione e l'asilo. Tra dicembre 2007 e marzo 2008 sono state poi organizzate riunioni con esperti del mondo accademico, con gli Stati membri, con ONG, con l'ACNUR e membri del Parlamento europeo per sentire il loro parere su come migliorare le norme sulle condizioni di accoglienza. Infine, il 29 aprile 2008 si è tenuta una riunione con l'ACNUR e ONG per dibattere questioni specifiche relative al trattamento delle persone con esigenze particolari.

Le parti consultate si sono generalmente espresse a favore di un'ulteriore armonizzazione delle condizioni di accoglienza nella seconda fase di sviluppo della normativa sull'asilo. Alcuni Stati membri hanno però sottolineato la necessità di mantenere un certo livello di flessibilità per quanto riguarda l'accesso al mercato del lavoro e le condizioni materiali d'accoglienza, mentre altri preferirebbero risolvere le carenze riscontrate nel trattamento dei richiedenti asilo vulnerabili attraverso misure di cooperazione pratica piuttosto che con un intervento legislativo.

La proposta della Commissione tiene conto in una certa misura di questi timori, in particolare per quanto riguarda l'accesso al mercato del lavoro e le modalità fissate a livello nazionale per assicurare ai richiedenti asilo adeguate condizioni materiali d'accoglienza. Tuttavia, visto il notevole divario riscontrato a livello di identificazione delle esigenze particolari e di accesso al trattamento, la Commissione ha deciso di integrare anche queste tematiche nella presente proposta.

3. Elementi giuridici della proposta

- Sintesi della misura

Nel quadro della seconda fase del sistema comune europeo d'asilo, il principale obiettivo della presente proposta è stabilire norme più elevate di trattamento in materia di condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo, per garantire a questi ultimi un livello di vita dignitoso, in conformità con quanto stabilito nel diritto internazionale. È altresì necessario armonizzare ulteriormente le disposizioni nazionali sulle condizioni di accoglienza per limitare il fenomeno dei movimenti secondari dei richiedenti asilo fra Stati membri, dato che tali movimenti sono provocati dalla coesistenza di politiche nazionali di accoglienza divergenti tra loro.

La proposta si articola nei seguenti punti:

1. Campo di applicazione

La proposta estende il campo di applicazione della direttiva alla protezione sussidiaria. Si ritiene che questa modifica sia indispensabile per assicurare la coerenza con l'acquis UE vigente, cioè con la direttiva qualifiche, che introduce il concetto giuridico di protezione sussidiaria. Inoltre, per chiarire *il campo di applicazione* della direttiva, la proposta ne stabilisce l'applicabilità a tutti i tipi di procedura d'asilo e a tutte le strutture e le aree geografiche che ospitano richiedenti asilo.

2. Accesso al mercato del lavoro:

L'accesso all'occupazione è vantaggioso sia per il richiedente asilo che per lo Stato membro ospitante.

Un accesso agevolato può evitare l'esclusione sociale del richiedente asilo dalla società che lo accoglie, favorendone quindi l'integrazione ed anche l'indipendenza economica. La disoccupazione obbligatoria comporta invece spese per lo Stato che è tenuto a versare sussidi supplementari. Va notato a tale riguardo che le limitazioni sul mercato del lavoro potrebbero favorire il lavoro non regolare¹¹. Questa considerazione vale soprattutto nel caso di quegli Stati membri che limitano l'accesso al mercato del lavoro e al tempo stesso concedono sussidi minimi ai richiedenti asilo.

La proposta mira pertanto ad agevolare l'accesso al mercato del lavoro. Sono previste in particolare due misure. Innanzitutto, i richiedenti asilo potranno accedere all'occupazione dopo al massimo sei mesi a decorrere dalla presentazione della domanda di protezione internazionale, periodo che la Commissione ritiene appropriato tenuto conto delle attuali prassi degli Stati membri¹² e dei contributi al Libro verde.

In secondo luogo, la proposta precisa che le condizioni nazionali di accesso al mercato del lavoro non devono limitare indebitamente l'ingresso dei richiedenti asilo in quel mercato. Con questa modifica si vuole sottolineare adeguatamente l'obiettivo dell'articolo, che è assicurare ai richiedenti asilo parità di accesso all'occupazione negli Stati membri.

3. Accesso alle condizioni materiali di accoglienza

Per fare in modo che l'accesso alle condizioni materiali di accoglienza assicuri "una qualità di vita adeguata per la salute ed il sostentamento dei richiedenti asilo", la proposta obbliga gli Stati membri a tenere conto del livello di assistenza sociale garantito ai propri cittadini quando assegnano un aiuto finanziario ai richiedenti asilo. Inoltre, per garantire una sistemazione adeguata a categorie specifiche di richiedenti asilo, la direttiva introduce l'obbligo per gli Stati membri di tenere conto quando assegnano gli alloggi del genere, dell'età e della situazione delle persone con esigenze particolari.

Le disposizioni volte a ridurre o revocare l'accesso alle condizioni di accoglienza, già previste nella direttiva vigente, servono ad evitare abusi del sistema di accoglienza. Tuttavia, dato che la riduzione o la revoca di tali condizioni può incidere profondamente sul livello di vita dei richiedenti, la Commissione ritiene importante fare in modo che questi non siano mai lasciati in stato di indigenza in queste circostanze e che ne siano rispettati i diritti fondamentali. Al riguardo, ed anche tenendo conto dell'attuale giurisprudenza, la proposta limita le circostanze nelle quali le condizioni di accoglienza potrebbero essere completamente revocate e garantisce ai richiedenti l'accesso alle cure necessarie per malattie e disturbi mentali. La Commissione giudica poi estremamente importante che le decisioni in materia possano essere impugnate dinanzi al giudice nazionale.

Infine, la proposta limita le circostanze, attualmente previste dalla direttiva, nelle quali gli Stati membri possono eccezionalmente fissare modalità relative alle condizioni materiali di accoglienza diverse da quelle indicate nella direttiva stessa.

¹¹ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Studio sulle connessioni tra migrazione legale e illegale, COM(2004) 412.

¹² La Grecia dispone l'accesso immediato al mercato del lavoro, mentre è prevista una limitazione di accesso di 20 giorni in Portogallo, di 3 mesi in Austria e in Finlandia, di 4 mesi in Svezia, di 6 mesi in Italia, Spagna, Paesi Bassi, Cipro e di 9 mesi in Lussemburgo.

4. Trattenimento

Tenendo conto che gli Stati membri fanno ampio ricorso al trattenimento nel settore dell'asilo e considerando la nuova giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (di seguito "CEDU"), la Commissione reputa necessario affrontare la questione in modo globale nella direttiva, per evitare che il trattenimento diventi arbitrario e garantire il rispetto dei diritti fondamentali in ogni caso. Principio fondamentale della proposta è che nessuno può essere trattenuto per il solo fatto di chiedere protezione internazionale. Il principio conferma l'acquis dell'UE sul trattenimento, in particolare la direttiva procedure, e assicura il rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e altri strumenti internazionali a tutela dei diritti umani, come la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e la Convenzione ONU contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti.

La proposta prevede il ricorso al trattenimento soltanto in casi eccezionali indicati nella direttiva in base alla raccomandazione del comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sulle misure per il trattamento dei richiedenti asilo e agli orientamenti dell'ACNUR del febbraio 1999 sui criteri e sulle norme applicabili al trattenimento dei richiedenti asilo. È inoltre stabilito che il trattenimento risponda al principio di necessità e proporzionalità e che un provvedimento in tal senso debba essere adottato previa valutazione di ogni singolo caso.

La proposta garantisce inoltre che ai richiedenti asilo trattenuti sia riservato un trattamento umano e dignitoso nel rispetto dei loro diritti fondamentali e della normativa nazionale ed internazionale. A tale riguardo, particolare attenzione è rivolta ai casi in cui sono trattenuti richiedenti asilo vulnerabili; per quanto riguarda i minori, la proposta è conforme alla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989. Nel caso dei minori non accompagnati, il trattenimento non è mai consentito. Inoltre, è prevista una serie di garanzie giuridiche e procedurali per garantire la legittimità del trattenimento.

5. Persone con esigenze particolari

Secondo la Commissione la principale preoccupazione nel settore dell'accoglienza deriva dall'incapacità di tenere conto delle esigenze particolari dei richiedenti asilo, la cui identificazione non solo incide sull'accesso ad un trattamento appropriato, ma rischia anche di influire sulla qualità del processo decisionale relativo alla domanda di asilo, specie per quanto riguarda le persone che hanno subito traumi. A tale riguardo, la proposta prescrive che siano prese misure nazionali per individuare immediatamente tali esigenze.

Inoltre, la proposta prevede molte garanzie per assicurare che le condizioni di accoglienza siano specificamente intese a soddisfare le esigenze particolari dei richiedenti asilo. Le modifiche riguardano diversi aspetti delle condizioni di accoglienza, come l'accesso alle cure mediche, l'alloggio e l'istruzione dei minori.

6. Attuazione e miglioramento dei sistemi nazionali

Nella sua versione attuale la direttiva accoglienza contiene varie norme intese ad assicurare la piena attuazione dei sistemi nazionali e il loro miglioramento. Se si vogliono conseguire le finalità ultime della nuova direttiva, è importante assicurare un monitoraggio continuo e rafforzare il ruolo della Commissione di custode del diritto dell'Unione. A tale riguardo, è opportuno mantenere a livello comunitario il sistema di relazioni già previsto dalla direttiva. A livello nazionale è importante creare meccanismi che assicurino un monitoraggio ed un controllo adeguati dei sistemi nazionali di accoglienza. Inoltre, la proposta estende gli attuali

obblighi di riferire a carico degli Stati membri alle disposizioni che, secondo la relazione di valutazione della Commissione, accusano una serie di carenze nella fase attuativa.

- Base giuridica

La proposta modifica la direttiva 2003/9/CE ma si basa sulla sua stessa base giuridica, cioè l'articolo 63, primo comma, punto 1, lettera b) del trattato CE .

L'articolo 1 del protocollo sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato che istituisce la Comunità europea, stabilisce che questi due Stati possono chiedere di partecipare all'adozione di misure volte ad istituire un sistema comune europeo d'asilo.

A norma dell'articolo 3 del richiamato protocollo, il Regno Unito ha notificato, con lettera del 18 agosto 2001, la volontà di partecipare all'adozione e all'applicazione della vigente direttiva.

In applicazione dell'articolo 1 del protocollo, l'Irlanda ha deciso di non partecipare all'adozione della vigente direttiva. Di conseguenza, fatto salvo l'articolo 4 del protocollo, le disposizioni della direttiva non si applicano all'Irlanda.

La posizione dei citati Stati membri rispetto alla direttiva vigente non ne pregiudica l'eventuale partecipazione alla nuova direttiva una volta che sarà entrata in vigore.

A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo sulla posizione della Danimarca allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato che istituisce la Comunità europea, la Danimarca non è vincolata dalla direttiva, né è soggetta alla sua applicazione.

- Principio di sussidiarietà

Il titolo IV del trattato CE su visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone conferisce alla Comunità europea talune competenze su queste materie, da esercitare in conformità dell'articolo 5 del trattato CE, cioè soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni e degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario.

L'attuale base giuridica per l'azione comunitaria nel settore dell'accoglienza dei richiedenti asilo è costituita dall'articolo 63, punto 1 del trattato CE, ai sensi del quale il Consiglio deve adottare "misure in materia di asilo, a norma della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e del protocollo del 31 gennaio 1967, relativo allo status dei rifugiati, e degli altri trattati pertinenti" in settori quali le norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

A causa del carattere transnazionale dei problemi dell'asilo e della protezione dei rifugiati, l'UE si trova nella posizione ideale per proporre soluzioni nel quadro del sistema comune europeo in materia di asilo, in particolare per le questioni inerenti all'accoglienza dei richiedenti asilo. Anche se con l'adozione della direttiva nel 2003 è stato raggiunto un buon livello di armonizzazione, c'è ancora margine perché l'azione UE possa assicurare norme più elevate e armonizzate per l'accoglienza dei richiedenti asilo.

- Principio di proporzionalità

La valutazione d'impatto sulle modifiche da apportare alla direttiva accoglienza ha esaminato ogni opzione per la soluzione dei problemi identificati in modo da ottenere un equilibrio ideale tra utilità pratica e sforzo necessario ed è giunta alla conclusione che, privilegiando un'azione a livello UE, non si va oltre quanto è necessario alla soluzione di questi problemi, che è poi l'obiettivo perseguito.

- Impatto sui diritti fondamentali

La presente proposta è stata oggetto di un esame approfondito diretto a garantirne la piena compatibilità con i diritti fondamentali in quanto principi generali del diritto comunitario, sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e con gli obblighi di diritto internazionale. Di conseguenza, particolare rilievo è stato dato alle disposizioni sul trattenimento e sulle garanzie procedurali, sul trattamento delle persone con esigenze particolari, specialmente minori, minori non accompagnati e vittime di tortura, e sull'accesso alle condizioni materiali di accoglienza.

La garanzia di norme di accoglienza più elevate ed eque avrà conseguenze generali molto positive sui richiedenti asilo dal punto di vista dei diritti fondamentali. In particolare, sarà rafforzato il diritto alla libertà e alla libera circolazione perché sarà specificato che non si può essere trattenuti per il solo fatto di aver presentato domanda di protezione internazionale e che il provvedimento può essere preso soltanto in casi eccezionali previsti nella direttiva ed esclusivamente nel rispetto dei principi di necessità e proporzionalità. I diritti dei minori saranno tutelati meglio nella nuova versione in cui sarà precisato che un giovane può essere trattenuto soltanto nel suo stesso interesse e che in nessun caso il provvedimento potrà essere applicato ai minori non accompagnati. Saranno inoltre affrontate in maniera più adeguata le situazioni specifiche dei gruppi vulnerabili facendo in modo da identificare tempestivamente le loro esigenze e da offrire loro un trattamento appropriato. Un accesso più agevole al mercato del lavoro potrebbe permettere ai richiedenti asilo di raggiungere una maggiore indipendenza economica e di integrarsi più facilmente nello Stato membro ospitante. Il principio di non discriminazione sarà rafforzato obbligando gli Stati membri ad assicurare ai richiedenti asilo parità di trattamento rispetto ai propri cittadini per quanto riguarda il livello di condizioni materiali di accoglienza da stabilire nella direttiva. Infine, l'obbligo di riferire sulle disposizioni essenziali della direttiva connesso ai principi dei diritti fondamentali garantirà un miglior monitoraggio della loro attuazione a livello comunitario. A tale riguardo, andrebbe sottolineato che gli Stati membri sono tenuti ad attuare e ad applicare le disposizioni della direttiva nel rispetto dei diritti fondamentali.

↓ 2003/9/CE

2008/0244 (COD)

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 63, primo comma, punto 1, lettera b),

vista la proposta della Commissione,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo¹³,

visto il parere del Comitato delle regioni¹⁴,

deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato¹⁵,

considerando quanto segue:

↓ nuovo

- (1) È necessario apportare una serie di modifiche sostanziali alla direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri¹⁶. Per ragioni di chiarezza, è quindi opportuno provvedere alla rifusione di tale direttiva.

↓ 2003/9/CE considerando 1
(adattato)

- (2) Una politica comune nel settore dell'asilo, che preveda un ~~regime europeo comune in materia di asilo~~ ☒ sistema comune europeo d'asilo ☒, costituisce un elemento fondamentale dell'obiettivo dell'Unione europea relativo alla progressiva realizzazione

¹³ GU C [...] del [...], pag. [...].

¹⁴ GU C [...] del [...], pag. [...].

¹⁵ GU C [...] del [...], pag. [...].

¹⁶ GU L 31 del 6.2.2003, pag. 18.

di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia aperto a quanti, spinti dalle circostanze, cercano legittimamente protezione nella Comunità.

↓ 2003/9/CE considerando 2

- (3) Il Consiglio europeo, nella riunione straordinaria di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, ha convenuto di lavorare all'istituzione di un regime europeo comune in materia di asilo basato sulla piena e completa applicazione della convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati del 28 luglio 1951, quale integrata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967, mantenendo così il principio di non respingimento (non-refoulement).
-

↓ 2003/9/CE considerando 3

- (4) Secondo le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, il regime europeo comune in materia di asilo dovrebbe includere a breve termine condizioni comuni minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo.
-

↓ 2003/9/CE considerando 4

- (5) Stabilire norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo costituisce un ulteriore passo nella direzione di una politica europea sull'asilo.
-

↓ nuovo

- (6) Si è ora conclusa la prima fase dei lavori per l'istituzione di un sistema comune europeo d'asilo che dovrebbe portare, a più lungo termine, all'instaurazione di una procedura comune e a uno status uniforme valido in tutta l'Unione per coloro che hanno ottenuto l'asilo. Il 4 novembre 2004 il Consiglio europeo adottava il programma dell'Aia, determinando gli obiettivi da conseguire nel periodo 2005-2010 nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Al riguardo, il programma dell'Aia invitava la Commissione a concludere la valutazione degli strumenti giuridici adottati nella prima fase e a sottoporre al Consiglio e al Parlamento europeo gli strumenti e le misure relativi alla seconda fase in vista della loro adozione entro il 2010.

- (7) Alla luce dei risultati delle valutazioni effettuate, è opportuno in questa fase ribadire i principi che ispirano la direttiva 2003/9/CE onde migliorare le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo.

- (8) Per assicurare la parità di trattamento dei richiedenti asilo nell'Unione, la presente direttiva deve applicarsi in tutte le fasi e a tutti i tipi di procedura di domanda di protezione internazionale e a tutti i luoghi e centri di accoglienza dei richiedenti asilo.

- (9) Gli Stati membri devono provvedere affinché la direttiva rispetti pienamente i principi dell'interesse prevalente del minore e dell'importanza dell'unità familiare, in

applicazione rispettivamente della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989 e della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

↓ 2003/9/CE considerando 6

- (10) Per quanto riguarda il trattamento di persone che rientrano nel campo di applicazione della presente direttiva, gli Stati membri sono vincolati dagli obblighi previsti dagli strumenti giuridici internazionali di cui sono parti ~~e che vietano le discriminazioni.~~
-

↓ 2003/9/CE considerando 7
(adattato)
⇒ nuovo

- (11) ~~Dovrebbero essere adottate~~ ☒ È opportuno adottare ☒ norme minime in materia di accoglienza dei richiedenti asilo, che siano ~~normalmente~~ sufficienti a garantire loro un livello di vita dignitoso e condizioni di vita analoghe in tutti gli Stati membri
⇒ tenendo conto del livello di assistenza sociale assicurato ai cittadini dello Stato membro ospitante ⇐.
-

↓ 2003/9/CE considerando 8
(adattato)

- (12) L'armonizzazione delle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo dovrebbe contribuire a limitare i movimenti secondari dei richiedenti asilo dovuti alla ~~varietà~~ ☒ diversità ☒ delle condizioni di accoglienza.
-

↓ nuovo

- (13) Per assicurare la parità di trattamento di tutti coloro che chiedono protezione internazionale e per garantire la coerenza con il vigente acquis UE sull'asilo, in particolare con la direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta¹⁷, è opportuno ampliare il campo di applicazione della presente direttiva per estenderlo ai richiedenti protezione sussidiaria.

¹⁷ GU L 304 del 30.09.2004, pag. 12.

↓ nuovo

- (14) Per favorire l'indipendenza economica dei richiedenti asilo e limitare le notevoli differenze tra Stati membri, è essenziale stabilire norme chiare sull'accesso dei richiedenti asilo al mercato del lavoro.
-

↓ 2003/9/CE considerando 9
(adattato)
⇒ nuovo

- (15) ⇒ L'identificazione immediata e il monitoraggio delle persone ~~↳~~ L'accoglienza di gruppi aventi particolari esigenze ~~dovrebbe essere~~ ⇒ devono essere la prima preoccupazione delle autorità nazionali affinché la loro accoglienza sia ~~↳~~ configurata specificamente per rispondere ~~a tali~~ ~~↳~~ alle loro speciali ~~↳~~ esigenze.
-

↓ nuovo

- (16) Il trattenimento dei richiedenti asilo deve rispondere al principio fondamentale per cui nessuno può essere trattenuto per il solo fatto di chiedere protezione internazionale, come specifica l'articolo 31 della convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati del 28 luglio 1951. In particolare, gli Stati membri non devono applicare sanzioni penali per l'ingresso o il soggiorno irregolare né altre restrizioni ai movimenti dei richiedenti asilo se non quelle necessarie. A tale riguardo, il trattenimento dei richiedenti asilo deve essere possibile soltanto nelle circostanze eccezionali definite molto chiaramente nella direttiva e fatti salvi i principi di necessità e proporzionalità per quanto riguarda sia le modalità che le finalità del provvedimento. Al richiedente asilo in stato di trattenimento dovrebbe essere riconosciuto il diritto a un ricorso giudiziario di diritto interno.
-

↓ 2003/9/CE considerando 10
(adattato)
⇒ nuovo

- (17) ~~L'accoglienza di richiedenti asilo~~ ~~↳~~ I richiedenti asilo ~~↳~~ che si trovano in stato di trattenimento ⇒ devono essere trattati nel pieno rispetto della dignità umana e la loro accoglienza ~~↳~~ dovrebbe essere configurata specificamente per rispondere alle loro esigenze in tale situazione. ⇒ In particolare, gli Stati membri devono assicurare l'applicazione dell'articolo 37 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989. ~~↳~~

↓ 2003/9/CE considerando 11
(adattato)

- (18) Al fine di assicurare il rispetto di garanzie procedurali minime, che prevedano la possibilità di contattare le organizzazioni o i gruppi di persone che forniscono assistenza legale, ~~dovrebbero essere~~ è opportuno che siano fornite informazioni su tali organizzazioni e gruppi di persone.
-

↓ 2003/9/CE considerando 12
(adattato)
⇒ nuovo

- (19) La possibilità di abuso del sistema di accoglienza dovrebbe essere contrastata ~~prevedendo casi~~ specificando le circostanze in cui le ~~di riduzione o revoca delle~~ condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo possono essere ridotte o revocate ⇒ pur garantendo nel contempo un livello di vita dignitoso a tutti i richiedenti asilo ⇐.
-

↓ 2003/9/CE considerando 13

- (20) Occorre assicurare l'efficienza dei sistemi nazionali di accoglienza e la cooperazione tra gli Stati membri nel settore dell'accoglienza dei richiedenti asilo.
-

↓ 2003/9/CE considerando 14

- (21) È opportuno incoraggiare un appropriato coordinamento tra le autorità competenti per quanto riguarda l'accoglienza dei richiedenti asilo, e dovrebbero pertanto essere promosse relazioni armoniose tra le comunità locali ed i centri di accoglienza.
-

↓ 2003/9/CE considerando 15

- (22) Discende dal concetto stesso di norme minime che gli Stati membri hanno facoltà di stabilire o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli per i cittadini di paesi terzi e gli apolidi che chiedano la protezione internazionale in uno Stato membro.
-

↓ 2003/9/CE considerando 16
⇒ nuovo

- (23) In tale ottica, gli Stati membri sono inoltre invitati ad applicare le disposizioni della presente direttiva in relazione ai procedimenti di esame delle domande intese a conseguire una protezione diversa da quella conferita dalla ~~convenzione di Ginevra, presentata dai cittadini di paesi terzi e apolidi~~ ⇒ direttiva 2004/83/CE ⇐.

↓ 2003/9/CE considerando 17

- (24) L'attuazione della presente direttiva dovrebbe formare oggetto di periodiche valutazioni.
-

↓ 2003/9/CE considerando 18

- (25) Poiché gli scopi dell'azione proposta, segnatamente l'istituzione di norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri e possono dunque, a causa delle dimensioni e degli effetti dell'azione proposta, essere meglio realizzati a livello comunitario, la Comunità può intervenire, in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tali scopi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.
-

↓ 2003/9/CE considerando 19
(adattato)

~~A norma dell'articolo 3 del protocollo sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato che istituisce la Comunità europea, il Regno Unito ha notificato, con lettera del 18 agosto 2001, la propria volontà di partecipare all'adozione ed applicazione della presente direttiva.~~

↓ 2003/9/CE considerando 20
(adattato)

~~In applicazione dell'articolo 1 di tale protocollo, l'Irlanda non partecipa all'adozione della presente direttiva. Di conseguenza, fatto salvo l'articolo 4 di detto protocollo, le disposizioni della presente direttiva non si applicano all'Irlanda.~~

↓ 2003/9/CE considerando 21
(adattato)

~~La Danimarca, a norma degli articoli 1 e 2 del protocollo sulla posizione della Danimarca allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato che istituisce la Comunità europea, non partecipa all'adozione della presente direttiva e di conseguenza non è vincolata da essa, né è soggetta alla sua applicazione.~~

↓ 2003/9/CE considerando 5
(adattato)
⇒ nuovo

- (26) La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti segnatamente dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In particolare, la presente direttiva intende assicurare il pieno rispetto della dignità umana nonché promuovere l'applicazione degli articoli 1 ⇒, 6, 7, ⇐ e dell'articolo 18 ⇒, 24 e 47 ⇐ di detta Carta e ⇒ deve essere attuata di conseguenza ⇐.

↓ nuovo

- (27) L'obbligo di recepire la presente direttiva nel diritto interno deve essere limitato alle disposizioni che costituiscono una modifica sostanziale rispetto alla direttiva precedente. L'obbligo di recepire le disposizioni rimaste immutate deriva dalla direttiva precedente.
- (28) La presente direttiva non deve pregiudicare gli obblighi degli Stati membri inerenti al termine di recepimento della direttiva stessa nel diritto interno, di cui all'allegato II, parte B,

↓ 2003/9/CE

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

CAPO I

SCOPO, DEFINIZIONI ED AMBITO DI APPLICAZIONE

Articolo 1

Scopo

La presente direttiva stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

Articolo 2

Definizioni

Ai fini della presente direttiva s'intende per:

~~(a) "Convenzione di Ginevra": la convenzione del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati, modificata dal protocollo di Nuovo York del 31 gennaio 1967;~~

~~(b) "domanda di asilo": la domanda presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide che può considerarsi una richiesta di protezione internazionale ad uno Stato~~

~~membro, a norma della convenzione di Ginevra. Tutte le domande di protezione internazionale sono considerate domande di asilo salvo che il cittadino di un paese terzo o l'apolide richieda esplicitamente un altro tipo di protezione che possa essere richiesto con domanda separata;~~

↓ nuovo

(a) "domanda di protezione internazionale": la domanda di protezione internazionale quale definita nella direttiva 2004/83/CE;

↓ 2003/9/CE
⇒ nuovo

~~(b)(c)~~ "richiedente" o "richiedente asilo": ~~qualsiasi~~ il cittadino di un paese terzo o apolide che ~~abbia~~ ha presentato ~~una~~ domanda di ~~asilo~~ ⇒ protezione internazionale ⇐ ~~in merito alla~~ sulla quale non ~~sia~~ è stata ancora ~~presa~~ adottata una decisione definitiva;

~~(c)(d)~~ "familiari": i seguenti soggetti appartenenti alla famiglia del richiedente asilo, purché essa sia già costituita nel paese di origine, che si trovano nel medesimo Stato membro in connessione alla domanda di ~~asilo~~ ⇒ protezione internazionale ⇐:

- (i) il coniuge del richiedente asilo o il partner non legato da vincoli di matrimonio che abbia una relazione stabile con il richiedente, qualora la legislazione o la prassi dello Stato membro interessato assimili la situazione delle coppie di fatto a quelle sposate nel quadro della legge sugli stranieri;
- (ii) i figli minori della coppia di cui al punto i) o del richiedente asilo, a condizione che non siano coniugati ~~e siano a carico~~, indipendentemente dal fatto che siano figli legittimi, naturali o adottivi secondo le definizioni del diritto nazionale;

↓ nuovo

(iii) i figli minori coniugati della coppia di cui al punto i) o del richiedente, indipendentemente dal fatto che siano figli legittimi, naturali o adottivi secondo le definizioni del diritto nazionale, se è nel loro interesse prevalente risiedere con il richiedente;

(iv) il padre, la madre o il tutore del richiedente, se questi è minore e non coniugato, oppure minore e coniugato, o se sia nel suo interesse prevalente risiedere con il padre, la madre o il tutore;

(v) i fratelli minori non coniugati del richiedente, se questi è minore e non coniugato, oppure se il richiedente o i suoi fratelli sono minori e coniugati, ove sia nell'interesse prevalente di uno o più di loro risiedere insieme;

↓ 2003/9/CE

~~(e) "rifugiato": qualsiasi persona rispondente ai criteri stabiliti dall'articolo 1A della convenzione di Ginevra;~~

~~(f) "status di rifugiato": lo status riconosciuto da uno Stato membro alle persone aventi la qualità di rifugiato ed ammesse in quanto tali nel territorio di tale Stato membro;~~

~~(d)(e)~~ "procedimenti" e "ricorsi": i procedimenti e i ricorsi stabiliti dal diritto nazionale degli Stati membri;

↓ nuovo

(e) "minore": il cittadino di un paese terzo o l'apolide d'età inferiore agli anni diciotto;

↓ 2003/9/CE (adattato)

⇒ nuovo

~~(f)(h)~~ "minore non accompagnato": ~~persone d'età inferiore ai diciotto anni~~ ⇒ il minore ⇐ che ~~entra~~ ~~ne~~ nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnato da un adulto che ne sia responsabile per legge o in base agli usi, fino a quando non ~~siano~~ ~~effettivamente~~ affidato ad un tale adulto; il termine include il minore ~~che~~ ~~vengono~~ viene abbandonato dopo essere entrato nel territorio degli Stati membri;

~~(g)(i)~~ "condizioni di accoglienza": il complesso delle misure garantite dagli Stati membri a favore dei richiedenti asilo a norma della presente direttiva;

~~(h)(i)~~ "condizioni materiali di accoglienza": le condizioni di accoglienza che includono alloggio, vitto e vestiario, forniti in natura o in forma di sussidi economici o buoni, ⇒ o una combinazione delle tre possibilità ⇐, nonché un sussidio per le spese giornaliere;

~~(i)(e)~~ "trattenimento": il confinamento del richiedente asilo, da parte di uno Stato membro, in un luogo determinato, che lo priva della libertà di circolazione;

~~(i)(f)~~ "centro di accoglienza": qualsiasi struttura destinata all'alloggiamento collettivo di richiedenti asilo.

Articolo 3

Ambito di applicazione

1. La presente direttiva si applica a tutti i cittadini di paesi terzi ed agli apolidi che presentano domanda di ~~asilo~~ ⇒ protezione internazionale ⇐ ~~alla frontiera~~ e nel territorio, ☒ comprese la frontiera ⇐ ☒ ⇒ o le zone di transito, ⇐ di uno Stato membro, purché siano autorizzati a soggiornare in tale territorio in qualità di richiedenti asilo, nonché ai familiari, se inclusi nella domanda di ~~asilo~~ ⇒ protezione internazionale ⇐ a norma del diritto nazionale.

2. La presente direttiva non si applica alle domande di asilo diplomatico o territoriale presentate presso le rappresentanze degli Stati membri.
3. La presente direttiva non si applica quando si applicano le disposizioni della direttiva 2001/55/CE del Consiglio del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi¹⁸.

↓ 2003/9/CE ⇒ nuovo

4. Gli Stati membri possono decidere di applicare la presente direttiva in relazione a procedimenti di esame di domande intese ad ottenere forme di protezione diverse da quella conferita dalla ~~convenzione di Ginevra per i cittadini di paesi terzi o apolidi cui sia stato negato lo status di rifugiato~~ ⇒ direttiva 2004/83/CE. ⇐

↓ 2003/9/CE ⇒ nuovo

Articolo 4

Disposizioni più favorevoli

Gli Stati membri possono stabilire o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli sulle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo e di parenti stretti dei richiedenti asilo presenti nello stesso Stato membro quando siano dipendenti da loro, oppure per motivi umanitari, purché tali disposizioni siano compatibili con la presente direttiva.

CAPO II

DISPOSIZIONI GENERALI SULLE CONDIZIONI DI ACCOGLIENZA

Articolo 5

Informazione

1. Gli Stati membri informano i richiedenti asilo, entro un termine ragionevole non superiore a quindici giorni dopo la presentazione della domanda di ~~asilo~~ ⇒ protezione internazionale ⇐ all'autorità competente, almeno su qualsiasi beneficio riconosciuto e sugli obblighi loro spettanti in riferimento alle condizioni di accoglienza.

¹⁸ GUL 212 del 7.8.2001, pag. 12.

Gli Stati membri provvedono a che i richiedenti asilo siano informati sulle organizzazioni o sui gruppi di persone che forniscono specifica assistenza legale e sulle organizzazioni che possono aiutarli o informarli riguardo alle condizioni di accoglienza disponibili, compresa l'assistenza sanitaria.

↓ 2003/9/CE (adattato)
⇒ nuovo

2. Gli Stati membri provvedono a che le informazioni di cui al paragrafo 1 siano fornite per iscritto e, per quanto possibile, in una lingua che è ragionevole presumere che ragionevolmente si suppone comprensibile per il richiedente asilo comprenda. Se del caso, tali informazioni possono anche essere fornite oralmente.
-

↓ 2003/9/CE

Articolo 6

Documentazione

1. Gli Stati membri provvedono affinché, entro tre giorni dalla presentazione della domanda di asilo all'autorità competente, ai richiedenti asilo sia rilasciato un documento nominativo che certifichi lo status di richiedente asilo o che attesti che il richiedente asilo è autorizzato a soggiornare nel territorio dello Stato membro nel periodo in cui la domanda è pendente o in esame.
-

↓ nuovo

Al titolare del documento è garantito l'accesso ai diritti e ai benefici conferiti ai richiedenti asilo ai sensi della presente direttiva.

↓ 2003/9/CE
⇒ nuovo

Per i titolari che non possono circolare liberamente in tutto il territorio dello Stato membro o in una parte di esso, il documento attesta altresì questa situazione.

2. Gli Stati membri possono escludere l'applicazione del presente articolo quando il richiedente asilo è in stato di trattenimento e durante l'esame della domanda di **asilo** ⇒ protezione internazionale ⇐ presentata alla frontiera o nel contesto di un procedimento volto a determinare se il richiedente asilo abbia il diritto di entrare legalmente nel territorio di uno Stato membro. In determinati casi, durante l'esame della domanda di **asilo** ⇒ protezione internazionale ⇐, gli Stati membri possono rilasciare ai richiedenti asilo altre prove documentali equivalenti al documento di cui al paragrafo 1.

3. Il documento di cui al paragrafo 1 non certifica necessariamente l'identità del richiedente asilo.
4. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per rilasciare ai richiedenti asilo il documento di cui al paragrafo 1, che deve essere valido finché sono autorizzati a restare nel territorio o alla frontiera dello Stato membro interessato.
5. Gli Stati membri possono fornire ai richiedenti asilo un documento di viaggio quando sussistano gravi ragioni umanitarie che rendano necessaria la loro presenza in un altro Stato.

Articolo 7

Residenza e libera circolazione

1. I richiedenti asilo possono circolare liberamente nel territorio dello Stato membro ospitante o nell'area loro assegnata da tale Stato membro. L'area assegnata non pregiudica la sfera inalienabile della vita privata e permette un campo d'azione sufficiente a garantire l'accesso a tutti i benefici della presente direttiva.
2. Gli Stati membri possono stabilire un luogo di residenza per il richiedente asilo, per motivi di pubblico interesse, ordine pubblico o, ove necessario, per il trattamento rapido e il controllo efficace della domanda.

~~3. Ove risultasse necessario, ad esempio per motivi legali o di ordine pubblico, gli Stati membri possono confinare il richiedente asilo in un determinato luogo nel rispetto della legislazione nazionale.~~

43. Gli Stati membri possono subordinare la concessione delle condizioni materiali d'accoglienza all'effettiva residenza del richiedente asilo in un determinato luogo, da determinarsi dagli Stati membri. Tale decisione, che può essere di carattere generale, è presa caso per caso e definita dalla legislazione nazionale.
54. Gli Stati membri prevedono la possibilità di concedere ai richiedenti asilo un permesso temporaneo di allontanarsi dal luogo di residenza di cui ai paragrafi 2 e 43 e/o dall'area assegnata di cui al paragrafo 1. Le decisioni sono adottate caso per caso, in modo obiettivo ed imparziale e sono motivate qualora siano negative.

Il richiedente asilo non necessita di permesso per presentarsi dinanzi alle autorità e ai giudici se è necessaria la sua comparizione.

65. Gli Stati membri fanno obbligo ai richiedenti asilo di comunicare il loro indirizzo alle autorità competenti e di notificare loro con la massima tempestività qualsiasi sua successiva modificazione.

Articolo 8

Trattenimento

1. Gli Stati membri non trattengono una persona per il solo motivo che si tratta di un richiedente protezione internazionale, conformemente alla direttiva 2005/85/CE del Consiglio¹⁹.
2. Ove necessario e sulla base di una valutazione caso per caso, gli Stati membri possono trattenere il richiedente asilo in un determinato luogo nel rispetto della legislazione nazionale, salvo se non siano applicabili efficacemente altre misure meno coercitive. Il richiedente asilo può essere trattenuto in un determinato luogo soltanto:
 - (a) per determinarne, accertarne o verificarne l'identità o la cittadinanza;
 - (b) per determinare gli elementi su cui si basa la domanda di asilo, che potrebbero altrimenti andare perduti;
 - (c) nel contesto di un procedimento volto a stabilire se abbia il diritto di entrare nel territorio;
 - (d) quando lo impongono motivi di sicurezza nazionale e di ordine pubblico.

Il presente paragrafo fa salvo l'articolo 11.

3. Gli Stati membri provvedono affinché la normativa nazionale contempa disposizioni alternative al trattenimento, come l'obbligo di presentarsi periodicamente alle autorità, la costituzione di una garanzia finanziaria o l'obbligo di dimorare in un determinato luogo.

Articolo 9

Garanzie per i richiedenti asilo trattenuti

1. Il trattenimento ha durata quanto più breve possibile. In particolare, il trattenimento ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, lettere a), b) e c) non supera il tempo ragionevolmente necessario agli adempimenti amministrativi previsti per ottenere informazioni sulla cittadinanza del richiedente asilo o sugli elementi sui quali si fonda la sua domanda, o allo svolgimento del procedimento volto a stabilire se abbia il diritto di entrare nel territorio.

I ritardi nella procedura amministrativa non imputabili al richiedente asilo non giustificano un prolungamento del provvedimento.

¹⁹ GUL 326 del 13.12.2005, pag. 13.

2. Il trattenimento è disposto dall'autorità giudiziaria. In casi urgenti, può essere disposto dall'autorità amministrativa ma deve essere confermato dall'autorità giudiziaria entro 72 ore dal suo inizio. Se l'autorità giudiziaria giudica illegittimo il trattenimento, o se non è presa alcuna decisione entro 72 ore, il richiedente asilo interessato è rilasciato immediatamente.
3. Il trattenimento è disposto per iscritto. Il provvedimento precisa le motivazioni di fatto e di diritto sulle quali si basa e specifica la durata massima del trattenimento.
4. Il richiedente asilo è immediatamente informato delle motivazioni del provvedimento, della sua durata massima e delle modalità di impugnazione di diritto interno, in una lingua che ragionevolmente si suppone a lui comprensibile.
5. Nel caso di periodi di trattenimento prolungati, il provvedimento è riesaminato ad intervalli ragionevoli da un'autorità giudiziaria su richiesta del richiedente asilo in questione o d'ufficio.

Il trattenimento non è mai prolungato indebitamente.
6. Gli Stati membri garantiscono, nei casi di trattenimento, l'accesso all'assistenza e/o alla rappresentanza legali, che sono concesse gratuitamente al richiedente asilo che non può assumersene i costi.

Le modalità di accesso all'assistenza e/o alla rappresentanza legali in siffatti casi sono stabilite dal diritto nazionale.

Articolo 10

Condizioni di trattenimento

1. Gli Stati membri non trattengono i richiedenti in istituti penitenziari ma unicamente in appositi centri di trattenimento.

I richiedenti trattenuti sono tenuti separati dai cittadini di paesi terzi che non hanno presentato domanda di protezione internazionale, salvo ove sia necessario preservare l'unità familiare e il richiedente vi acconsenta.
2. Gli Stati membri garantiscono ai richiedenti trattenuti la possibilità di stabilire contatti, compresi i diritti di visita, con i rappresentanti legali e i familiari. Parimenti è riconosciuta all'ACNUR ed altri pertinenti e competenti organizzazioni ed organismi nazionali, internazionali e non governativi la possibilità di comunicare con i richiedenti e rendere loro visita nei centri di trattenimento.
3. Gli Stati membri provvedono affinché i richiedenti trattenuti siano immediatamente informati ed aggiornati in ordine alle norme vigenti nel centro e ai loro diritti e obblighi in una lingua che ragionevolmente si suppone a loro comprensibile.

Articolo 11

Trattenimento di gruppi vulnerabili e persone aventi particolari esigenze

1. I minori possono essere trattenuti soltanto nel loro prevalente interesse, come prescrive l'articolo 22, paragrafo 2, e soltanto previa considerazione dell'esame individuale della loro situazione conformemente all'articolo 11, paragrafo 5.

I minori non accompagnati in nessun caso possono essere trattenuti.

2. Ai minori trattenuti è offerta la possibilità di svolgere attività di tempo libero, compresi il gioco e le attività ricreative, consone alla loro età.

3. Le famiglie trattenute usufruiscono di una sistemazione separata che assicuri loro un adeguato rispetto della vita privata.

4. Alle richiedenti asilo trattenute gli Stati membri garantiscono una sistemazione separata dagli uomini, salvo se si tratti di familiari e tutti gli interessati vi acconsentano.

5. Le persone con particolari esigenze possono essere trattenute soltanto se, previo esame individuale della loro situazione, un professionista qualificato certifica che il loro stato di salute, anche mentale, e il loro benessere non risentiranno in maniera significativa del trattenimento.

Alle persone con particolari esigenze gli Stati membri assicurano controlli periodici e sostegno adeguato.

↓ 2003/9/CE
⇒ nuovo

Articolo ~~8~~12

Nucleo familiare

Quando provvedono ad alloggiare il richiedente asilo, gli Stati membri adottano misure idonee a mantenere nella misura del possibile l'unità del nucleo familiare presente nel loro territorio. Tali misure sono applicate con il consenso del richiedente asilo.

Articolo ~~9~~13

Esami medici

Gli Stati membri possono disporre che i richiedenti siano sottoposti ad esame medico per ragioni di sanità pubblica.

Articolo ~~10~~14

Scolarizzazione e istruzione dei minori

1. Gli Stati membri consentono ai figli minori di richiedenti asilo e ai richiedenti asilo minori di accedere al sistema educativo a condizioni simili a quelle dei cittadini dello Stato membro ospitante, finché non sia concretamente eseguito un provvedimento di espulsione nei confronti loro o dei loro genitori. Tale istruzione può essere impartita nei centri di accoglienza.

~~Gli Stati membri interessati possono stabilire che tale accesso sia limitato al sistema educativo pubblico.~~

~~Sono considerati minori le persone di età inferiore alla maggiore età fissata nello Stato membro in cui la domanda d'asilo è stata presentata o viene esaminata. Gli Stati membri non revocano la possibilità di accedere all'istruzione secondaria per il solo fatto che il minore abbia raggiunto la maggiore età.~~

2. L'accesso al sistema educativo non è differito di oltre tre mesi dalla data di presentazione della domanda di asilo ⇒ protezione internazionale ⇐ da parte del minore o dei suoi genitori. ~~Questo periodo può essere esteso a un anno quando è impartita un'istruzione specifica per facilitare l'accesso al sistema educativo.~~

↓ nuovo

Se necessario, sono impartiti corsi di preparazione, anche di lingua, per agevolare l'accesso dei minori al sistema educativo nazionale, e/o una formazione specifica volta alla loro integrazione nel sistema.

↓ 2003/9/CE
⇒ nuovo

3. Qualora l'accesso al sistema educativo previsto al paragrafo 1 non sia possibile a causa della situazione specifica del minore, lo Stato membro può ⇒ offre ⇐ altre modalità d'insegnamento ⇒ conformemente alle prassi e al diritto nazionale ⇐.

Articolo ~~11~~15

Lavoro

~~Gli Stati membri stabiliscono un periodo a decorrere dalla data di presentazione della domanda di asilo in cui i richiedenti asilo non hanno accesso al mercato del lavoro.~~

↓ nuovo

1. Gli Stati membri garantiscono l'accesso dei richiedenti al mercato del lavoro entro sei mesi a decorrere dalla data di presentazione della domanda di protezione internazionale.

↓ 2003/9/CE

⇒ nuovo

2. ~~Se entro un anno dalla presentazione della domanda di asilo non è stata presa una decisione in primo grado e il ritardo non può essere attribuito al richiedente asilo,~~ Gli Stati membri decidono a quali condizioni è concesso al richiedente asilo l'accesso al mercato del lavoro, ⇒ conformemente alla loro normativa nazionale, senza limitare indebitamente tale accesso. ⇐
3. L'accesso al mercato del lavoro non è revocato durante i procedimenti di ricorso, quando un ricorso presentato avverso una decisione negativa adottata in esito ad un procedimento ordinario abbia effetto sospensivo, fino al momento della notifica della decisione negativa sul ricorso.
4. ~~Per ragioni legate alle politiche del mercato del lavoro, Gli Stati membri possono dare la priorità ai cittadini dell'UE e ai cittadini degli Stati parti dell'accordo sullo spazio economico europeo, nonché ai cittadini di paesi terzi in soggiorno regolare.~~

Articolo ~~12~~16

Formazione professionale

Gli Stati membri possono autorizzare l'accesso dei richiedenti asilo alla formazione professionale indipendentemente dal fatto che abbiano accesso al mercato del lavoro.

L'accesso alla formazione professionale collegata a un contratto di lavoro è subordinato alla possibilità, per il richiedente asilo, di accedere al mercato del lavoro conformemente all'articolo ~~11~~15.

Articolo ~~13~~17

Disposizioni generali relative alle condizioni materiali di accoglienza e all'assistenza sanitaria

1. Gli Stati membri provvedono a che i richiedenti asilo abbiano accesso alle condizioni materiali d'accoglienza nel momento in cui presentano la domanda di ~~asilo~~ ⇒ protezione internazionale ⇐.

↓ 2003/9/CE (adattato)

⇒ nuovo

2. Gli Stati membri fanno in modo che ~~adottano disposizioni relative alle~~ condizioni materiali di accoglienza ~~che garantiscono~~ assicurino un'adeguata qualità di vita che garantisca il sostentamento dei richiedenti protezione internazionale e ne tuteli la salute fisica e mentale ~~adeguata per la salute ed il sostentamento dei richiedenti asilo.~~
-

↓ 2003/9/CE

Gli Stati membri provvedono a che la qualità di vita sia adeguata alla specifica situazione delle persone portatrici di particolari esigenze, ai sensi dell'articolo ~~17~~21, nonché alla situazione delle persone che si trovano in stato di trattenimento.

3. Gli Stati membri possono subordinare la concessione di tutte le condizioni materiali d'accoglienza e dell'assistenza sanitaria, o di parte delle stesse, alla condizione che i richiedenti asilo non dispongano di mezzi sufficienti a garantire loro una qualità della vita adeguata per la loro salute, nonché ad assicurare il loro sostentamento.
4. Gli Stati membri possono obbligare i richiedenti asilo a sostenere o a contribuire a sostenere i costi delle condizioni materiali di accoglienza e dell'assistenza sanitaria previsti nella presente direttiva, ai sensi del paragrafo 3, qualora i richiedenti asilo dispongano di sufficienti risorse, ad esempio qualora siano stati occupati per un ragionevole lasso di tempo.

Qualora emerga che un richiedente asilo disponeva di mezzi sufficienti ad assicurarsi le condizioni materiali di accoglienza e l'assistenza sanitaria all'epoca in cui tali esigenze essenziali sono state soddisfatte, gli Stati membri possono chiedere al richiedente asilo un rimborso.

~~5. Le condizioni materiali di accoglienza possono essere fornite in natura o in forma di sussidi economici o buoni o mediante una combinazione di queste misure.~~

~~Qualora gli Stati membri forniscano le condizioni materiali di accoglienza in forma di sussidi economici o buoni, l'ammontare dei medesimi è fissato in conformità dei principi stabiliti nel presente articolo.~~

↓ nuovo

4. Per quanto riguarda il calcolo dell'ammontare dell'assistenza dovuta ai richiedenti asilo, gli Stati membri assicurano che il valore complessivo delle condizioni materiali di accoglienza a loro destinato sia equivalente all'importo concesso ai propri cittadini bisognosi di assistenza sociale. Eventuali differenze non sono giustificate.

↓ 2003/9/CE
⇒ nuovo

Articolo ~~1418~~

Modalità relative alle condizioni materiali di accoglienza

1. Nel caso in cui l'alloggio è fornito in natura, esso dovrebbe essere concesso in una delle seguenti forme oppure mediante una combinazione delle stesse:
 - (a) in locali utilizzati per alloggiare i richiedenti asilo durante l'esame della domanda di ~~asilo~~ ⇒ protezione internazionale ⇐ presentata alla frontiera;
 - (b) in centri di accoglienza che garantiscano una qualità di vita adeguata;
 - (c) in case private, appartamenti, alberghi o altre strutture atte a garantire un alloggio per i richiedenti.

2. Gli Stati membri provvedono affinché ai richiedenti asilo alloggiati ai sensi del paragrafo 1, lettere a), b) e c), sia garantito quanto segue:
 - (a) la tutela della vita familiare;
 - (b) la possibilità di comunicare con i parenti, i consulenti giuridici nonché i rappresentanti dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR) e delle organizzazioni non governative (ONG) riconosciute dagli Stati membri.

↓ nuovo

Gli Stati membri tengono conto delle differenze di sesso e di età e della situazione delle persone con esigenze particolari all'interno dei locali e dei centri di accoglienza di cui al paragrafo 1, lettere a) e b).

↓ 2003/9/CE (adattato)
⇒ nuovo

Gli Stati membri ☒ prendono le misure opportune per prevenire ~~☒ prestano particolare attenzione alla prevenzione della~~ violenza ⇒ e la violenza di genere in particolare, compresa la violenza sessuale, ⇐ all'interno dei locali e dei centri di accoglienza di cui al paragrafo 1, lettere a) e b).

3. Gli Stati membri provvedono, ~~se del caso~~, affinché i figli minori dei richiedenti asilo e i richiedenti asilo minori siano alloggiati assieme ai loro genitori o ai familiari adulti che ne abbiano la responsabilità per legge o in base agli usi, ⇒ purché ciò corrisponda al prevalente interesse dei minori interessati ⇐.
4. Gli Stati membri provvedono a che i trasferimenti di richiedenti asilo da una struttura alloggiativa ad un'altra avvengano soltanto se necessari. Gli Stati membri dispongono che i richiedenti asilo possano informare i loro consulenti giuridici del trasferimento e del loro nuovo indirizzo.
5. Le persone che lavorano nei centri di accoglienza ricevono una formazione adeguata e sono soggette all'obbligo di riservatezza, quale previsto dal diritto nazionale, in ordine alle informazioni di cui vengano a conoscenza nel corso della loro attività.
6. Gli Stati membri possono coinvolgere i richiedenti asilo nella gestione delle risorse materiali e degli aspetti non materiali della vita nei centri attraverso comitati o consigli consultivi rappresentativi delle persone residenti.
7. Ai consulenti giuridici o ai consiglieri dei richiedenti asilo nonché ai rappresentanti dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati o delle organizzazioni non governative da esso delegate e riconosciute dallo Stato membro interessato, è consentito l'accesso ai centri di accoglienza e alle altre strutture alloggiative, al fine di assistere tali richiedenti. Possono essere previste limitazioni dell'accesso soltanto per la sicurezza dei centri e delle strutture e dei richiedenti asilo.
8. ⇒ In casi debitamente giustificati ⇐ gli Stati membri possono stabilire in via eccezionale modalità relative alle condizioni materiali di accoglienza diverse da quelle previste nel presente articolo, per un periodo ragionevole e di durata più breve possibile, qualora:
 - (a) si richieda una prima valutazione delle esigenze specifiche del richiedente asilo,
 - ~~le condizioni materiali di accoglienza di cui al presente articolo non siano disponibili in una determinata area geografica,~~
 - (b) le capacità di alloggio normalmente disponibili siano temporaneamente esaurite,
 - (c) il richiedente asilo sia in stato di trattenimento o confinato in posti di frontiera.

Siffatte diverse condizioni soddisfano comunque le esigenze essenziali.

Articolo ~~15~~19

Assistenza sanitaria

1. Gli Stati membri provvedono affinché i richiedenti asilo ricevano la necessaria assistenza sanitaria che comprende quanto meno le prestazioni di pronto soccorso e il trattamento essenziale delle malattie ⇒ o dei disturbi mentali ⇐.
2. Gli Stati membri forniscono la necessaria assistenza medica, o di altro tipo, ai richiedenti asilo che presentino esigenze particolari, ⇒ comprese appropriate misure di assistenza psichica, alle stesse condizioni previste per i propri cittadini ⇐.

↓ 2003/9/CE (adattato)

CAPO III

**RIDUZIONE O REVOCA DELLE CONDIZIONI
⊗ MATERIALI ⊗ DI ACCOGLIENZA**

Articolo ~~16~~ 20

Riduzione o revoca delle condizioni ⊗ materiali ⊗ di accoglienza

1. Gli Stati membri possono ridurre ~~o revocare~~ le condizioni ⊗ materiali ⊗ di accoglienza ~~nei seguenti casi:~~
(a) qualora il richiedente asilo:

↓ 2003/9/CE

- (a) ~~si~~ lasci il luogo di residenza determinato dall'autorità competente senza informare tali autorità, oppure, ove richiesto, senza permesso, o
- (b) ~~si~~ contravvenga all'obbligo di presentarsi alle autorità o alla richiesta di fornire informazioni o di comparire per un colloquio personale concernente la procedura d'asilo durante un periodo di tempo ragionevole stabilito dal diritto nazionale, o,
- (c) ~~si~~ abbia già presentato una domanda nel medesimo Stato membro.

↓ 2003/9/CE (adattato)
⇒ nuovo

Se il richiedente asilo viene rintracciato o si presenta volontariamente all'autorità competente, viene presa una decisione debitamente motivata, basata sulle ragioni della scomparsa, nel ripristino della concessione di tutte le condizioni materiali di accoglienza o di una parte di esse;

~~qualora il richiedente asilo abbia occultato risorse finanziarie, beneficiando in tal modo indebitamente delle condizioni materiali di accoglienza.~~

↓ nuovo

2. Gli Stati membri possono ridurre o revocare le condizioni materiali di accoglienza qualora il richiedente asilo abbia occultato risorse finanziarie, beneficiando in tal modo indebitamente delle condizioni materiali di accoglienza.

↓ 2003/9/CE

~~Qualora emerga che un richiedente asilo disponeva di mezzi sufficienti ad assicurarsi le condizioni materiali di accoglienza e l'assistenza sanitaria all'epoca in cui tali esigenze essenziali sono state soddisfatte, gli Stati membri possono chiedere al richiedente asilo un rimborso.~~

~~2. Uno Stato membro può rifiutare condizioni di accoglienza qualora un richiedente asilo non abbia dimostrato di aver presentato la sua domanda non appena ciò fosse ragionevolmente fattibile dopo il suo arrivo in tale Stato membro.~~

↓ 2003/9/CE

3. Gli Stati membri possono prevedere sanzioni applicabili alle gravi violazioni delle regole dei centri di accoglienza nonché ai comportamenti gravemente violenti.

↓ 2003/9/CE (adattato)
⇒ nuovo

4. Le decisioni di ridurre o revocare le condizioni materiali di accoglienza o le sanzioni di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 sono adottate in modo individuale, obiettivo ed imparziale e sono motivate. Le decisioni sono basate sulla particolare situazione della persona interessata, specialmente per quanto concerne le persone contemplate all'articolo 1721, tenendo conto del principio di proporzionalità. Gli Stati membri assicurano in qualsiasi circostanza il sostentamento, l'accesso al pronto soccorso e il trattamento essenziale delle malattie o dei disturbi mentali.

↓ 2003/9/CE

5. Gli Stati membri provvedono a che le condizioni materiali di accoglienza non siano revocate o ridotte prima che sia presa una decisione negativa.

CAPO IV

DISPOSIZIONI A FAVORE DI PERSONE PORTATRICI DI ESIGENZE PARTICOLARI

↓ 2003/9/CE (adattato)
⇒ nuovo

Articolo ~~17~~21

Principio generale

1. Gli Stati membri tengono conto della specifica situazione delle ⇒ persone con esigenze particolari nelle misure nazionali di attuazione della presente direttiva. ⇐ ~~Nelle misure nazionali di attuazione delle disposizioni del capo II, relative alle condizioni materiali di accoglienza e all'assistenza sanitaria~~ Le persone vulnerabili, quali i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori ⇒, le vittime della tratta degli esseri umani, le persone con problemi psichici ⇐ e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale ⇒ sono sempre considerate persone con esigenze particolari. ⇐
-

↓ nuovo

2. Gli Stati membri stabiliscono procedure nella legislazione nazionale dirette a determinare, non appena presentata una domanda di protezione internazionale, se il richiedente presenta esigenze particolari e a precisare la natura delle stesse. Gli Stati membri assicurano sostegno alle persone con esigenze particolari durante l'intera procedura di asilo e provvedono ad un appropriato controllo della loro situazione.
-

↓ 2003/9/CE
⇒ nuovo

~~Il paragrafo 1 si applica soltanto alle persone riconosciute portatrici di particolari esigenze in base ad una verifica individuale della loro situazione.~~

Articolo ~~18~~22

Minori

1. Il prevalente interesse del minore costituisce un criterio fondamentale nell'attuazione, da parte degli Stati membri, delle disposizioni della presente direttiva concernenti i minori. ⇒ Gli Stati membri assicurano un livello di vita adeguato allo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale del minore. ⇐
-

↓ nuovo

2. Nel valutare il prevalente interesse del minore, gli Stati membri tengono debito conto, in particolare, dei seguenti fattori:
 - (a) le possibilità di ricongiungimento familiare;
 - (b) il benessere e lo sviluppo sociale del minore, con particolare riguardo all'appartenenza etnica, religiosa, culturale e linguistica;
 - (c) le considerazioni in ordine all'incolumità e alla sicurezza, in particolare se sussiste il rischio che il minore sia vittima della tratta;
 - (d) l'opinione del minore, secondo la sua età e maturità.
 3. Gli Stati membri provvedono affinché i minori possano svolgere attività di tempo libero, compresi il gioco e le attività ricreative, consone alla loro età, all'interno dei locali e dei centri di accoglienza di cui all'articolo 18, paragrafo 1, lettere a) e b).
-

↓ 2003/9/CE

⇒ nuovo

- 42 Gli Stati membri garantiscono l'accesso ai servizi di riabilitazione per i minori che abbiano subito qualsiasi forma di abuso, negligenza, sfruttamento, tortura, trattamento crudele, disumano o degradante o che abbiano sofferto gli effetti di un conflitto armato e assicurano che siano predisposte, ove necessario, appropriate misure di assistenza psichica e una consulenza qualificata.

Articolo ~~19~~23

Minori non accompagnati

1. Gli Stati membri adottano quanto prima misure atte ad assicurare la necessaria rappresentanza dei minori non accompagnati da parte di un tutore legale oppure, ove necessario, la rappresentanza da parte di un organismo incaricato della cura e del benessere dei minori, oppure qualsiasi altra forma adeguata di rappresentanza. Le autorità competenti effettuano periodiche verifiche.
2. I minori non accompagnati che presentano domanda di ~~asilo~~ ⇒ protezione internazionale ⇐, dal momento in cui entrano nel territorio dello Stato membro

ospite in cui la domanda ~~asilo~~ ⇒ protezione internazionale ⇐ è stata presentata o viene esaminata sino al momento in cui ne debbono uscire, sono alloggiati:

- (a) presso familiari adulti;
- (b) presso una famiglia affidataria;
- (c) in centri di accoglienza che dispongano di specifiche strutture per i minori;
- (d) in altri alloggi idonei per i minori.

Gli Stati membri possono alloggiare i minori non accompagnati che abbiano compiuto i 16 anni in centri di accoglienza per adulti richiedenti asilo.

Per quanto possibile i fratelli sono alloggiati insieme, tenendo conto del prevalente interesse del minore in questione e, in particolare, della sua età e del grado di maturità. I cambi di residenza di minori non accompagnati sono limitati al minimo.

↓ 2003/9/CE (adattato)
⇒ nuovo

3. ⇒ Gli Stati membri stabiliscono procedure nella legislazione nazionale dirette a rintracciare i familiari del minore non accompagnato. ⇐ Essi ~~Gli Stati membri, a tutela del prevalente interesse del minore non accompagnato, si adoperano per~~ ⇒ iniziano a ⇐ rintracciare i ~~sui~~ familiari ☒ del minore non accompagnato ☒ non appena ⇒ sia presentata la domanda di protezione internazionale, sempre tutelandone il prevalente interesse. ⇐ Nei casi in cui sussistano rischi per la vita o l'integrità del minore o dei suoi parenti stretti, in particolare se questi sono rimasti nel paese di origine, la raccolta, il trattamento e la diffusione delle informazioni relative a queste persone sono effettuate in via confidenziale, in modo da non mettere in pericolo la loro sicurezza.

↓ 2003/9/CE (adattato)
⇒ nuovo

4. Le persone che si occupano di minori non accompagnati hanno ricevuto ⇒ e continuano a ricevere ⇐ ~~o ricevono~~ una specifica formazione in merito alle particolari esigenze degli stessi e sono soggette, conformemente a quanto stabilito dal diritto nazionale, all'obbligo di riservatezza relativamente alle informazioni di cui dovessero venire a conoscenza durante l'attività da loro svolta.

Articolo ~~2024~~

Vittime di tortura e di violenza

1. Gli Stati membri provvedono affinché, ~~se necessario~~, le persone che hanno subito torture, stupri o altri gravi atti di violenza ricevano il necessario trattamento per i danni provocati dagli atti sopra menzionati ⇒, e accedano in particolare a servizi di

riabilitazione, comprendenti la possibilità di usufruire di assistenza medica e psicologica ⇐.

↓ nuovo

2. Le persone che si occupano delle vittime di torture hanno ricevuto e continuano a ricevere una specifica formazione in merito alle particolari esigenze delle stesse e sono soggette, conformemente a quanto stabilito dal diritto nazionale, all'obbligo di riservatezza relativamente alle informazioni di cui dovessero venire a conoscenza durante l'attività da loro svolta.
-

↓ 2003/9/CE (adattato)
⇒ nuovo

CAPO V

MEZZI DI RICORSO

Articolo ~~24~~25

Mezzi di ricorso

1. Gli Stati membri garantiscono che le decisioni ~~negative~~ relative alla concessione, ⇒ alla revoca o alla riduzione ⇐ di benefici ai sensi della presente direttiva o le decisioni adottate a norma dell'articolo 7 che riguardano individualmente i richiedenti asilo possano essere impugnate secondo le modalità stabilite dal diritto nazionale. Almeno in ultimo grado è garantita la possibilità di ricorso o revisione ⇒, in fatto e in diritto, ⇐ dinanzi a un organo giudiziario.
-

↓ nuovo

2. Gli Stati membri assicurano l'accesso all'assistenza e/o alla rappresentanza legali nei casi di cui al paragrafo 1. Tale assistenza e/o rappresentanza è concessa gratuitamente al richiedente asilo, che non può assumerne i costi.
-

↓ 2003/9/CE
⇒ nuovo

25 Le modalità di accesso all'assistenza ⇒ e/o alla rappresentanza ⇐ legali in siffatti casi sono stabilite dal diritto nazionale.

CAPO VI

AZIONI VOLTE A MIGLIORARE L'EFFICIENZA DEL SISTEMA DI ACCOGLIENZA

~~Articolo 22~~

~~Cooperazione~~

~~Gli Stati membri comunicano periodicamente alla Commissione i dati, suddivisi per età e sesso, relativi al numero di persone alle quali si applicano le condizioni di accoglienza e forniscono informazioni complete su tipo, denominazione e forma dei documenti di cui all'articolo 6.~~

↓ nuovo

Articolo 26

Autorità competenti

Gli Stati membri notificano alla Commissione le autorità responsabili dell'esecuzione degli obblighi risultanti dalla presente direttiva. Gli Stati membri informano la Commissione di qualsiasi cambiamento in ordine alle autorità designate.

↓ 2003/9/CE
⇒ nuovo

Articolo ~~23~~27

Sistema di orientamento, sorveglianza e controllo

1. Gli Stati membri, nel debito rispetto della loro struttura costituzionale, ⇒ mettono in atto opportuni meccanismi con cui ⇐ assicurare adeguate misure di orientamento, sorveglianza e controllo del livello qualitativo delle condizioni di accoglienza.

↓ nuovo

2. Gli Stati membri comunicano annualmente alla Commissione, con decorrenza dal [...], le pertinenti informazioni usando il modulo di cui all'allegato I.

Articolo ~~24~~28

Personale e risorse

1. Gli Stati membri adottano le misure adeguate per garantire che le autorità competenti e le organizzazioni che danno attuazione alla presente direttiva abbiano ricevuto la necessaria formazione di base riguardo alle esigenze dei richiedenti asilo di entrambi i sessi.
2. Gli Stati membri stanziavano le risorse necessarie per l'applicazione delle disposizioni nazionali adottate in attuazione della presente direttiva.

CAPO VII

DISPOSIZIONI FINALI

Articolo ~~25~~29

Relazioni

Entro il ~~6 agosto 2006~~ ⇒ [...] ⇐ ~~6 agosto 2006~~, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione della presente direttiva, proponendo all'occorrenza le necessarie modifiche.

Gli Stati membri trasmettono alla Commissione tutte le informazioni utili ai fini della relazione, ivi compresi i dati statistici di cui all'articolo 27, paragrafo 2 ~~22~~ entro il ~~6 febbraio 2006~~ ⇒ [...] ⇐

Successivamente a tale relazione, la Commissione riferisce al Parlamento europeo e al Consiglio almeno ogni cinque anni sull'applicazione della presente direttiva.

Articolo ~~26~~30

Recepimento

1. Gli Stati membri adottano le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi ~~alla presente direttiva entro il 6 febbraio 2005~~ ☒ agli articoli [...] [articoli modificati nella sostanza rispetto alla direttiva precedente] e all'allegato I entro il [...] ☒. Essi ~~ne informano~~ ☒ comunicano ☒ immediatamente alla Commissione ☒ il testo di tali disposizioni nonché una tavola di concordanza tra queste ultime e la presente direttiva ☒.

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Gli Stati membri determinano le modalità di tali riferimenti. Esse recano altresì un'indicazione da cui risulti che i riferimenti alla direttiva abrogata dalla presente direttiva, contenuti in disposizioni legislative, regolamentari e amministrative previgenti, devono intendersi come riferimenti fatti alla presente direttiva. Le modalità del suddetto riferimento nonché la forma redazionale di tale indicazione sono determinate dagli Stati membri.

2. Gli Stati membri trasmettono alla Commissione il testo delle principali disposizioni nazionali che essi adottano nel settore contemplato dalla presente direttiva.



Articolo 31

Abrogazione

La direttiva 2003/9/CE è abrogata con effetto dal [giorno successivo alla data di cui all'articolo 30, paragrafo 1, primo comma della presente direttiva], fatti salvi gli obblighi degli Stati membri relativi al termine di recepimento nel diritto interno di cui all'allegato II, parte B.

I riferimenti alla direttiva abrogata si intendono fatti alla presente direttiva e vanno letti secondo la tavola di concordanza di cui all'allegato III.

2003/9/CE (adattato)

Articolo ~~27~~32

Entrata in vigore

La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo ~~de~~ alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

Gli articoli [...] [*articoli rimasti invariati rispetto alla direttiva precedente*] e l'allegato I si applicano dal [giorno successivo alla data di cui all'articolo 30, paragrafo 1, primo comma] .

Articolo ~~28~~33

Destinatari

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva ~~in conformità del trattato che istituisce la Comunità europea.~~

Fatto a Bruxelles, il [...]

Per il Parlamento europeo
Il Presidente
[...]

Per il Consiglio
Il Presidente
[...]

↓ nuovo

ALLEGATO I

Modulo per la comunicazione annuale, a cura degli Stati membri, delle informazioni di cui all'articolo 27, paragrafo 2 della direttiva [...]/.../CE]

1. Indicare il numero complessivo di persone alle quali si applicano attualmente nello Stato membro interessato le condizioni di accoglienza di cui all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva [...]/.../CE], suddivise per età e sesso. Per ciascuna di loro, specificare se si tratti di un richiedente asilo o di un familiare, come definito all'articolo 2, lettera c della direttiva [...]/.../CE].

2. In conformità dell'articolo 21 della direttiva [...]/.../CE] comunicare i dati statistici relativi al numero di richiedenti asilo con esigenze particolari, ripartiti secondo le seguenti categorie:

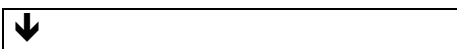
- minori non accompagnati;
- disabili;
- anziani;
- donne in stato di gravidanza;
- genitori singoli con figli minori;
- persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale;
- vittime della tratta di esseri umani;
- persone con problemi psichici;
- altro (specificare)

3. Fornire informazioni dettagliate sui documenti di cui all'articolo 6 della direttiva [...]/.../CE], compreso in particolare il tipo, il nome e il formato dei documenti.

4. Con riferimento all'articolo 15 della direttiva [.../.../CE], indicare il numero complessivo di richiedenti asilo nello Stato membro che hanno accesso al mercato del lavoro, e il numero attualmente occupato, suddivisi per settore economico. Se l'accesso al mercato del lavoro per i richiedenti asilo è subordinato a determinate condizioni, descrivere tali limitazioni nel dettaglio.

5. Con riferimento all'articolo 17, paragrafo 5, della direttiva [.../.../CE], descrivere nel dettaglio le condizioni materiali di accoglienza, compreso il loro valore monetario, come sono assicurate (quali in natura, in denaro, in buoni o in una combinazione di questi elementi) e indicare l'importo del sussidio per le spese giornaliere versato ai richiedenti asilo.

6. Con riferimento all'articolo 17, paragrafo 5 della direttiva [.../.../CE], indicare i tipi di assistenza sociale e i relativi importi disponibili per i richiedenti asilo; includere riferimenti all'importo minimo concesso ai propri cittadini che ricorrono all'assistenza sociale. Se l'assistenza sociale ai richiedenti asilo è diversa da quella prevista per i propri cittadini, motivare tali differenze.



ALLEGATO II

Parte A

Direttiva abrogata
(cfr. articolo 31)

Direttiva 2003/9/CE del Consiglio

(GU L 31 del 6.2.2003, pag. 18).

Parte B

Termine del recepimento nel diritto interno
(cfr. articolo 30)

Direttiva	Termini di recepimento
2003/9/CE	6 febbraio 2005

ALLEGATO III

TAVOLA DI CONCORDANZA

Direttiva 2003/9/CE	La presente direttiva
Articolo 1	Articolo 1
Articolo 2, frase introduttiva	Articolo 2, frase introduttiva
Articolo 2, lettere da a) a c)	Articolo 2, lettere da a) a c)
Articolo 2, lettera d), frase introduttiva e punti i) e ii)	Articolo 2, lettera d), frase introduttiva e punti i) e ii)
-	Articolo 2, lettera c), punti iii), iv) e v)
Articolo 2, lettere e) e f)	-
Articolo 2, lettera g)	Articolo 2, lettera g)
-	Articolo 2, lettera h)
Articolo 2, lettera h)	Articolo 2, lettera i)
Articolo 2, lettera i)	Articolo 2, lettera j)
Articolo 2, lettera j)	Articolo 2, lettera k)
Articolo 2, lettera k)	Articolo 2, lettera l)
Articolo 2, lettera l)	Articolo 2, lettera m)
Articolo 3	Articolo 3
Articolo 4	Articolo 4
Articolo 5	Articolo 5
Articolo 6, paragrafo 1, primo comma	Articolo 6, paragrafo 1, primo comma
Articolo 6, paragrafo 1, secondo comma	Articolo 6, paragrafo 1, terzo comma
Articolo 6, paragrafi da 2 a 5	Articolo 6, paragrafi da 2 a 5
Articolo 7, paragrafi 1 e 2	Articolo 7, paragrafi 1 e 2
Articolo 7, paragrafo 3	-
Articolo 7, paragrafi da 4 a 6	Articolo 7, paragrafi da 3 a 5
-	Articolo 8

-	Articolo 9
-	Articolo 10
-	Articolo 11
Articolo 8	Articolo 12
Articolo 9	Articolo 13
Articolo 10, paragrafo 1	Articolo 14, paragrafo 1
Articolo 10, paragrafo 2	Articolo 14, paragrafo 2, primo comma
-	Articolo 14, paragrafo 2, secondo comma
Articolo 10, paragrafo 3	Articolo 14, paragrafo 3
Articolo 11, paragrafo 1	-
-	Articolo 15, paragrafo 1
Articolo 11, paragrafo 2	Articolo 15, paragrafo 2
Articolo 11, paragrafo 3	Articolo 15, paragrafo 3
Articolo 11, paragrafo 4	-
Articolo 12	Articolo 16
Articolo 13, paragrafi da 1 a 4	Articolo 17, paragrafi da 1 a 4
Articolo 13, paragrafo 5	-
-	Articolo 17, paragrafo 5
Articolo 14, paragrafo 1	Articolo 18, paragrafo 1
Articolo 14, paragrafo 2, frase introduttiva e primo comma	Articolo 18, paragrafo 2, frase introduttiva e primo comma
-	Articolo 18, paragrafo 2, secondo comma
Articolo 14, paragrafo 2, secondo comma	Articolo 18, paragrafo 2, terzo comma
Articolo 14, paragrafi da 3 a 7	Articolo 18, paragrafi da 3 a 7
Articolo 14, paragrafo 8, frase introduttiva	Articolo 18, paragrafo 8, frase introduttiva
Articolo 14, paragrafo 8, primo comma, primo trattino	Articolo 18, paragrafo 8, primo comma, punto a)
Articolo 14, paragrafo 8, primo comma,	-

secondo trattino	
Articolo 14, paragrafo 8, primo comma, terzo e quarto trattino	Articolo 18, paragrafo 8, primo comma, punti b) e c)
Articolo 14, paragrafo 8, secondo comma	Articolo 18, paragrafo 8, secondo comma
Articolo 15	Articolo 19
Articolo 16, paragrafo 1, frase introduttiva	Articolo 20, paragrafo 1, frase introduttiva
Articolo 16, paragrafo 1, lettera a)	-
Articolo 16, paragrafo 1, lettera a), primo, secondo e terzo trattino	Articolo 20, paragrafo 1, punti a, b e c
Articolo 16, paragrafo 1, primo comma	-
-	Articolo 20, paragrafo 2, primo comma
Articolo 16, paragrafo 1, lettera b), secondo comma	Articolo 20, paragrafo 2, secondo comma
Articolo 16, paragrafo 2	-
Articolo 16, paragrafi da 3 a 5	Articolo 20, paragrafi da 3 a 5
Articolo 17, paragrafo 1	Articolo 21, paragrafo 1, primo comma
	Articolo 21, paragrafo 1, secondo comma
Articolo 17, paragrafo 2	-
-	Articolo 21, paragrafo 2
Articolo 18, paragrafo 1	Articolo 22, paragrafo 1
-	Articolo 22, paragrafi 2 e 3
Articolo 18, paragrafo 2	Articolo 22, paragrafo 4
Articolo 19	Articolo 23
Articolo 20	Articolo 24, paragrafo 1
-	Articolo 24, paragrafo 2
Articolo 21, paragrafo 1	Articolo 25, paragrafo 1
-	Articolo 25, paragrafo 2, primo comma
Articolo 21, paragrafo 2	Articolo 25, paragrafo 2, secondo comma

Articolo 22	-
-	Articolo 26
Articolo 23	Articolo 27, paragrafo 1
-	Articolo 27, paragrafo 2
Articolo 24	Articolo 28
Articolo 25	Articolo 29
Articolo 26	Articolo 30
-	Articolo 31
Articolo 27	Articolo 32, primo comma
-	Articolo 32, secondo comma
Articolo 28	Articolo 33
-	Allegato I
-	Allegato II
-	Allegato III



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 24 settembre 2008 (08.10)
(OR. fr)**

13440/08

ASIM 72

NOTA

della: Presidenza

al: Consiglio

n. doc. prec.: 13189/08 ASIM 68

Oggetto: Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo

Si allega per le delegazioni il progetto di testo relativo al patto europeo sull'immigrazione e l'asilo.

Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo

Negli ultimi cinquanta anni il progetto politico e di civiltà sul quale si basano la creazione e l'approfondimento dell'Unione europea ha consentito progressi significativi. Uno dei risultati più ragguardevoli di questa impresa è la costituzione di un vasto spazio di libera circolazione che comprende oggi la maggior parte del territorio europeo. Questo sviluppo ha permesso un ampliamento senza precedenti delle libertà sia per i cittadini europei che per i cittadini dei paesi terzi che circolano liberamente in questo territorio comune. Esso rappresenta altresì un importante fattore di crescita e prosperità. L'ampliamento recente e futuro dello spazio Schengen consolida ulteriormente la libera circolazione delle persone.

Le migrazioni internazionali sono una realtà che persisterà in particolare finché resteranno i divari di ricchezza e di sviluppo tra le diverse regioni del mondo. Possono rappresentare un'opportunità poiché sono un fattore di scambi umani ed economici e consentono inoltre alle persone di concretare le loro aspirazioni. Possono contribuire in modo decisivo alla crescita economica dell'Unione europea e degli Stati membri che hanno bisogno di migranti a motivo della situazione del loro mercato del lavoro o della loro situazione demografica. Infine, apportano risorse ai migranti e ai loro paesi d'origine, contribuendo in tal modo al loro sviluppo. D'altronde l'ipotesi di un'immigrazione zero appare nel contempo non realistica e pericolosa.

Peraltro, nel dicembre 2005 il Consiglio europeo ha adottato l'approccio globale in materia di migrazione del quale conferma la pertinenza. Ribadisce la convinzione che le questioni migratorie costituiscono parte integrante delle relazioni esterne dell'Unione e che una gestione armoniosa ed efficace delle migrazioni deve essere globale e pertanto riguardare nel contempo l'organizzazione della migrazione legale e la lotta contro l'immigrazione clandestina come mezzi per favorire le sinergie tra le migrazioni e lo sviluppo. È convinto che l'approccio globale in materia di migrazione abbia senso solo nel quadro di uno stretto partenariato tra i paesi di origine, transito e destinazione.

L'Unione europea non dispone tuttavia dei mezzi per accogliere degnamente tutti i migranti che sperano di trovarvi una vita migliore. Un'immigrazione mal controllata può pregiudicare la coesione sociale dei paesi di destinazione. L'organizzazione dell'immigrazione deve pertanto tener conto delle capacità d'accoglienza dell'Europa sul piano del mercato del lavoro, degli alloggi, dei servizi sanitari, scolastici e sociali nonché proteggere i migranti dal rischio di sfruttamento da parte di reti criminali.

D'altro canto la creazione di uno spazio comune di libera circolazione pone gli Stati membri di fronte a nuove sfide. Il comportamento di uno Stato può avere ripercussioni sugli interessi degli altri. L'accesso al territorio di uno Stato membro può essere seguito dall'accesso al territorio di altri Stati membri. È pertanto imperativo che ciascuno Stato membro tenga conto degli interessi dei partner nel definire e attuare le proprie politiche di immigrazione, integrazione e asilo.

In questo contesto gli Stati membri dell'Unione europea hanno deciso da una ventina di anni di ravvicinare le loro politiche in questi settori. Il Consiglio europeo plaude ai progressi già realizzati in tal senso: soppressione dei controlli alle frontiere interne nella maggior parte del territorio europeo, adozione di una politica comune in materia di visti, armonizzazione dei controlli alle frontiere esterne e delle norme relative all'asilo, ravvicinamento di talune condizioni d'immigrazione legale, cooperazione nel settore della lotta contro l'immigrazione clandestina, creazione dell'agenzia FRONTEX, istituzione di fondi dedicati che riflettano la solidarietà tra gli Stati membri. Il Consiglio europeo plaude in particolare agli importanti passi avanti compiuti nel quadro dei programmi di Tampere (1999-2004) e dell'Aia (2004-2009) che si impegna ad attuare pienamente.

Fedele ai valori che dall'origine hanno costantemente ispirato il progetto europeo e le politiche attuate, il Consiglio europeo ribadisce solennemente che le politiche migratorie e d'asilo devono essere conformi alle norme del diritto internazionale e in particolare a quelle relative ai diritti dell'uomo, alla dignità della persona umana e ai rifugiati.

Nonostante i reali progressi compiuti verso una politica comune in materia di immigrazione e di asilo, sono necessari ulteriori passi avanti.

Convinto che un'impostazione coerente sia indispensabile per iscrivere la gestione delle migrazioni nel quadro degli obiettivi globali dell'Unione europea, il Consiglio europeo ritiene che sia giunto il momento di dare nuovo impulso, in uno spirito di reciproca responsabilità e di solidarietà tra gli Stati membri ma anche di partenariato con i paesi terzi, alla definizione di una politica comune in materia di immigrazione e di asilo che tenga conto nel contempo dell'interesse collettivo dell'Unione europea e delle specificità di ciascuno Stato membro.

In quest'ottica e alla luce della comunicazione della Commissione del 17 giugno 2008, il Consiglio europeo decide di adottare solennemente il presente patto europeo sull'immigrazione e l'asilo.

Consapevole del fatto che l'attuazione integrale del patto può richiedere, in taluni settori, un'evoluzione del quadro giuridico e segnatamente delle basi convenzionali, il Consiglio europeo assume pertanto cinque impegni fondamentali la cui concretizzazione sarà proseguita, in particolare, nell'ambito del programma che farà seguito nel 2010 al programma dell'Aia:

- organizzare l'immigrazione legale tenendo conto delle priorità, delle esigenze e delle capacità d'accoglienza stabilite da ciascuno Stato membro e favorire l'integrazione;
- combattere l'immigrazione clandestina, in particolare assicurando il ritorno nel loro paese di origine o in un paese di transito, degli stranieri in posizione irregolare;
- rafforzare l'efficacia dei controlli alle frontiere;
- costruire un'Europa dell'asilo;
- creare un partenariato globale con i paesi di origine e di transito che favorisca le sinergie tra le migrazioni e lo sviluppo.

*

* *

I) Organizzare l'immigrazione legale tenendo conto delle priorità, delle esigenze e delle capacità d'accoglienza stabilite da ciascuno Stato membro e favorire l'integrazione

Il Consiglio europeo ritiene che l'immigrazione legale debba essere il risultato di una duplice volontà, quella del migrante e quella del paese ospitante, a un fine di reciproco vantaggio. Ricorda che spetta a ciascuno Stato membro decidere le condizioni di ammissione sul suo territorio dei migranti legali e fissarne, se del caso, il numero. L'attuazione dei contingenti che ne possono risultare potrebbe essere effettuata in partenariato con i paesi di origine. Il Consiglio europeo chiede agli Stati membri di attuare una politica d'immigrazione scelta, in particolare in funzione dell'insieme delle esigenze del mercato del lavoro, e concertata, tenendo conto dell'impatto che essa può avere sugli altri Stati membri. Infine, sottolinea l'importanza di adottare una politica che consenta un equo trattamento dei migranti e l'integrazione armoniosa degli stessi nella società del paese ospitante.

A tal fine, il Consiglio europeo conviene:

- a) di invitare gli Stati membri e la Commissione, nel rispetto dell'acquis comunitario e della preferenza comunitaria, tenendo conto del potenziale di risorse umane in seno all'Unione europea, ad attuare con i mezzi più adeguati politiche d'immigrazione professionale che tengano conto di tutti i bisogni del mercato del lavoro di ciascuno Stato membro, conformemente alle conclusioni del Consiglio europeo del 13 e 14 marzo 2008;
- b) di rafforzare l'attrattiva dell'Unione europea per i lavoratori altamente qualificati e di adottare nuove misure per facilitare maggiormente l'accoglienza di studenti e ricercatori e la loro circolazione nell'Unione;
- c) di fare in modo, incoraggiando la migrazione temporanea o circolare, conformemente alle conclusioni del Consiglio europeo del 14 dicembre 2007, che queste politiche non favoriscano la fuga dei cervelli;

- d) di meglio regolare l'immigrazione familiare invitando ciascuno Stato membro, salvo categorie particolari, a prendere in considerazione nella legislazione nazionale, nel rispetto della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, le sue capacità d'accoglienza e le capacità d'integrazione delle famiglie valutate in base alle loro risorse e condizioni di alloggio nel paese di destinazione nonché, ad esempio, alla conoscenza della lingua di tale paese;
- e) di rafforzare l'informazione reciproca sulle migrazioni migliorando ove necessario gli strumenti esistenti;
- f) di migliorare l'informazione sulle possibilità e le condizioni d'immigrazione legale, provvedendo in particolare a predisporre quanto prima gli strumenti necessari a tal fine;
- g) di invitare gli Stati membri, conformemente ai principi comuni convenuti nel 2004 dal Consiglio, ad attuare, secondo le procedure e con i mezzi che ritengano adeguati, politiche ambiziose per favorire l'integrazione armoniosa, nel paese ospitante, dei migranti che hanno la prospettiva di stabilirvisi durevolmente; tali politiche, la cui attuazione richiederà un reale sforzo da parte dei paesi ospitanti, dovranno basarsi sull'equilibrio tra i diritti dei migranti (in particolare l'accesso all'istruzione, al lavoro, alla sicurezza e ai servizi pubblici e sociali) e i loro doveri (rispetto delle leggi del paese ospitante). Esse comporteranno misure specifiche per favorire l'apprendimento della lingua e l'accesso all'occupazione, fattori essenziali d'integrazione; porranno l'accento sul rispetto delle identità degli Stati membri e dell'Unione europea, nonché dei loro valori fondamentali quali i diritti dell'uomo, la libertà d'opinione, la democrazia, la tolleranza, la parità uomo-donna e l'obbligo di scolarizzazione dei figli. Il Consiglio europeo invita inoltre gli Stati membri a tener conto, attraverso misure appropriate, della necessità di lottare contro le discriminazioni di cui possono essere vittima i migranti;
- h) di promuovere gli scambi di informazioni sulle buone prassi attuate, conformemente ai principi comuni approvati nel 2004 dal Consiglio, in materia di accoglienza e integrazione, nonché misure comunitarie di sostegno alle politiche nazionali di integrazione.

II) Combattere l'immigrazione clandestina, in particolare assicurando il ritorno nel loro paese di origine o in un paese di transito degli stranieri in posizione irregolare

Il Consiglio europeo ribadisce la propria determinazione a combattere l'immigrazione clandestina.

Esso ricorda il proprio impegno all'applicazione effettiva di tre principi fondamentali:

- il rafforzamento della cooperazione degli Stati membri e della Commissione con i paesi di origine e di transito per combattere l'immigrazione clandestina nel quadro dell'approccio globale in materia di migrazione rappresenta una necessità;
- gli stranieri in posizione irregolare nel territorio degli Stati membri devono lasciare tale territorio. Ciascuno Stato membro si impegna ad assicurare l'applicazione effettiva di questo principio nel rispetto del diritto e della dignità delle persone interessate, privilegiando il rimpatrio volontario, e riconosce le decisioni in materia di rimpatrio adottate da un altro Stato membro;
- tutti gli Stati hanno l'obbligo di riammettere i loro cittadini che sono in posizione irregolare nel territorio di un altro Stato.

A tal fine, il Consiglio europeo conviene:

- a) di limitarsi a regolarizzazioni caso per caso e non generali, nel quadro delle legislazioni nazionali, per motivi umanitari o economici;
- b) di concludere, con i paesi per i quali è necessario, accordi di riammissione a livello comunitario o bilaterale in modo che ciascuno Stato membro disponga degli strumenti giuridici per assicurare l'allontanamento degli stranieri in posizione irregolare; sarà valutata l'efficacia degli accordi comunitari di riammissione; dovranno essere riveduti i mandati di negoziato che non hanno prodotto risultati; gli Stati membri e la Commissione si consulteranno strettamente in occasione del negoziato dei futuri accordi di riammissione a livello comunitario;

- c) nell'ambito delle politiche di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi o, se del caso, di altre politiche, ivi comprese le modalità del quadro della libera circolazione, di adoperarsi a prevenire i rischi d'immigrazione irregolare;
- d) di sviluppare la cooperazione tra gli Stati membri facendo ricorso, su base volontaria e per quanto necessario, a disposizioni comuni per assicurare l'allontanamento degli stranieri in posizione irregolare (identificazione biometrica dei clandestini, voli comuni ...);
- e) di rafforzare la cooperazione con i paesi di origine e transito, nel quadro dell'approccio globale in materia di migrazione, per combattere l'immigrazione clandestina, di condurre in particolare con tali paesi un'ambiziosa politica di cooperazione di polizia e giudiziaria per lottare contro le reti criminali internazionali di traffico di migranti e di tratta degli esseri umani, e di meglio informare le popolazioni minacciate per evitare i drammi che possono prodursi specialmente in mare;
- f) di invitare gli Stati membri, specie con il concorso degli strumenti comunitari, a dotarsi di dispositivi incentivanti in materia di aiuto per il rimpatrio volontario e a informarsi reciprocamente a tale riguardo in particolare per prevenire il ritorno abusivo nell'Unione europea delle persone che hanno beneficiato di tali aiuti;
- g) di invitare gli Stati membri a lottare con fermezza, anche nell'interesse dei migranti, attraverso sanzioni dissuasive e proporzionate, contro le persone che sfruttano gli stranieri in posizione irregolare (datori di lavoro, ...);
- h) di dare piena efficacia alle disposizioni comunitarie secondo cui una decisione di allontanamento adottata da uno Stato membro è applicabile in qualsiasi parte del territorio dell'Unione europea e, in questo ambito, la segnalazione nel Sistema d'Informazione Schengen (SIS) obbliga gli altri Stati membri a impedire l'ingresso e il soggiorno nel loro territorio della persona interessata.

III) Rafforzare l'efficacia dei controlli alle frontiere

Il Consiglio europeo ricorda che il controllo delle frontiere esterne spetta a ciascuno Stato membro per la parte di frontiera che gli è propria. Questo controllo, che dà accesso a uno spazio comune di libera circolazione, è esercitato in uno spirito di corresponsabilità, per conto dell'insieme degli Stati membri. Le condizioni di rilascio dei visti prima della frontiera esterna devono fare pienamente parte della gestione integrata di quest'ultima. Gli Stati membri esposti, per la loro situazione geografica, a un afflusso di immigranti o che dispongono di mezzi limitati devono poter contare sulla solidarietà effettiva dell'Unione europea.

A tal fine, il Consiglio europeo conviene:

- a) di invitare gli Stati membri e la Commissione a mobilitare tutti i mezzi disponibili per assicurare un controllo più efficace delle frontiere esterne terrestri, marittime e aeree;
- b) di generalizzare entro il 1° gennaio 2012, grazie al sistema d'informazione sui visti (VIS), il rilascio dei visti biometrici, di rafforzare senza indugio la cooperazione tra i consolati degli Stati membri, di ripartire equamente per quanto possibile i loro mezzi e di creare progressivamente, su base volontaria, per quanto riguarda i visti, servizi consolari comuni;
- c) di dotare l'agenzia FRONTEX, nel rispetto del ruolo e delle responsabilità proprie degli Stati membri, dei mezzi per esercitare pienamente la sua missione di coordinamento del controllo della frontiera esterna dell'Unione europea, far fronte a situazioni di crisi e condurre, su richiesta degli Stati membri, le necessarie operazioni temporanee o permanenti, conformemente, in particolare, alle conclusioni del Consiglio del 5 e 6 giugno 2008. Sulla scorta dei risultati della valutazione di tale agenzia, il suo ruolo e i suoi mezzi operativi saranno rafforzati e potrà essere decisa la creazione di uffici specializzati tenendo conto delle diverse situazioni, in particolare per le frontiere terrestri orientali e marittime meridionali: tale creazione non dovrà in alcun caso pregiudicare l'unicità dell'agenzia FRONTEX. A termine potrà essere esaminata la creazione di un sistema europeo di guardie di frontiera;

- d) di tener meglio conto, in spirito di solidarietà, delle difficoltà incontrate dagli Stati membri soggetti a un afflusso eccessivo di migranti e, a tal fine, di invitare la Commissione a presentare proposte;
- e) di utilizzare gli strumenti delle moderne tecnologie che garantiscano l'interoperabilità dei sistemi e consentano un'efficace gestione integrata della frontiera esterna conformemente alle conclusioni del Consiglio europeo del 19 e 20 giugno 2008 e del Consiglio del 5 e 6 giugno 2008. Si dovrebbe porre l'accento, a partire dal 2012, in funzione delle proposte della Commissione, sull'istituzione di una registrazione elettronica degli ingressi e delle uscite, corredata di una procedura agevolata per i cittadini europei e altri viaggiatori;
- f) di approfondire la cooperazione con i paesi di origine e transito per rafforzare il controllo della frontiera esterna e combattere l'immigrazione clandestina aumentando l'aiuto dell'Unione europea per la formazione e l'equipaggiamento del personale incaricato del controllo dei flussi migratori;
- g) di migliorare le modalità e la frequenza della valutazione Schengen, conformemente alle conclusioni del Consiglio del 5 e 6 giugno 2008.

IV) Costruire un'Europa dell'asilo

Il Consiglio europeo 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. Il Consiglio europeo si compiace dei progressi compiuti in questi ultimi anni, grazie all'attuazione di norme minime comuni, per l'istituzione del sistema europeo comune di asilo. Rileva tuttavia che sussistono forti divergenze tra gli Stati membri per quanto riguarda la concessione della protezione e le forme di quest'ultima. Pur ricordando che la concessione della protezione e in particolare dello status di rifugiato rientra nella competenza di ciascuno Stato membro, il Consiglio europeo ritiene che sia giunto il momento di prendere ulteriori iniziative per completare l'istituzione, prevista dal programma dell'Aia, del sistema europeo comune di asilo e fornire in tal modo, come proposto dalla Commissione nel suo piano strategico sull'asilo, un livello di protezione più elevato. È opportuno, in questa nuova fase, mantenere un intenso dialogo con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati. Infine, il Consiglio europeo sottolinea che il necessario rafforzamento dei controlli alle frontiere europee non deve impedire l'accesso ai sistemi di protezione da parte delle persone che hanno diritto di beneficiarne.

A tal fine, il Consiglio europeo conviene:

- a) di istituire nel 2009 un Ufficio europeo di sostegno che abbia il compito di facilitare gli scambi di informazioni, di analisi e di esperienze tra gli Stati membri, nonché di sviluppare cooperazioni concrete tra le amministrazioni incaricate dell'esame delle domande d'asilo. Tale Ufficio, che non avrà il potere di esaminare le domande, né il potere di decisione, favorirà, in base alla conoscenza comune dei paesi d'origine, l'uniformazione delle prassi, delle procedure e, di conseguenza, delle decisioni nazionali;
- b) di invitare la Commissione a presentare proposte intese a introdurre, se possibile nel 2010 e al più tardi nel 2012, una procedura unica in materia di asilo che preveda garanzie comuni e di adottare status uniformi per i rifugiati, da una parte, e per coloro che hanno ottenuto la protezione sussidiaria, dall'altra;

- c) di istituire, in caso di crisi in uno Stato membro che deve far fronte a un afflusso massivo di richiedenti asilo, procedure che consentano, da una parte, di mettere a disposizione di tale Stato, a fini di sostegno, funzionari di altri Stati membri e, dall'altra, di manifestare un'effettiva solidarietà a tale Stato attraverso una migliore mobilitazione dei programmi comunitari esistenti. Per gli Stati membri il cui regime nazionale di asilo è soggetto a pressioni specifiche e sproporzionate, dovute in particolare alla loro situazione geografica o demografica, la solidarietà deve anche avere come obiettivo di favorire, su base volontaria e coordinata, una migliore ripartizione dei beneficiari di una protezione internazionale da questi Stati membri verso altri, vigilando affinché i sistemi d'asilo non siano soggetti ad abusi. Conformemente a tali principi, la Commissione, in consultazione con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, se necessario, tale ripartizione volontaria e coordinata. Per tale ripartizione, si dovrebbero mettere a disposizione dei crediti specifici, a titolo degli strumenti finanziari comunitari esistenti, secondo le procedure di bilancio;
- d) di rafforzare la cooperazione con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati per assicurare una migliore protezione alle persone che la richiedano all'esterno del territorio degli Stati membri dell'Unione europea, in particolare:
- progredendo, su base volontaria, verso il reinsediamento nel territorio dell'Unione europea di persone poste sotto la protezione dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, in particolare nel quadro dei programmi di protezione regionali;
 - invitando la Commissione a presentare, in collegamento con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, proposte di cooperazione con i paesi terzi per rafforzare le capacità dei loro sistemi di protezione;
- e) di invitare gli Stati membri a impartire al personale incaricato dei controlli alle frontiere esterne una formazione in materia di diritti e obbligazioni nel campo della protezione internazionale.

V) Creare un partenariato globale con i paesi di origine e transito che favorisca le sinergie tra le migrazioni e lo sviluppo

Ricordando le sue conclusioni del dicembre 2005, del dicembre 2006 e del giugno 2007, il Consiglio europeo riafferma il suo impegno a favore dell'approccio globale in materia di migrazione che ha ispirato le conferenze euroafricane di Rabat e Tripoli nel 2006 e il vertice euroafricano di Lisbona nel 2007. È convinto che tale approccio, che riguarda nel contempo l'organizzazione della migrazione legale, la lotta contro l'immigrazione clandestina e le sinergie tra le migrazioni e lo sviluppo a beneficio di tutti i paesi interessati e degli stessi migranti, sia un approccio molto pertinente tanto a est quanto a sud. La migrazione deve diventare una componente importante delle relazioni esterne degli Stati membri e dell'Unione; ciò presuppone che si tenga conto, nelle relazioni con ciascun paese terzo, della qualità del dialogo in atto con esso sulle questioni migratorie.

Su queste basi, il Consiglio europeo si impegna a sostenere lo sviluppo dei paesi interessati e a costruire con tali paesi uno stretto partenariato che favorisca le sinergie tra le migrazioni e lo sviluppo.

A tal fine, il Consiglio europeo conviene:

- a) di concludere, a livello comunitario o bilaterale, accordi con i paesi di origine e di transito che comportino, in modo adeguato, disposizioni concernenti le possibilità di migrazione legale, adeguate alla situazione del mercato del lavoro degli Stati membri, la lotta contro l'immigrazione clandestina e la riammissione nonché lo sviluppo dei paesi d'origine e di transito; il Consiglio europeo invita gli Stati membri e la Commissione ad informarsi reciprocamente e a concertarsi sugli obiettivi e sui limiti di tali accordi bilaterali, nonché sugli accordi di riammissione;
- b) di incoraggiare gli Stati membri, nell'ambito delle loro possibilità, ad offrire ai cittadini dei paesi partner, sia a est che a sud dell'Europa, possibilità di immigrazione legale adeguate alla situazione del mercato del lavoro degli Stati membri, consentendo a questi cittadini di acquisire una formazione o un'esperienza professionale e di costituirsi un risparmio che potranno mettere a disposizione del loro paese. Il Consiglio europeo invita gli Stati membri a incoraggiare in questa occasione forme di migrazione temporanea o circolare al fine di evitare la fuga dei cervelli;

- c) di condurre politiche di cooperazione con i paesi d'origine e transito per scoraggiare o combattere l'immigrazione clandestina, in particolare attraverso il rafforzamento delle capacità di questi paesi;
- d) di integrare meglio le politiche migratorie e di sviluppo esaminando in che modo tali politiche potranno recare vantaggio alle regioni di origine dell'immigrazione, coerentemente con gli altri aspetti della politica di sviluppo e gli obiettivi del Millennio in materia di sviluppo. Il Consiglio europeo invita gli Stati membri e la Commissione a privilegiare in questa occasione e nel quadro delle priorità settoriali individuate con i paesi partner progetti di sviluppo solidale che migliorino le condizioni di vita delle popolazioni, ad esempio per quanto riguarda la loro alimentazione o in materia di sanità, istruzione, formazione professionale e occupazione;
- e) di promuovere azioni di cosviluppo che consentano ai migranti di partecipare allo sviluppo del paese d'origine. Il Consiglio europeo raccomanda agli Stati membri di favorire l'adozione di strumenti finanziari specifici che incoraggino il trasferimento sicuro e al miglior costo delle rimesse dei migranti nel loro paese a fini di investimento o previdenziali;
- f) di attuare con determinazione il partenariato tra l'Unione europea e l'Africa concluso a Lisbona nel dicembre 2007, le conclusioni della prima riunione euromediterranea a livello ministeriale sulle migrazioni organizzata ad Albufeira nel novembre 2007, nonché il piano d'azione di Rabat, e di invitare a tal fine la seconda conferenza ministeriale euroafricana sulla migrazione e lo sviluppo che si terrà a Parigi nell'autunno del 2008 a decidere misure concrete; di perfezionare ulteriormente, in conformità delle conclusioni del giugno 2007, l'approccio globale in materia di migrazione a est e a sud-est dell'Europa e di plaudere al riguardo all'iniziativa di una conferenza ministeriale a Praga nell'aprile 2009 su questo tema; di continuare a ricorrere ai dialoghi politici e settoriali esistenti, in particolare con i paesi d'America latina, dei Caraibi e d'Asia per approfondire la comprensione reciproca delle problematiche connesse alle migrazioni e rafforzare la cooperazione attuale;

- g) di accelerare l'utilizzazione degli strumenti privilegiati dell'approccio globale in materia di migrazione (profili migratori, piattaforme di cooperazione, partenariati per la mobilità e programmi di migrazione circolare) assicurando un equilibrio tra le rotte migratorie del sud e quelle dell'est e del sud-est e di tener conto dell'esperienza acquisita in tale contesto in occasione della negoziazione degli accordi comunitari e bilaterali con i paesi di origine e di transito relativi alle migrazioni e alla riammissione, nonché dei partenariati pilota per la mobilità;
- h) di assicurare nell'attuazione di queste diverse azioni la coerenza con gli altri aspetti della politica di cooperazione allo sviluppo, segnatamente il consenso europeo in materia di sviluppo del 2005, e con le altre politiche dell'Unione, in particolare la politica di vicinato.

*

* *

Il Consiglio europeo invita il Parlamento europeo, il Consiglio, la Commissione e gli Stati membri, ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze, ad adottare le decisioni necessarie per attuare il presente patto al fine di sviluppare una politica comune in materia di immigrazione e di asilo. Il programma che farà seguito nel 2010 al programma dell'Aia consentirà, in particolare, di portare avanti la concretizzazione del patto.

Decide di organizzare, al proprio livello, un dibattito annuale sulle politiche di immigrazione e di asilo. Invita a tal fine la Commissione a presentare ogni anno al Consiglio una relazione, fondata in particolare sui contributi degli Stati membri e corredata eventualmente di proposte di raccomandazioni, sull'attuazione, da parte sia dell'Unione che dei suoi Stati membri, del presente patto e del programma che farà seguito al programma dell'Aia. Questo dibattito annuale consentirà inoltre al Consiglio europeo di rendersi edotto degli sviluppi più significativi previsti da ciascuno Stato membro nell'attuazione della sua politica in materia di immigrazione e di asilo.

Per preparare questo dibattito, il Consiglio europeo invita la Commissione a proporre al Consiglio un metodo di monitoraggio.

Il Consiglio europeo ribadisce infine la necessità di far fronte ai bisogni connessi alle politiche di immigrazione e di asilo e all'attuazione dell'approccio globale in materia di migrazione con risorse adeguate.

I

(Comunicazioni)

PARLAMENTO EUROPEO
CONSIGLIO
COMMISSIONE

Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea: «Il consenso europeo»

(2006/C 46/01)

IN CONSENSO EUROPEO IN MATERIA DI SVILUPPO

La sfida dello sviluppo

1. Mai prima d'ora l'eliminazione della povertà e lo sviluppo sostenibile sono stati più importanti. Il contesto nel quale è perseguita l'eliminazione della povertà è un mondo sempre più globalizzato e interdipendente; questa situazione ha creato nuove opportunità ma anche nuove sfide.

La lotta globale contro la povertà non è soltanto un obbligo morale, ma contribuirà anche a creare un mondo più stabile, più pacifico, più prospero e più equo, che rispecchi l'interdipendenza tra i paesi più ricchi e quelli più poveri. In un mondo siffatto non consentiremo che 1 200 bambini muoiano ogni ora a causa della povertà, né accetteremo che un miliardo di persone lottino per la sopravvivenza con meno di un dollaro al giorno e che l'HIV/AIDS, la tubercolosi e la malaria costino la vita a più di 6 milioni di persone ogni anno. La politica di sviluppo è al centro delle relazioni dell'UE⁽¹⁾ con tutti i paesi in via di sviluppo⁽²⁾.

2. La cooperazione allo sviluppo rientra nella competenza ripartita tra la Comunità europea⁽³⁾ e gli Stati membri. La politica comunitaria nella sfera della cooperazione allo sviluppo è complementare alle politiche perseguite dagli Stati membri. I paesi in via di sviluppo hanno la responsabilità primaria del loro proprio sviluppo. Ma i paesi sviluppati hanno anch'essi una responsabilità, e l'UE, a livello sia degli Stati membri che della Comunità, ha l'impegno di far fronte a tali responsabilità. Operando congiuntamente l'UE costituisce una forza importante per un cambiamento positivo. L'UE fornisce più della metà degli aiuti mondiali e si è impegnata ad aumentare tali aiuti, nonché a migliorarne la qualità e l'efficacia. L'UE è anche il partner economico e commerciale più importante per i paesi in via di sviluppo, in quanto offre specifici vantaggi commerciali a tali paesi, principalmente a quelli meno avanzati (PMA).

3. Gli Stati membri e la Comunità sono parimenti impegnati a osservare i principi basilari, i valori fondamentali e gli obiettivi di sviluppo concordati a livello multilaterale. Gli sforzi intesi al coordinamento e all'armonizzazione devono contribuire ad aumentare l'efficacia dell'aiuto. A tal fine, e basandosi sui progressi compiuti negli ultimi anni, il «consenso europeo in materia di sviluppo» offre per la prima volta

⁽¹⁾ L'UE include gli Stati membri e la Comunità europea.

⁽²⁾ I paesi in via di sviluppo sono tutti i destinatari dell'elenco dell'Aiuto pubblico allo sviluppo (APS) che dovrà essere deciso dall'OCSE/DAC nell'aprile 2006.

⁽³⁾ Cooperazione allo sviluppo comunitaria basata sugli articoli 177-181 del trattato che istituisce la Comunità europea.

una visione comune che guida l'azione dell'UE, a livello di Stati membri e di Comunità, nella cooperazione allo sviluppo. Questa visione comune è il tema della prima parte della dichiarazione; la seconda parte stabilisce la politica di sviluppo della Comunità europea per orientare l'attuazione di tale visione a livello comunitario e specifica inoltre quali siano le priorità per azioni concrete a tale livello.

4. Il consenso europeo in materia di sviluppo è stato definito di comune accordo dal Consiglio e dai rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, dalla Commissione europea e dal Parlamento europeo.

PARTE I: LA VISIONE DELL'UE IN MATERIA DI SVILUPPO

La prima parte del consenso europeo in materia di sviluppo stabilisce obiettivi e principi comuni per la cooperazione allo sviluppo. Riafferma l'impegno dell'UE per l'eliminazione della povertà, la titolarità, il partenariato, l'erogazione di maggiori e migliori aiuti e la promozione della coerenza delle politiche a favore dello sviluppo. Guiderà le attività di cooperazione allo sviluppo della Comunità e degli Stati membri in tutti i paesi in via di sviluppo ⁽¹⁾, in uno spirito di complementarità.

1. Obiettivi comuni

5. L'obiettivo primario e generale della cooperazione allo sviluppo dell'UE è l'eliminazione della povertà nel contesto dello sviluppo sostenibile, incluso il perseguimento degli obiettivi di sviluppo del Millennio (MDG).

6. Gli otto obiettivi di sviluppo del Millennio sono: eliminare la fame e la povertà estrema; garantire un'istruzione primaria per tutti; promuovere l'uguaglianza dei sessi e l'autonomia delle donne; ridurre la mortalità infantile; migliorare la salute materna; combattere l'HIV/AIDS, la malaria e altre malattie; garantire un ambiente sostenibile e realizzare un partenariato mondiale per lo sviluppo.

7. Riaffermiamo che lo sviluppo costituisce di per sé l'obiettivo centrale e che lo sviluppo sostenibile include il buon governo, i diritti umani e gli aspetti politici, economici, sociali e ambientali.

8. L'UE è determinata ad operare per contribuire al conseguimento di detti obiettivi e allo sviluppo di obiettivi concordati nelle principali conferenze e vertici ONU ⁽²⁾.

9. Riaffermiamo l'impegno a promuovere la coerenza politica in materia di sviluppo, basata sulla garanzia che l'UE terrà conto degli obiettivi di cooperazione allo sviluppo in tutte le politiche cui dà attuazione e che possono avere incidenze sui paesi in via di sviluppo, e che tali politiche sosterranno gli obiettivi di sviluppo.

10. Gli aiuti allo sviluppo continueranno a sostenere i poveri in tutti i paesi in via di sviluppo, inclusi i paesi a reddito basso e medio (LMIC). L'UE continuerà a dare priorità al sostegno ai paesi meno sviluppati e ad altri paesi a basso reddito (LIC) per conseguire uno sviluppo globale più equilibrato, riconoscendo nel contempo il valore di una concentrazione delle attività di aiuto di ciascuno Stato membro in aree e regioni in cui hanno vantaggi comparativi e possono avere un valore aggiunto nella lotta contro la povertà.

⁽¹⁾ Le attività di cooperazione allo sviluppo degli Stati membri sono definiti APS, come convenuto dall'OCSE/DAC.

⁽²⁾ I programmi d'azione adottati nelle conferenze ONU del 1990 nei settori sociale, economico, ambientale, dei diritti umani, della popolazione, della sanità riproduttiva e della parità di genere e riaffermati nel 2002-2005 attraverso la dichiarazione del Millennio e gli obiettivi di sviluppo del Millennio (2000), a Monterrey (2002), lo sviluppo sostenibile di Johannesburg (2002), il vertice di riesame del Millennio (2005).

2. Aspetti pluridimensionali dell'eliminazione della povertà

11. Si parla di povertà per tutte quelle aree in cui persone di entrambi i sessi sono indigenti e sono percepite come persone prive di capacità in varie società e contesti locali. Le dimensioni chiave della povertà includono capacità economiche, umane, politiche, socioculturali e di protezione. La povertà ha relazione con capacità umane, come consumo e sicurezza alimentare, sanità, istruzione, diritti, facoltà di farsi ascoltare, sicurezza umana, specialmente per i poveri, dignità e lavoro dignitoso. La lotta contro la povertà avrà pertanto successo soltanto se si attribuisce uguale importanza all'investimento nelle persone (prima di tutto sanità, istruzione, lotta contro l'HIV/AIDS, protezione delle risorse naturali (foreste, risorse idriche, risorse marine e suolo) per garantire i mezzi di sussistenza rurali e investimento nella creazione di benessere) ponendo l'accento su questioni come l'imprenditorialità, la creazione di posti di lavoro, l'accesso al credito, i diritti di proprietà e le infrastrutture). L'autonomia delle donne costituisce la chiave di ogni sviluppo e la priorità di genere dovrebbe essere il punto centrale di tutte le strategie politiche.

12. L'agenda per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo del Millennio e le dimensioni economica, sociale e ambientale dell'eliminazione della povertà nel contesto dello sviluppo sostenibile includono molte attività riguardanti lo sviluppo, tra cui il governo democratico e le riforme politiche, economiche e sociali, la prevenzione dei conflitti, la giustizia sociale, la promozione dei diritti umani e l'accesso equo ai pubblici servizi, l'istruzione, la cultura, la sanità, inclusi diritti e sanità in materia sessuale e riproduttiva, quali sono fissati nell'agenda del Cairo della Conferenza internazionale sulla popolazione e lo sviluppo, l'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali, la crescita economica favorevole ai poveri, il commercio e lo sviluppo, la migrazione e lo sviluppo, la sicurezza alimentare, i diritti dei bambini, la parità di genere e la promozione della coesione sociale e del lavoro dignitoso.

3. Valori comuni

13. Il partenariato e il dialogo dell'UE con i paesi terzi promuoverà valori comuni: rispetto dei diritti umani, libertà fondamentali, pace, democrazia, buon governo, parità di genere, stato di diritto, solidarietà e giustizia. L'UE è fermamente impegnata a favore di un multilateralismo efficace in cui tutte le nazioni del mondo condividano la responsabilità dello sviluppo.

4. Principi comuni

4.1 Titolarità, partenariato

14. L'UE rispetta il principio della titolarità dei programmi e delle strategie di sviluppo da parte dei paesi partner. I paesi in via di sviluppo hanno la responsabilità principale per l'instaurazione di un ambiente nazionale favorevole alla mobilitazione delle risorse interne, in grado di consentire tra l'altro politiche coerenti ed efficaci. Detti principi consentiranno un'assistenza adattata alle esigenze, rispondente alle specifiche necessità del paese beneficiario.

15. L'UE e i paesi in via di sviluppo condividono la responsabilità e l'obbligo di rendere conto dei loro sforzi congiunti nel contesto del partenariato. L'UE sosterrà la riduzione della povertà nei paesi partner, le strategie di sviluppo e riforma, incentrate sugli obiettivi di sviluppo del Millennio, e si allineerà con le procedure e i sistemi dei paesi partner. Gli indicatori di progresso e una valutazione regolare dell'assistenza sono di importanza capitale per meglio focalizzare l'assistenza dell'UE.

16. L'UE riconosce l'essenziale ruolo di controllo dei rappresentanti dei cittadini democraticamente eletti. Incoraggia pertanto un maggiore coinvolgimento delle assemblee nazionali, dei parlamenti e delle autorità locali.

4.2 *Un dialogo politico approfondito*

17. Il dialogo politico costituisce un mezzo importante per progredire verso gli obiettivi di sviluppo. Nel quadro del dialogo politico condotto dagli Stati membri e dalle istituzioni dell'Unione europea — Consiglio, Commissione e Parlamento, nell'ambito delle rispettive competenze — il rispetto del buon governo, i diritti umani, i principi democratici e lo stato di diritto saranno regolarmente valutati al fine di formare una visione condivisa e individuare misure di supporto. Questo dialogo ha una dimensione preventiva importante e mira ad assicurare che tali principi siano rispettati. Affronterà anche la lotta contro la corruzione, la lotta contro la migrazione clandestina e la tratta degli esseri umani.

4.3 *Partecipazione della società civile*

18. L'UE favorisce l'ampia partecipazione di tutte le parti interessate allo sviluppo dei paesi e incoraggia tutte le parti della società a parteciparvi. La società civile, comprese le parti sociali ed economiche quali le organizzazioni sindacali, le organizzazioni dei datori di lavoro ed il settore privato, ONG ed altri soggetti non statali dei paesi partner, svolgono in particolare un ruolo vitale in qualità di promotori della democrazia, della giustizia sociale e dei diritti umani. L'UE intensificherà il suo sostegno allo sviluppo di capacità dei soggetti non statali per rafforzare la loro voce nel processo di sviluppo e portare avanti il dialogo economico, sociale e politico. Sarà altresì riconosciuto l'importante ruolo della società civile europea; a tal fine, l'UE dedicherà particolare attenzione all'educazione allo sviluppo e ad una maggiore sensibilizzazione dei cittadini dell'UE.

4.4 *Parità di genere*

19. La promozione della parità di genere e dei diritti delle donne è non solo importante in sé, ma è anche un diritto umano fondamentale e una questione di giustizia sociale, nonché un mezzo per la realizzazione di tutti gli obiettivi di sviluppo del millennio (MDG), e per l'attuazione della piattaforma d'azione creata a seguito della Conferenza di Pechino, del programma di azione del Cairo e della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna. L'UE introdurrà pertanto una forte componente di genere in tutte le sue politiche e prassi nell'ambito delle sue relazioni con i paesi in via di sviluppo.

4.5 *Intervenire sulla fragilità statale*

20. L'UE migliorerà la sua risposta nel caso di partenariati difficili e Stati fragili, in cui vive il trenta per cento della popolazione più povera del mondo. L'UE intensificherà i suoi sforzi nella prevenzione dei conflitti⁽¹⁾ e sosterrà la prevenzione della fragilità degli Stati mediante riforme di governo, stato di diritto, misure anticorruzione, e lo sviluppo di istituzioni statali sostenibili per aiutarli a svolgere una serie di funzioni fondamentali e a venire incontro ai bisogni dei loro cittadini. L'UE si avvarrà di sistemi e strategie statali, ove possibile, per potenziare le capacità negli Stati fragili. L'UE auspica di mantenere il proprio impegno, anche nei paesi in cui la situazione è più difficile, per impedire il fallimento degli Stati.

21. Nei contesti di transizione, l'UE promuoverà legami tra l'aiuto di emergenza, la riabilitazione e lo sviluppo a lungo termine. In situazione di post-crisi, lo sviluppo sarà guidato da strategie integrate di transizione che mirano a ristabilire le capacità istituzionali, le infrastrutture e i servizi sociali essenziali, maggiore sicurezza alimentare, nonché a offrire soluzioni sostenibili per i rifugiati e i profughi, e, in genere, in materia di sicurezza dei cittadini. L'azione dell'UE si collocherà nel quadro degli sforzi multilaterali, compresa la commissione per il consolidamento della pace delle Nazioni Unite, e mirerà a ristabilire il principio di titolarità e di partenariato.

(¹) Definiti nel programma UE sulla prevenzione dei conflitti violenti, Consiglio europeo di Göteborg, giugno 2001.

22. Taluni paesi in via di sviluppo sono particolarmente vulnerabili alle catastrofi naturali, ai cambiamenti climatici, al degrado ambientale e agli shock economici esogeni. Gli Stati membri e la Comunità sosterranno la prevenzione delle catastrofi e la preparazione a far fronte a tali situazioni in detti paesi, allo scopo di aumentarne la resilienza di fronte a queste sfide.

5. Aumentare e migliorare il sostegno

5.1 Accrescere le risorse finanziarie

23. Lo sviluppo rimane un impegno a lungo termine. L'UE ha adottato un calendario per gli Stati membri al fine di raggiungere lo 0,7 % del prodotto interno lordo nel 2015, con un obiettivo collettivo intermedio dello 0,56 % per il 2010 ⁽¹⁾, e invita i partner a seguire questo esempio. Grazie a questi impegni, l'aiuto annuale dell'UE dovrebbe raddoppiare fino a più di 66 miliardi di EUR nel 2010. Si esamineranno un ulteriore alleviamento del debito nonché le fonti innovative di finanziamento allo scopo di accrescere le risorse disponibili in modo sostenibile e prevedibile. Almeno la metà di questo aumento dell'aiuto sarà attribuita all'Africa, nel pieno rispetto delle priorità di ciascuno Stato membro nell'aiuto allo sviluppo. L'allocazione delle risorse sarà improntata all'obiettività e alla trasparenza, secondo le necessità e i rendimenti dei paesi beneficiari, tenendo conto delle situazioni specifiche.

24. Ai fini del raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del millennio, si continuerà a dare priorità ai paesi meno avanzati e altri paesi a basso reddito, come risulta dall'alta percentuale dell'aiuto UE indirizzato verso questi paesi ⁽²⁾. L'UE ribadisce inoltre il suo impegno a sostenere lo sviluppo a favore dei poveri dei paesi a reddito medio, in particolare di quelli a reddito più basso, e la nostra assistenza allo sviluppo destinata a tutti i paesi in via di sviluppo sarà concentrata sulla riduzione della povertà, nei suoi aspetti pluridimensionali, nell'ambito di uno sviluppo sostenibile. Particolare attenzione sarà dedicata agli Stati fragili e agli Stati negletti dai donatori («donor orphans»).

5.2 Aiuto più efficace

25. L'UE fornirà non soltanto maggiore aiuto, ma anche un aiuto migliore. I costi di transazione legati agli aiuti saranno ridotti e il relativo impatto globale sarà migliorato. L'UE si è impegnata a collaborare con tutti i partner allo sviluppo al fine di migliorare la qualità e l'impatto del suo aiuto, nonché le pratiche dei donatori, e ad assistere i nostri paesi partner nell'utilizzo più efficace degli accresciuti flussi di aiuto. L'UE assicurerà l'attuazione e il monitoraggio degli impegni sull'efficacia degli aiuti ⁽³⁾ in tutti i paesi in via di sviluppo, definendo anche obiettivi concreti per il 2010. I principi fondamentali in materia sono il principio di titolarità nazionale di coordinamento dei donatori e di armonizzazione, partendo in loco, di allineamento ai sistemi dei paesi destinatari e di orientamento ai risultati.

26. L'assistenza allo sviluppo può essere fornita attraverso diverse modalità che possono essere complementari (aiuto in fase di progetto, sostegno al programma settoriale, sostegno settoriale e al bilancio generale, aiuto umanitario e assistenza nella prevenzione delle crisi, sostegno da e verso la società civile, ravvicinamento legislativo, standard e legislazione, ecc.) in base a quanto sarà più opportuno per ogni paese. Ove le circostanze lo consentissero, occorrerebbe accrescere il ricorso all'aiuto al bilancio pubblico di carattere generale o settoriale come mezzo per rafforzare la titolarità, sostenere l'assunzione di responsabilità da parte dei partner e le rispettive procedure nazionali, per finanziare le strategie di riduzione della povertà (compresi i costi di funzionamento dei bilanci dedicati alla sanità e all'istruzione) e per promuovere una gestione sana e trasparente delle finanze pubbliche.

27. I paesi partner necessitano di un aiuto stabile ai fini di una pianificazione efficace. L'UE si è pertanto impegnata a definire meccanismi di aiuto di natura meno volatile e più prevedibile.

⁽¹⁾ Nelle conclusioni del Consiglio del maggio 2005 si afferma: gli Stati membri che non hanno ancora raggiunto un livello dello 0,51 % di APS/RNL si impegnano a raggiungere tale livello entro il 2010 nell'ambito dei rispettivi processi di dotazioni di bilancio, mentre quelli che hanno già superato tale livello si impegnano a proseguire i loro sforzi. Gli Stati membri che hanno aderito all'UE dopo il 2002 e che non hanno raggiunto un livello dello 0,17 % di APS/RNL si adopereranno per aumentare il loro APS per raggiungere tale livello entro il 2010 nell'ambito dei rispettivi processi di dotazioni di bilancio, mentre quelli che si trovano già al di sopra di tale livello si impegnano a proseguire i loro sforzi. Gli Stati membri si impegnano a raggiungere l'obiettivo dello 0,7 % di APS/RNL entro il 2015 mentre quelli che hanno già raggiunto tale obiettivo si impegnano a rimanere al di sopra di tale livello. Gli Stati membri che hanno aderito all'UE dopo il 2002 si adopereranno per aumentare entro il 2015 il loro APS/RNL fino allo 0,33 %.

⁽²⁾ Nel 2003, l'UE ha assegnato ai paesi a basso reddito, in media, il 67 % degli aiuti, esclusi gli Stati membri che hanno aderito nel 2004 (dati OCSE CAS).

⁽³⁾ Dichiarazione di Roma del febbraio 2003 e dichiarazione di Parigi del marzo 2005.

28. Anche l'alleviamento del debito consente un finanziamento prevedibile. L'UE si è impegnata a trovare soluzioni ad oneri del debito insostenibili, in particolare per quanto riguarda il rimanente debito multilaterale dei paesi poveri fortemente indebitati, e ove necessario e se del caso, per i paesi vulnerabili agli shock esterni e i paesi che escono da un conflitto.

29. L'UE promuoverà un ulteriore slegamento dell'aiuto, superiore a quello previsto dalle raccomandazioni OCSE esistenti, in particolare in materia di aiuto alimentare.

5.3 Coordinamento e complementarità

30. Nello spirito del trattato, la Comunità e gli Stati membri intensificheranno il coordinamento e la complementarità. Il modo migliore per assicurare la complementarità consiste nel venire incontro alle priorità dei paesi partner, a livello regionale e nazionale. L'UE migliorerà il coordinamento, l'armonizzazione e l'allineamento. ⁽¹⁾ L'UE incoraggia i paesi partner a guidare il proprio processo di sviluppo e a sostenere un ampio impegno a livello dei donatori nell'ambito delle agende nazionali per l'armonizzazione. Se del caso, l'UE stabilirà tabelle di marcia flessibili che definiscano in che modo i suoi Stati membri possono contribuire ai piani e agli sforzi di armonizzazione dei paesi.

31. L'UE si è impegnata a migliorare il coordinamento e le complementarità dei donatori puntando su programmazioni pluriennali congiunte, basate sulla riduzione della povertà dei paesi partner o su strategie equivalenti e processi di bilancio dei paesi stessi, meccanismi comuni di attuazione comprendenti analisi condivise, missioni congiunte a livello di donatori e ricorso a dispositivi di cofinanziamento.

32. L'UE assumerà un ruolo di primo piano nell'attuazione degli impegni contenuti nella dichiarazione di Parigi sul miglioramento della fornitura dell'aiuto e ha assunto, in questo contesto, quattro impegni addizionali: fornire tutta l'assistenza allo sviluppo di capacità mediante programmi coordinati aumentando il ricorso ad accordi con più donatori; dirigere il 50 % dell'assistenza tra governi mediante sistemi nazionali, anche aumentando la percentuale della nostra assistenza fornita mediante sostegno al bilancio o approcci settoriali; evitare l'istituzione di nuove Unità di attuazione di progetti; dimezzare il numero delle missioni non coordinate.

33. L'UE valorizzerà l'esperienza dei nuovi Stati membri (quale la gestione di transizione) e sosterrà il rafforzamento del ruolo di questi paesi in qualità di nuovi donatori.

34. L'UE s'impegnerà per realizzare tale agenda in stretta cooperazione con i paesi partner, con gli altri partner bilaterali nel settore sviluppo e con attori multilaterali quali le Nazioni Unite e le istituzioni finanziarie internazionali, affinché si possano evitare sovrapposizioni di iniziative e massimizzare l'impatto e l'efficacia dell'aiuto globale. L'UE promuoverà inoltre un rafforzamento della voce dei paesi in via di sviluppo nelle istituzioni internazionali.

6. Coerenza delle politiche per lo sviluppo

35. L'UE è pienamente impegnata ad agire per portare avanti la coerenza delle politiche per lo sviluppo in una serie di settori ⁽²⁾. È importante che le politiche non attinenti allo sviluppo sostengano gli sforzi dei paesi in via di sviluppo verso il conseguimento degli MDG. L'UE terrà presenti gli obiettivi della cooperazione allo sviluppo in tutte le politiche di cui assicura l'attuazione che possono ripercuotersi sui paesi in via di sviluppo. Per concretare quest'impegno l'UE rafforzerà la coerenza delle politiche riguardo alle procedure, strumenti e meccanismi di sviluppo a tutti i livelli e, ai fini della realizzazione di tali scopi, garantirà risorse adeguate e condividerà le migliori prassi, apportando così un considerevole contributo supplementare verso il conseguimento degli MDG.

⁽¹⁾ Ciò comprende le conclusioni del Consiglio del novembre 2004 su «Migliorare il coordinamento, l'armonizzazione e l'allineamento: il contributo dell'Unione europea».

⁽²⁾ Le conclusioni del Consiglio del maggio 2005 confermano che l'UE continua ad adoperarsi per l'attuazione degli obiettivi contenuti nella comunicazione della Commissione sulla coerenza delle politiche per lo sviluppo nei seguenti settori: commercio, ambiente, cambiamenti climatici, sicurezza, agricoltura, pesca, dimensione sociale della globalizzazione, promozione dell'occupazione e di un lavoro dignitoso, migrazione, ricerca e innovazione, società dell'informazione, trasporti ed energia.

36. L'UE sostiene fermamente il completamento rapido, ambizioso e favorevole ai poveri del Doha Round per lo sviluppo e degli accordi di partenariato economico UE-ACP (APE). I paesi in via di sviluppo dovrebbero decidere una riforma della politica commerciale in linea coi loro più ampi piani nazionali di sviluppo. L'UE fornirà un'ulteriore assistenza per aiutare i paesi poveri ad acquisire capacità commerciale, dedicando particolare attenzione ai paesi meno avanzati e a quelli più vulnerabili. L'UE continuerà a adoperarsi a favore di un'apertura dei mercati adeguatamente cadenzata -soprattutto relativamente ai prodotti interessanti per le esportazioni dei paesi in via di sviluppo- sostenuta da un sistema commerciale multilaterale aperto, giusto, equo e fondato su regole che tenga conto degli interessi e delle preoccupazioni delle nazioni più deboli. L'UE esaminerà le questioni collegate al trattamento speciale e differenziato e all'erosione del sistema delle preferenze, al fine di promuovere gli scambi tra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo, ma anche fra i paesi in via di sviluppo stessi. L'UE continuerà a spingere perché tutti i paesi sviluppati garantiscano ai PMA, entro la fine del Doha Round o comunque più in generale, un accesso non contingentato e non subordinato a tariffe. Nel quadro della riforma della politica agricola comune (PAC) l'UE ridurrà considerevolmente il livello di distorsione degli scambi collegato alle sue misure di sostegno al settore agricolo ed agevolerà lo sviluppo agricolo dei paesi in via di sviluppo. In linea con le esigenze di sviluppo l'UE sostiene gli obiettivi di asimmetria e flessibilità nell'attuazione degli APE. L'UE continuerà a dedicare particolare attenzione agli obiettivi di sviluppo dei paesi con cui la Comunità ha concluso o concluderà accordi di pesca.

37. L'insicurezza e i conflitti violenti sono fra i maggiori ostacoli verso il conseguimento degli MDG. Sicurezza e sviluppo sono aspetti importanti e complementari delle relazioni dell'UE con i paesi terzi. Con la loro azione rispettiva essi contribuiscono ad instaurare un ambiente sicuro e a spezzare il circolo vizioso di povertà, guerra, degrado ambientale e collasso delle strutture economiche, sociali e politiche. Nell'ambito delle rispettive competenze della Comunità e degli Stati membri, l'UE potenzierà il controllo delle sue esportazioni di armi, per evitare che ordigni fabbricati nell'UE siano usati contro la popolazione civile o aggravino tensioni o conflitti esistenti nei paesi in via di sviluppo e prenderà iniziative concrete per limitare la proliferazione incontrollata delle armi leggere e di piccolo calibro, conformemente alla strategia dell'UE di lotta contro il traffico illecito di armi leggere e di piccolo calibro e relative munizioni. L'UE sostiene inoltre con fermezza la responsabilità di dare protezione: non si può restare immobili di fronte al genocidio, ai crimini di guerra, alla pulizia etnica o ad altre gravi violazioni del diritto umanitario internazionale e dei diritti umani. L'UE appoggerà un ruolo più incisivo delle organizzazioni regionali e subregionali nel rafforzamento della pace e sicurezza internazionali, compresa la loro capacità di coordinare il sostegno dei donatori nell'ambito della prevenzione dei conflitti.

38. L'UE contribuirà a rafforzare la dimensione sociale della globalizzazione promuovendo l'occupazione e un lavoro dignitoso per tutti. S'impegnerà per trasformare la migrazione in un fattore positivo per lo sviluppo, attraverso la promozione di misure concrete volte a incrementarne il contributo verso la riduzione della povertà, anche mediante l'agevolazione delle rimesse e il contenimento della «fuga di cervelli». L'UE avrà un ruolo guida a livello globale nelle iniziative per ridurre i modelli di produzione e consumo insostenibili. Assisterà i paesi in via di sviluppo nell'attuazione degli accordi ambientali multilaterali e promuoverà iniziative ambientali favorevoli ai poveri. L'UE ribadisce di essere determinata a lottare contro i cambiamenti climatici.

7. Lo sviluppo: un contributo nel far fronte alle sfide globali

39. L'azione dell'UE a favore dello sviluppo, incentrata sull'eliminazione della povertà nel quadro dello sviluppo sostenibile, contribuisce considerevolmente a un'ottimizzazione dei benefici e a una condivisione dei costi del processo di globalizzazione più eque per i paesi in via di sviluppo — il che va nell'interesse della pace e stabilità più in generale — e alla riduzione delle ineguaglianze che sono alla base di molte delle principali sfide cui il mondo deve far fronte. Una delle grandi sfide che attendono oggi la comunità internazionale è assicurare che la globalizzazione costituisca una forza positiva per tutta l'umanità.

40. La riduzione della povertà e la promozione dello sviluppo sostenibile sono obiettivi a pieno titolo. Anche il conseguimento degli MDG va nell'interesse della pace e sicurezza, collettive e individuali, a lungo termine. Senza pace e sicurezza, lo sviluppo e l'eliminazione della povertà sono impossibili, ma, senza sviluppo ed eliminazione della povertà, non vi sarà pace sostenibile. Lo sviluppo è altresì la più efficace risposta a lungo termine alla migrazione forzata e clandestina e alla tratta di esseri umani. Esso svolge un ruolo fondamentale nell'incoraggiare modelli di produzione e consumo sostenibili che limitino le conseguenze negative della crescita sull'ambiente.

PARTE II: LA POLITICA DI SVILUPPO DELLA COMUNITÀ EUROPEA

Questa seconda parte del consenso europeo in materia di sviluppo illustra la nuova politica di sviluppo della Comunità europea, che dà attuazione alla visione europea al riguardo definita nella prima parte per quanto riguarda le risorse affidate alla Comunità conformemente al trattato. Precisa il ruolo e il valore aggiunto della Comunità e spiega in che modo gli obiettivi, i principi, i valori, la coerenza della politica di sviluppo e gli impegni definiti nella visione comune saranno tradotti in pratica sul piano comunitario. Individua le priorità, che si concretizzeranno in programmi di cooperazione allo sviluppo efficaci e coerenti a livello di paesi e regioni. Guiderà la programmazione e l'attuazione della componente di aiuto allo sviluppo di tutti gli strumenti e di tutte le strategie di cooperazione della Comunità con i paesi terzi ⁽¹⁾. Verrà presa in considerazione in tutte le altre politiche comunitarie aventi un'incidenza sui paesi in via di sviluppo, al fine di assicurare la coerenza politica per lo sviluppo.

41. La politica comunitaria nel settore della cooperazione allo sviluppo dovrebbe integrare quelle svolte dagli Stati membri ⁽²⁾.

42. La politica comunitaria di sviluppo avrà come obiettivo primario l'eliminazione della povertà nel contesto dello sviluppo sostenibile, anche attraverso il perseguimento degli obiettivi di sviluppo del millennio, oltre alla promozione della democrazia, del buon governo e del rispetto dei diritti umani, definiti nella parte I. Sul piano comunitario, questi obiettivi saranno perseguiti in tutti i paesi in via di sviluppo e applicati alla componente di aiuto allo sviluppo di tutte le strategie comunitarie in materia di cooperazione con i paesi terzi.

43. La Comunità applicherà tutti i principi definiti nella parte I, compresi i principi di efficacia dell'aiuto, titolarità nazionale, partenariato, coordinamento, armonizzazione, allineamento ai sistemi del paese ricevente e orientamento dei risultati.

44. La Comunità promuoverà inoltre la coerenza delle politiche in materia di sviluppo assicurando che, nelle politiche da essa attuate che potrebbero avere un'incidenza sui paesi in via di sviluppo, si tenga conto degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo.

45. In tutte le attività, la Comunità attuerà un rafforzamento dell'approccio di integrazione (*mainstreaming*) delle problematiche trasversali, come illustrato nella sezione 3.3 «Un rafforzamento dell'approccio di integrazione».

1. Il ruolo peculiare e i vantaggi comparativi della Comunità

46. Nell'ambito delle competenze che le sono conferite dal trattato, la Commissione ha un vasto ruolo da svolgere in materia di sviluppo. La sua presenza a livello mondiale, la promozione della coerenza delle politiche in materia di sviluppo, la competenza e le conoscenze specifiche, il diritto d'iniziativa a livello comunitario, l'agevolazione del coordinamento e dell'armonizzazione oltre che il carattere sovranazionale rivestono particolare importanza. La Comunità si distingue per i vantaggi comparativi e il valore aggiunto che comporta, che rendono possibile la complementarità con le politiche bilaterali degli Stati membri e degli altri donatori internazionali.

47. A nome della Comunità, la Commissione si sforzerà di apportare valore aggiunto svolgendo i ruoli di seguito indicati.

48. In primo luogo, assicurando una presenza a livello mondiale. La Commissione è presente come partner del processo di sviluppo in un numero maggiore di paesi di qualunque Stato membro, anche del più grande e, in alcuni casi, è l'unico partner dell'UE concretamente presente. Ha una politica commerciale comune, programmi di cooperazione che riguardano praticamente tutti i paesi e le regioni in via di sviluppo e una politica di dialogo condotta unitamente agli Stati membri. Riceve appoggio da un'estesa rete di delegazioni. Questo le consente di affrontare una grande varietà di situazioni, anche in stati fragili dai quali gli Stati membri si sono ritirati.

⁽¹⁾ Per componente di aiuto allo sviluppo s'intende ogni aiuto pubblico allo sviluppo (APS) elencato dal Comitato per l'Aiuto allo Sviluppo (CAS) dell'OCSE.

⁽²⁾ La cooperazione comunitaria allo sviluppo è basata sugli articoli da 177 a 181 del trattato che istituisce la Comunità europea.

49. In secondo luogo, con il sostegno degli Stati membri, assicurando la coerenza delle politiche in materia di sviluppo nell'ambito delle azioni comunitarie, ⁽¹⁾ in particolare laddove le politiche comunitarie hanno una notevole incidenza sui paesi in via di sviluppo, quali le politiche commerciali, agricole, della pesca e della migrazione, e promuovendo questo principio su più vasta scala. Basandosi sulle proprie esperienze e sulla competenza esclusiva in materia commerciale, la Comunità ha un vantaggio comparativo nel fornire sostegno ai paesi partner al fine di integrare gli scambi nelle strategie di sviluppo nazionali e di sostenere la cooperazione regionale, ogniqualvolta ciò sia possibile.

50. In terzo luogo, promuovendo le migliori pratiche in materia di sviluppo. La Commissione, unitamente agli Stati membri, stimolerà il dibattito europeo e promuoverà le migliori pratiche in materia, quali appoggio diretto al bilancio e aiuto settoriale ove opportuno, slegamento dell'aiuto, approccio basato sui risultati e deconcentrazione dell'attuazione dell'aiuto. Rafforzando le sue capacità analitiche, ha le potenzialità per fungere da fucina intellettuale riguardo a un certo numero di problematiche legate allo sviluppo.

51. In quarto luogo, facilitando il coordinamento e l'armonizzazione. La Commissione si adopererà attivamente nell'attuazione della dichiarazione di Parigi sull'efficacia dell'aiuto e sarà uno dei motori trainanti della promozione dell'adempimento da parte dell'UE degli impegni sottoscritti a Parigi in materia di titolarità, allineamento, armonizzazione, risultati e mutua responsabilità. La Commissione continuerà a promuovere le 3 «C» — coordinamento, complementarità e coerenza — come contributo dell'UE al più ampio programma internazionale per l'efficacia dell'aiuto. La Comunità sosterrà inoltre un maggior coordinamento degli interventi in caso di catastrofi e dell'anticipazione delle stesse, nel contesto dei sistemi e dei meccanismi internazionali esistenti e riconoscendo il ruolo guida delle Nazioni Unite nell'assicurare il coordinamento internazionale.

52. In quinto luogo, assicurando la presenza di un agente nelle zone in cui dimensioni e massa critica rivestono particolare importanza.

53. In sesto luogo, la Comunità promuoverà la democrazia, i diritti umani, il buon governo e il rispetto del diritto internazionale, con particolare riguardo alla trasparenza e alla lotta alla corruzione. L'esperienza della Commissione nella promozione della democrazia, dei diritti umani e nel consolidamento dello Stato è positiva e sarà ulteriormente accresciuta.

54. In settimo luogo, mettendo in pratica il principio della partecipazione della società civile, la Commissione sarà appoggiata dal Comitato economico e sociale europeo, che è chiamato a facilitare il dialogo con i partner economici e sociali locali.

55. Inoltre, la Commissione si adopera per migliorare la comprensione delle interdipendenze e promuovere la solidarietà nord-sud. In tal senso presterà particolare attenzione alle attività di sensibilizzazione e di formazione allo sviluppo dei cittadini dell'UE.

2. Un approccio differenziato secondo i contesti e le necessità

2.1 *La differenziazione nell'attuazione della cooperazione allo sviluppo*

56. Gli obiettivi di sviluppo, i principi e l'attuazione degli impegni in materia di efficacia dell'aiuto ⁽²⁾ devono essere applicati a tutte le componenti della cooperazione allo sviluppo. In tutti i paesi in via di sviluppo la Comunità utilizzerà gli strumenti e adotterà gli approcci che si riveleranno più efficaci per ridurre la povertà e assicurare lo sviluppo sostenibile.

57. L'attuazione della cooperazione comunitaria allo sviluppo è necessariamente specifica a un paese o a una regione, è concepita su misura per ciascun paese o regione partner, sulla base di necessità, strategie, priorità e risorse proprie del paese. La differenziazione è una necessità, considerata la diversità dei partner e delle sfide.

⁽¹⁾ In tutti i 12 settori di cui alle conclusioni del Consiglio del maggio 2005 e all'acclusa comunicazione sulla coerenza delle politiche per lo sviluppo.

⁽²⁾ Assunti nel quadro della dichiarazione di Parigi del marzo 2005.

58. Gli obiettivi di sviluppo sono obiettivi a pieno titolo. La cooperazione allo sviluppo è uno dei principali elementi di un'ampia serie di azioni esterne, tutte importanti e che dovrebbero essere coerenti, sostenersi reciprocamente e non essere subordinate l'una all'altra. I documenti di strategia per paese, regione e tematica costituiscono gli strumenti di programmazione della Commissione che definiscono questa serie di politiche e, nel contempo, ne assicurano la reciproca coerenza.

59. L'aiuto allo sviluppo può essere fornito seguendo modalità diverse, che possono essere complementari (aiuti di tipo progetto, sostegno a programmi settoriali, aiuto al bilancio pubblico di carattere generale o settoriale, assistenza umanitaria e in materia di prevenzione delle crisi, sostegno alla società civile e, tramite essa, convergenza di norme, standard e legislazioni, ecc.), a seconda di quelle che potrebbero rivelarsi più efficaci in ciascun paese.

60. L'eliminazione della povertà è importante sia nei paesi partner a reddito medio sia in quelli a basso reddito. I paesi a basso reddito e i paesi meno avanzati devono affrontare enormi sfide nel conseguimento degli obiettivi di sviluppo del Millennio. Il sostegno ai paesi a basso reddito si fonderà su strategie intese a ridurre la povertà e presterà dovuta attenzione alla disponibilità dei servizi di base e all'accesso a tali servizi, alla diversificazione economica, alla sufficienza alimentare e ad un potenziamento del buon governo e delle istituzioni.

61. Il sostegno ai paesi a reddito medio resta anch'esso importante per conseguire gli obiettivi del Millennio. Molti dei paesi a medio reddito sono confrontati alle stesse difficoltà dei paesi a basso reddito. Gran parte dei poveri nel mondo vive in questi paesi che spesso si confrontano con disuguaglianze palesi e con malgoverno, il che minaccia la sostenibilità del loro stesso processo di sviluppo. La Comunità continua pertanto a fornire un'assistenza finalizzata a ridurre la povertà o strategie analoghe. Vari paesi a reddito medio sono attori strategici che svolgono un ruolo rilevante in materia di politica, sicurezza e commercio, producono e tutelano beni pubblici globali e fungono da paesi di riferimento a livello regionale. Tuttavia, presentano una vulnerabilità agli shock interni ed esterni oppure soffrono per un conflitto o ne sono appena usciti.

62. La politica di preadesione, nella misura in cui riguarda i paesi in via di sviluppo, mira a sostenere la prospettiva di adesione di paesi candidati e precandidati e la politica europea di vicinato mira inoltre a creare un partenariato privilegiato con i paesi limitrofi, ravvicinandoli all'Unione e offrendo loro di partecipare al mercato interno comunitario, continuando a sostenere il dialogo, le riforme e lo sviluppo socio-economico. Queste politiche sono chiaramente mirate all'integrazione, ma al contempo includono importanti aspetti legati allo sviluppo. Obiettivi di riduzione della povertà e di sviluppo sociale contribuiranno a costruire società più prospere, eque e pertanto stabili in paesi che sono prevalentemente in via di sviluppo. Lo strumento che può fornire assistenza tecnica e finanziaria per sostenere queste politiche comprenderà, ove opportuno, le migliori pratiche in materia di sviluppo per promuovere una gestione e un'attuazione efficaci. La politica che orienterà questo strumento sarà realizzata in un contesto più ampio, fissato nella politica europea di preadesione e di vicinato, e farà parte integrante di azioni esterne della Comunità di maggiore portata.

63. La nuova configurazione proposta degli strumenti incentrati sulle politiche comunitarie e orizzontali⁽¹⁾ per l'aiuto comunitario può offrire il quadro adeguato ai vari contesti e alle condizioni del caso. In questo ambito, i programmi tematici sono sussidiari, complementari e definiti in funzione del loro valore aggiunto specifico rispetto ai programmi geografici.

2.2 Criteri oggettivi e trasparenti per l'assegnazione delle risorse

64. Nell'ambito di dotazioni geografiche e tematiche globali, si ricorrerà a criteri oggettivi e trasparenti per l'assegnazione delle risorse, basati sulle esigenze e i risultati, e per la revisione del relativo uso, tenendo conto delle difficoltà specifiche incontrate dai paesi in conflitto o in crisi o esposti alle catastrofi naturali, nonché delle specificità dei diversi programmi.

65. I criteri relativi ai fabbisogni includono la popolazione, il reddito pro capite, l'estensione della povertà, la ripartizione del reddito e il livello di sviluppo sociale; i criteri di efficacia includono i progressi a livello politico, economico e sociale, i progressi in materia di buon governo e l'assorbimento dell'aiuto, in particolare il modo in cui un paese sfrutta delle risorse limitate ai fini dello sviluppo, cominciando dalle proprie.

⁽¹⁾ La proposta della Commissione al Consiglio e al Parlamento si fonda su tre regolamenti incentrati sulle politiche comunitarie: la politica di prossimità e partenariato, la cooperazione allo sviluppo e la cooperazione economica e la pre-adesione all'UE, e tre strumenti orizzontali: per l'aiuto umanitario, la stabilità e l'assistenza macrofinanziaria.

66. La politica di sviluppo deve riflettere una ripartizione delle risorse che tenga conto degli effetti di queste ultime sulla riduzione della povertà. Pertanto, si deve prestare un'attenzione particolare alla situazione dei PMA e degli altri paesi a basso reddito nell'ambito di un approccio che comprende anche gli sforzi del governo dei paesi partner per ridurre la povertà, nonché dei loro risultati e delle capacità di assorbimento dell'aiuto. I PMA e i paesi a basso reddito saranno prioritari in termini di ripartizione globale delle risorse. La Comunità dovrebbe trovare il modo di riservare maggiore attenzione ai paesi più poveri, con particolare riguardo all'Africa. Un'adeguata attenzione sarà rivolta in particolare ai paesi a reddito medio-basso (MIC) molti dei quali si trovano ad affrontare problemi simili ai LIC.

3. Rispondere alle necessità dei paesi partner

3.1 *Il principio della concentrazione preservando la flessibilità*

67. Il principio della concentrazione orienterà la Comunità nella programmazione per paese e per regione: ciò è essenziale per assicurare l'efficacia dell'aiuto. La Comunità applicherà questo principio in tutti i suoi programmi per paese e per regione. Ciò comporta una selezione rigorosa, nel quadro del processo di programmazione dell'aiuto comunitario di un numero limitato di settori di azione, evitando di disperdere gli sforzi in settori troppo numerosi. La selezione sarà effettuata a livello dei paesi e delle regioni, per rispettare gli impegni presi in materia di partenariato, appropriazione e allineamento.

68. Le priorità saranno identificate attraverso un dialogo trasparente e approfondito con i paesi partner, in base a un'analisi comune e in modo da garantire la complementarità con altri donatori, in particolare con gli Stati membri. Una sufficiente flessibilità nella programmazione permetterà inoltre di rispondere rapidamente a bisogni imprevisti.

69. L'agenda dell'armonizzazione richiede che i donatori collaborino a sostegno delle politiche generali e settoriali dei paesi partner. La Comunità sosterrà i paesi partner quale forza motrice nella preparazione e nel coordinamento della programmazione pluriennale di tutto il sostegno dei donatori al paese. Le strategie intese a ridurre la povertà, che mirano al conseguimento degli obiettivi del Millennio per lo sviluppo, o le strategie nazionali equivalenti devono costituire il punto di partenza di questo sforzo.

3.2 *Settori per l'azione della Comunità*

70. Il ruolo specifico e i vantaggi comparativi della Comunità portano a concentrare il contributo di quest'ultima in alcuni settori, dove ha vantaggi comparativi. Pertanto la Commissione svilupperà ulteriormente le proprie competenze e capacità in questi settori. Verrà prestata una particolare attenzione allo sviluppo delle capacità e competenze necessarie a livello di paese, secondo il processo di deconcentrazione e la titolarità dei paesi partner.

71. Rispondendo alle necessità manifestate dai paesi partner, la Comunità sarà attiva principalmente nei seguenti settori, per una serie dei quali si prenderanno in considerazione i vantaggi comparati.

Il commercio e l'integrazione regionale

72. In questo settore, la Comunità assisterà i paesi in via di sviluppo promuovendo una crescita equa e sostenibile dal punto di vista ambientale, l'integrazione corretta e progressiva nell'economia mondiale e collegando il commercio e la riduzione della povertà o altre strategie equivalenti. Le priorità in questo settore sono il rafforzamento delle istituzioni e delle capacità, per concepire ed applicare in maniera efficace politiche commerciali e di integrazione sane, e il sostegno al settore privato, per trarre profitto dalle nuove possibilità di scambi.

73. Le azioni specifiche dipenderanno ampiamente dalle caratteristiche dei paesi partner. I paesi più poveri, in particolare i paesi meno avanzati e i paesi di piccole dimensioni, privi di sbocco sul mare o insulari chiedono che si esamini con particolare attenzione l'offerta e l'aumento della competitività del settore privato.

74. Gli ostacoli al commercio risultano spesso più rilevanti tra paesi in via di sviluppo. L'integrazione regionale può ridurre tali ostacoli; nel caso dei paesi ACP, questo spiana la via ad accordi di partenariato economico. L'armonizzazione della regolamentazione del mercato unico comunitario va a vantaggio di vari paesi, ed in particolare di quelli che hanno l'UE come principale partner di scambi e di investimenti.

L'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali

75. La Comunità sosterrà gli sforzi e potenzierà le capacità dei paesi partner per integrare la dimensione ambientale nello sviluppo e li aiuterà a potenziare le loro capacità di attuare gli accordi multilaterali ambientali. La Comunità sarà particolarmente attenta a iniziative che garantiscano la gestione sostenibile e la conservazione delle risorse naturali, anche come fonte di reddito, e come mezzi per preservare e creare posti di lavoro, fonti di redditi rurali e di beni e servizi ambientali. A tal fine, la Comunità incoraggerà e sosterrà strategie nazionali e regionali e parteciperà a iniziative/organizzazioni europee o globali o vi contribuirà. Un sostegno più deciso all'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite per la diversità biologica aiuterà a frenare la scomparsa di biodiversità e a promuovere la biosicurezza, nonché la gestione sostenibile della biodiversità. Per il controllo della desertificazione e la gestione sostenibile delle terre, la Comunità si concentrerà sull'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sulla lotta contro la desertificazione mediante l'integrazione efficace delle questioni di gestione sostenibile delle terre nelle strategie dei paesi in via di sviluppo. Per quanto riguarda la gestione sostenibile delle foreste, la Comunità sosterrà gli sforzi per combattere i disboscamenti illegali e presterà particolare attenzione all'applicazione delle normative, la governance e il commercio nel settore forestale (FLEGT).

76. Per quanto riguarda il cambiamento climatico, la Comunità si concentrerà sull'attuazione del piano d'azione dell'UE sui cambiamenti climatici nel contesto della cooperazione allo sviluppo, in stretta collaborazione con gli Stati membri. Il sostegno della CE ai paesi meno sviluppati e ai piccoli Stati insulari in via di sviluppo s'incentrerà sull'adattamento agli effetti negativi dei cambiamenti climatici. La Comunità cercherà anche di favorire la gestione sostenibile delle sostanze chimiche e dei rifiuti, tenendo particolarmente conto dei legami con le questioni sanitarie.

Infrastrutture, comunicazioni e trasporti

77. La Comunità promuoverà un approccio settoriale sostenibile per i trasporti. Tale approccio sarà basato sui principi della titolarità e della determinazione delle priorità dei paesi partner mediante la lotta contro la povertà o strategie equivalenti, rispondendo ai bisogni dei paesi partner, assicurando la sicurezza, l'accessibilità e l'efficienza dei trasporti e riducendo quanto più possibile l'impatto negativo sull'ambiente. La strategia applicata per la fornitura dei trasporti è sostenibile a livello economico, finanziario, ambientale e istituzionale.

78. La Comunità risponderà, nell'ambito delle dotazioni di bilancio disponibili, alla crescente domanda, in particolare dei paesi africani, di aumentare il finanziamento delle infrastrutture, comprese le infrastrutture economiche, dei donatori, a sostegno degli sforzi volti a debellare la povertà. La Comunità offrirà appoggio a vari livelli. Punto di partenza sarà il livello nazionale, nel cui ambito gli aiuti saranno essenzialmente incanalati attraverso le strategie dei paesi partner, assicurando un equilibrio ottimale tra investimenti e manutenzione. A livello regionale e continentale la Comunità avvierà un partenariato per le infrastrutture, che affiancherà l'operato delle comunità economiche regionali e di altri partner di rilievo, compreso il settore privato. Il partenariato con il settore privato fruirà di un sostegno.

79. La Comunità sosterrà inoltre un maggior uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per colmare il divario digitale. Rafforzerà inoltre il suo sostegno alla ricerca collegata allo sviluppo.

Risorse idriche e energia

80. Il quadro strategico comunitario per la gestione integrata delle risorse idriche mira ad assicurare un approvvigionamento sufficiente in acqua potabile di buona qualità, nonché adeguate condizioni sanitarie e di igiene per tutti, in linea con gli MDG e gli obiettivi del Millennio ed agli obiettivi di Johannesburg. Mira inoltre ad istituire un quadro per la protezione a lungo termine di tutte le risorse idriche, evitando un ulteriore degrado e promuovendo un uso sostenibile dell'acqua.

81. L'iniziativa europea per l'acqua contribuisce a conseguire questi obiettivi strategici. Gli elementi chiave sono i seguenti: rafforzare l'impegno politico ad agire; mettere in evidenza le questioni dell'acqua e dei servizi igienico-sanitari nel contesto degli sforzi intesi a lottare contro la povertà e dello sviluppo sostenibile, promuovere migliori formule di gestione delle risorse idriche; sostenere la cooperazione regionale e subregionale in materia di gestione delle risorse idriche e catalizzare finanziamenti supplementari.

82. Ampie fasce della popolazione dei paesi in via di sviluppo non hanno accesso a servizi energetici moderni e dipendono da sistemi inefficienti e costosi di approvvigionamento di energia per uso domestico. La politica comunitaria mira pertanto essenzialmente a favorire un ambiente istituzionale e finanziario sano, a sensibilizzare e a sviluppare le capacità, nonché ad ottenere finanziamenti al fine di migliorare l'accesso a servizi energetici moderni, di costo ragionevole, sostenibili, efficienti, puliti (anche da fonti rinnovabili di energia) tramite l'iniziativa europea per l'energia e altre iniziative internazionali e nazionali. Saranno inoltre compiuti sforzi per sostenere il salto tecnologico in settori quali l'energia e i trasporti.

Sviluppo rurale, pianificazione del territorio, agricoltura e sicurezza alimentare

83. L'agricoltura e lo sviluppo rurale hanno un ruolo essenziale nella lotta contro la povertà e nella crescita. Per rilanciare gli investimenti in questi settori, la Comunità sosterrà uno sviluppo territoriale autonomamente determinato dai singoli paesi, partecipativo, decentrato e sostenibile sotto il profilo ambientale, mirante ad accentuare la partecipazione dei beneficiari sia all'identificazione delle priorità di investimento che alla gestione delle risorse, per sostenere l'emergere di veri poli di sviluppo locale, nel rispetto della capacità degli ecosistemi. Affinché i risultati siano sostenibili è essenziale promuovere, a tutti i livelli, un contesto strategico coerente e favorevole.

84. La Comunità continuerà ad adoperarsi per migliorare la sicurezza alimentare a livello internazionale, regionale e nazionale. Sosterrà approcci strategici nei paesi che versano in condizioni di vulnerabilità cronica. L'accento sarà posto sulla prevenzione, le reti di sicurezza, il miglioramento dell'accesso alle risorse, la qualità nutrizionale e lo sviluppo delle capacità. Particolare attenzione sarà prestata alle situazioni di transizione ed all'efficacia dell'aiuto d'urgenza.

85. Per quanto riguarda l'agricoltura, la Comunità concentrerà il suo impegno sull'accesso alle risorse (terra, acqua, finanze), sull'intensificazione sostenibile della produzione (se del caso e in particolare nei paesi meno avanzati), sulla competitività sui mercati regionali ed internazionali e sulla gestione dei rischi (nei paesi che dipendono dai prodotti di base). Per assicurare che lo sviluppo tecnologico sia favorevole ai paesi in via di sviluppo, la Comunità sosterrà la ricerca agricola a livello globale.

Buon governo, democrazia, diritti dell'uomo e sostegno alle riforme economiche e istituzionali

86. Ai fini della lotta contro la povertà e dello sviluppo sostenibile è essenziale compiere progressi in materia di protezione dei diritti dell'uomo, buon governo e democratizzazione⁽¹⁾. Tutti dovrebbero godere di tutti i diritti dell'uomo in linea con gli accordi internazionali. Su tale base la Comunità promuoverà il rispetto dei diritti dell'uomo per tutti, in collaborazione con gli attori governativi e non governativi nei paesi partner. La Comunità si adopererà attivamente per promuovere i diritti dell'uomo quale parte integrante di un dialogo nazionale partecipativo in materia di buon governo. Promuovere il buon governo richiede un approccio pragmatico basato sul contesto specifico di ciascun paese. La Comunità promuoverà attivamente un dialogo nazionale partecipativo in materia di buon governo in settori quali la lotta contro la corruzione, la riforma del settore pubblico, l'accesso alla giustizia e la riforma dell'ordinamento giudiziario. Questo aspetto è essenziale per realizzare programmi di riforme determinati autonomamente dai singoli paesi in un contesto di responsabilità e in condizioni istituzionali favorevoli alla difesa dei diritti dell'uomo, dei principi democratici e dello stato di diritto.

⁽¹⁾ La comunicazione del 2003 sul Governance e sviluppo ha enunciato la definizione e l'approccio della Comunità europea in materia di buon governo.

87. Nell'ottica di un miglioramento della legittimità e dell'attendibilità delle riforme condotte autonomamente dai singoli paesi, la Comunità promuoverà un alto livello di impegno politico a favore di tali riforme. Sosterrà inoltre, come parte di questo processo, il decentramento e le autorità locali nonché il rafforzamento del ruolo dei parlamenti, promuoverà la sicurezza umana dei poveri e il consolidamento dei processi nazionali intesi ad assicurare elezioni libere, regolari e trasparenti. La Comunità promuoverà i principi di governance democratica nei settori finanziario, tributario e giudiziario.

88. La Comunità continuerà ad essere un attore essenziale, coordinandosi con le istituzioni di Bretton Woods, nel sostenere le riforme economiche e istituzionali, comprese le strategie di indagine della povertà (SRP), avviando un dialogo con i governi impegnati in tali programmi ed offrendo loro assistenza finanziaria. La Comunità manterrà viva la sua attenzione per l'impatto delle riforme, in termini di crescita, di miglioramento del clima imprenditoriale, di stabilità macroeconomica e di effetti sull'alleviamento della povertà. Incentrando il suo dialogo sui risultati la Comunità promuoverà una reale titolarità nazionale delle riforme. Sarà inoltre posto un accento particolare sul miglioramento della gestione delle finanze pubbliche, elemento fondamentale per combattere la corruzione e promuovere una spesa pubblica efficiente.

Prevenzione dei conflitti e Stati fragili

89. La Comunità, nell'ambito delle rispettive competenze delle sue istituzioni, svilupperà un approccio globale di prevenzione della fragilità degli Stati, dei conflitti, delle catastrofi naturali e di altri tipi di crisi. Al riguardo la Comunità sosterrà gli sforzi dei paesi partner e delle organizzazioni regionali volti a potenziare i sistemi di allarme preventivo, il governo democratico e le capacità istituzionali. La Comunità, in stretta collaborazione e in stretto coordinamento con le strutture esistenti del Consiglio, svilupperà anche la sua capacità di riconoscere i segni precoci di fragilità di uno Stato, migliorando l'analisi e il monitoraggio congiunti nonché la valutazione degli Stati difficili, fragili e in dissoluzione con altri donatori. Inoltre attuerà attivamente i principi dell'OCSE per il buon impegno internazionale negli Stati fragili in tutta la programmazione.

90. Nelle situazioni di partenariato difficile, di Stati fragili o in dissoluzione, le priorità immediate della Comunità saranno offrire servizi di base e soddisfare fabbisogni tramite una collaborazione con la società civile e le organizzazioni delle Nazioni Unite. Il traguardo a lungo termine dell'impegno comunitario è accrescere la titolarità nazionale e continuare a creare istituzioni statali legittime, efficaci e stabili nonché a promuovere una società civile attiva ed organizzata, in partenariato con il paese interessato.

91. La Comunità continuerà a sviluppare piani globali per i paesi che presentano pericoli significativi di conflitto, che dovrebbero riguardare tutte le politiche che possono aggravare o ridurre il rischio di conflitto.

92. Essa manterrà il proprio sostegno alla prevenzione e alla risoluzione dei conflitti e all'instaurazione della pace, esaminando le cause principali dei conflitti violenti, in particolare la povertà, il degrado, lo sfruttamento e le disuguaglianze in materia di suddivisione delle terre e delle risorse naturali e di accesso alle stesse, un governo debole, le violazioni dei diritti dell'uomo e la disuguaglianza dei sessi. Essa promuoverà anche il dialogo, la partecipazione e la riconciliazione, allo scopo di favorire la pace e prevenire le ondate di violenza.

Sviluppo umano

93. Il quadro politico comunitario in materia di sviluppo umano per sanità, istruzione, cultura e parità di genere persegue un miglioramento della vita delle persone, conformemente agli obiettivi di sviluppo del Millennio, mediante un'azione a livello globale e dei singoli paesi. Esso sarà guidato dal principio dell'investimento nelle persone e della loro valorizzazione, promuovendo la parità di genere e l'equità.

94. Gli obiettivi di sviluppo del Millennio non possono essere raggiunti senza conseguire progressi nella realizzazione dell'obiettivo della salute e dei diritti universali sessuali e riproduttivi come stabilito nell'Agenda del Cairo della Conferenza internazionale sulla popolazione e lo sviluppo. Per far fronte al devastante impatto dell'HIV/AIDS, della tubercolosi e della malaria nei paesi in via di sviluppo, sarà elaborata una tabella di marcia per le azioni congiunte dell'UE sul Programma di azione europeo. La Comunità sosterrà la piena attuazione delle strategie intese a promuovere la salute e i diritti sessuali e riproduttivi e collegherà la lotta contro l'HIV/AIDS al sostegno alla salute e ai diritti sessuali e riproduttivi. La Comunità affronterà inoltre la straordinaria crisi in materia di risorse umane presso i prestatori di cure sanitarie, accordando un finanziamento equo per la salute, rafforzando i sistemi sanitari al fine di promuovere migliori risultati sanitari e rendendo il costo dei farmaci più abbordabile per i poveri.

95. Gli indicatori di efficienza connessi con gli obiettivi di sviluppo del Millennio saranno rafforzati per collegare meglio il settore e il sostegno finanziario ai progressi nel conseguimento di detti obiettivi e per garantire un finanziamento adeguato di sanità e istruzione.

96. La Comunità intende contribuire all'iniziativa «Istruzione per tutti». Le priorità nel settore educativo sono un'istruzione primaria di qualità e la formazione professionale nonché la lotta alle disuguaglianze. Si presterà particolare attenzione alla promozione dell'istruzione delle bambine e alla loro sicurezza in ambiente scolastico. Saranno sostenuti lo sviluppo e l'attuazione di piani settoriali con un radicamento nazionale e la partecipazione ad iniziative tematiche regionali e globali nel settore educativo.

La coesione sociale e l'occupazione

97. Nel contesto dell'eliminazione della povertà, la Comunità mira a prevenire l'esclusione sociale e a combattere le discriminazioni contro qualsiasi gruppo. Promuoverà il dialogo e la protezione sociali, in particolare per affrontare la disuguaglianza di genere, tutelare i diritti delle popolazioni autoctone, proteggere i minori dalla tratta degli esseri umani, dai conflitti armati e dalle peggiori forme di lavoro minorile e discriminazione e affrontare la condizione dei disabili.

98. Saranno sostenute le politiche sociali e fiscali volte a promuovere l'equità. Le azioni prioritarie comprenderanno il sostegno alle riforme fiscali e della sicurezza sociale, la responsabilità sociale delle imprese, la crescita a favore dei poveri e l'occupazione.

99. L'occupazione è un fattore essenziale per giungere ad un livello elevato di coesione sociale. La Comunità promuoverà gli investimenti che generano posti di lavoro e sostengono lo sviluppo delle risorse umane. La Comunità promuoverà al riguardo un lavoro dignitoso per tutti, conformemente all'agenda dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL).

3.3. Un rafforzamento dell'approccio di integrazione («mainstreaming»)

100. Talune problematiche richiedono, oltre all'attuazione di azioni e di politiche specifiche, un approccio di integrazione, poiché rappresentano anche dei principi generali applicabili a qualsiasi tipo di iniziativa e necessitano di uno sforzo multisettoriale.

101. In tutte le attività la Comunità applicherà un approccio rafforzato di integrazione delle seguenti questioni orizzontali: la promozione dei diritti dell'uomo, la parità di genere, la democrazia, il buon governo, i diritti dei bambini e delle popolazioni autoctone, la sostenibilità ambientale e lotta contro l'HIV/AIDS. Tali questioni orizzontali sono al contempo obiettivi in sé e fattori cruciali per il rafforzamento dell'impatto e della sostenibilità della cooperazione.

102. La Commissione rilancerà questo approccio utilizzando tutte le risorse di cui essa dispone in maniera sistematica e strategica⁽¹⁾. Innanzi tutto garantirà che i suoi servizi sviluppino la capacità di attuare questa politica. Intensificherà il dialogo con i paesi partner per promuovere l'integrazione di tali questioni nelle politiche e nelle strategie di riduzione della povertà (SRP) nazionali. Agevolerà inoltre l'instaurazione di reti di competenza e di assistenza tecnica.

⁽¹⁾ Le valutazioni ambientali strategiche ed analisi di impatto in termini di uguaglianza uomo/donna saranno effettuate sistematicamente, anche nel quadro degli aiuti del bilancio generale («approccio ecologico al bilancio») e settoriali.

Democrazia, buon governo, diritti dell'uomo, diritti dei bambini e delle popolazioni autoctone

103. La democrazia, il buon governo, i diritti dell'uomo e i diritti dei bambini e delle popolazioni autoctone saranno promossi in partenariato con tutti i paesi che ricevono l'assistenza comunitaria allo sviluppo. Tali questioni dovrebbero essere sistematicamente incluse negli strumenti comunitari di sviluppo tramite tutti i documenti di strategia regionali e per paese. Il principio fondamentale per la tutela dei diritti delle popolazioni autoctone nella cooperazione allo sviluppo è garantire la loro partecipazione e l'assenso libero e preliminare in conoscenza di causa delle comunità interessate.

Parità di genere

104. L'uguaglianza tra uomini e donne e la partecipazione attiva di entrambi i generi a tutti gli aspetti del progresso sociale sono i presupposti fondamentali per la riduzione della povertà. L'aspetto di genere deve essere affrontato in stretto collegamento con la riduzione della povertà, lo sviluppo sociale e politico e la crescita economica, e integrato in tutti gli aspetti della cooperazione allo sviluppo. La parità di genere sarà promossa attraverso il sostegno a pari diritti, accesso e controllo in relazione alle risorse e a pari voce in capitolo nella politica e nell'economia.

Sostenibilità ambientale

105. La Comunità sosterrà gli sforzi dei paesi partner (governi e società civile) volti a integrare la dimensione ambientale nello sviluppo, compresa l'attuazione degli accordi multilaterali ambientali⁽¹⁾. Essa contribuirà inoltre a potenziarne le capacità al riguardo. La protezione dell'ambiente deve essere inclusa nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche comunitarie, in particolare al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile.

HIV/AIDS

106. In tutti i paesi la lotta all'HIV/AIDS è definita un impegno che accomuna trasversalmente settori e istituzioni. Permane la necessità di integrare questa problematica in numerose attività che non sono direttamente collegate ad essa e nei programmi di lavoro del sostegno settoriale specifico.

3.4. Sostegno ad iniziative e fondi mondiali

107. La Commissione continuerà a contribuire ad iniziative mondiali palesemente connesse agli obiettivi di sviluppo del Millennio e a beni pubblici mondiali. Le iniziative e i fondi mondiali sono potenti strumenti per avviare nuove azioni politiche o potenziare le azioni esistenti, quando la loro portata risulti insufficiente, e riescono a sensibilizzare l'opinione pubblica e a suscitare il suo appoggio più efficacemente delle tradizionali istituzioni di aiuto. Questo tipo di aiuti dovrebbe affiancare le strategie nazionali, contribuire al dialogo con i paesi e mirare all'integrazione dei fondi nei loro cicli di bilancio.

108. Occorrerà valutare caso per caso il valore aggiunto delle iniziative e dei fondi mondiali, previa consultazione della Commissione con gli Stati membri e, laddove opportuno, con il Parlamento europeo per quanto riguarda le disposizioni di bilancio. La Commissione determinerà criteri che permetteranno di decidere sulla partecipazione e il contributo della Comunità ai fondi mondiali. Essa darà la priorità alle iniziative che contribuiscono a conseguire gli obiettivi di sviluppo del Millennio e ad aumentare la disponibilità di beni pubblici globali.

3.5. Coerenza delle politiche a favore dello sviluppo

109. La Commissione e gli Stati membri appronteranno un programma di lavoro aperto sull'attuazione delle conclusioni del Consiglio, del maggio 2005, sulla coerenza delle politiche a favore dello sviluppo. Detto programma di lavoro indicherà varie priorità di azione, definirà i compiti e le responsabilità del Consiglio, degli Stati membri e della Commissione e fisserà l'ordine sequenziale e i calendari, in modo che politiche diverse da quelle di aiuto possano agevolare il conseguimento degli MDG da parte dei paesi in via di sviluppo. La Commissione rafforzerà i suoi strumenti esistenti, segnatamente la valutazione dell'impatto e le consultazioni con i paesi in via di sviluppo nella formulazione e nell'attuazione delle politiche, e ne esaminerà di nuovi, qualora sia necessario, a sostegno di una maggiore coerenza delle politiche per lo sviluppo.

(¹) Clima, biodiversità, desertificazione, rifiuti e prodotti chimici.

110. A prescindere dai progressi in altri impegni relativi alle politiche di sviluppo, si riserverà un'attuazione urgente agli impegni e alle azioni relativi all'immigrazione. A questo riguardo, la Commissione mirerà ad includere le questioni in materia di migrazione e rifugiati nelle strategie nazionali e regionali e nei partenariati con i paesi interessati, e a promuovere le sinergie tra migrazione e sviluppo affinché la migrazione divenga una forza positiva per quest'ultimo. Essa sosterrà i paesi in via di sviluppo nelle loro politiche di gestione dei flussi migratori, come pure nei loro sforzi volti a combattere la tratta di esseri umani al fine di garantire che i diritti umani dei migranti siano rispettati.

4. Una gamma di modalità secondo le necessità e l'efficienza

111. La Comunità dispone di una vasta gamma di modalità di applicazione dell'aiuto allo sviluppo, che le permette di far fronte a differenti necessità in vari contesti. Esse sono disponibili per tutti i programmi geografici e tematici e costituiscono un vero e proprio valore aggiunto comunitario.

112. L'assistenza comunitaria, sotto forma di sostegno sia a progetti sia a programmi settoriali o a bilanci settoriali o generali, dovrebbe appoggiare i paesi partner nella lotta contro la povertà o in strategie equivalenti. La scelta delle modalità più adeguate dell'aiuto comunitario per ciascun paese si effettuerà nel quadro del ciclo di programmazione che deve essere sempre più allineato con i processi di preparazione delle politiche settoriali e di attuazione dei bilanci nazionali.

113. Ove le circostanze lo consentano, la modalità preferita di appoggio a riforme economiche e fiscali e all'attuazione di strategie di riduzione della povertà sarà il sostegno al bilancio per settori specifici o per il programma generale di spesa pubblica. Essa permetterà agli Stati beneficiari di far fronte all'aumento dei bilanci di funzionamento, favorirà l'armonizzazione e l'allineamento con le politiche nazionali, contribuirà a ridurre i costi di transazione e incoraggerà un approccio basato sui risultati. Siffatti programmi generalmente richiederanno il sostegno delle istituzioni finanziarie internazionali, con cui si coordinerà quello della Comunità. Il valore aggiunto della complementarità del contributo UE e la complementarità supplementare dovrebbero essere chiaramente definiti. Le capacità di gestione finanziaria dei paesi beneficiari dovrebbe essere rafforzata e controllata rigorosamente.

114. L'erogazione di un diretto sostegno al bilancio sarà effettuata nel rispetto delle raccomandazioni espresse negli orientamenti forniti dalla buona pratica del CAS/OCSE sugli aiuti al bilancio pubblico, in particolare in termini di allineamento, coordinamento e condizioni. Gli orientamenti relativi all'erogazione di sostegno al bilancio che si applicheranno a tutti i paesi partner e saranno rafforzati stabilendo precisi parametri e monitorando gli indicatori definiti per verificare l'efficacia di questa modalità di aiuto.

115. La Comunità si avvarrà coerentemente di un approccio incentrato sui risultati e basato su indicatori di avanzamento. La condizionalità evolverà sempre più verso un concetto di «contratto» basato su impegni reciproci negoziati e formulati in termini di risultati.

116. L'approccio microfinanziario è stata un'importante innovazione degli ultimi anni. Esso continuerà ad essere sviluppato ponendo l'accento sulla costruzione di capacità e su organizzazioni dotate di pertinenti conoscenze specialistiche.

117. La riduzione del debito, assimilabile a un aiuto indiretto al bilancio pubblico, che presenta costi di transazione limitati e favorisce il coordinamento e l'armonizzazione dei finanziatori, potrebbe, ove ciò sia necessario ed opportuno, aiutare i paesi a ridurre la propria vulnerabilità nei confronti delle situazioni di shock esterni.

118. L'aiuto comunitario continuerà ad essere fornito essenzialmente in forma di doni, il che si adatta in particolare alla situazione dei paesi più poveri e a limitata capacità di rimborso.

119. Al fine di assicurare un'ottimizzazione degli effetti sui paesi beneficiari, si dovrebbero rafforzare le sinergie tra i programmi sostenuti dalla Banca europea per gli investimenti (BEI) e da altre istituzioni finanziarie e quelli finanziati dalla Comunità. La BEI svolge un ruolo sempre più importante nell'attuazione dell'aiuto comunitario, mediante investimenti nelle imprese private e pubbliche nei paesi in via di sviluppo.

120. Al fine di migliorare l'efficacia degli aiuti multilaterali, la Comunità rafforzerà altresì la sua cooperazione con il sistema delle Nazioni Unite, con istituzioni finanziarie internazionali e con altre organizzazioni e agenzie internazionali rilevanti per le azioni in cui tale cooperazione offre un plusvalore.

121. La Comunità realizzerà progressi definendo una serie di linee guida per l'intervento nei paesi in crisi o che escono da una crisi, garantendo un adeguamento per quanto riguarda tanto le procedure di assegnazione delle risorse quanto le modalità di intervento, preoccupandosi di rispondere in modo rapido e flessibile con una gamma diversificata di interventi.

5. Progressi nelle riforme di gestione

122. Nel 2000 la Commissione ha varato un programma di riforme intese ad accelerare l'attuazione dell'assistenza esterna della Comunità e a migliorare la qualità della fornitura dell'aiuto. Tale programma ha prodotto i seguenti risultati: i) una migliore programmazione nell'ambito di un ciclo progettuale coerente incentrato sull'eliminazione della povertà; ii) la creazione di un'entità unica — EuropeAid — incaricata dell'attuazione dell'assistenza; iii) il completamento di un processo di devoluzione che affida attualmente a 80 delegazioni la responsabilità della gestione dell'aiuto; iv) il potenziamento delle risorse umane per accelerare l'attuazione; v) il miglioramento dei metodi di lavoro attraverso procedure armonizzate e semplificate, migliori sistemi informativi e un personale più adeguatamente formato; vi) l'innalzamento della qualità tramite un processo di sostegno della qualità e di monitoraggio di tutte le fasi della gestione del progetto; vii) un'attuazione più rapida dell'assistenza.

123. Sono ancora necessari miglioramenti e si continua a realizzarne. A livello esterno, l'agenda di coordinamento e armonizzazione con gli altri donatori avrà un notevole impatto positivo sulla fornitura dell'aiuto. A livello interno, la Commissione continuerà a semplificare le procedure, a favorire una maggiore devoluzione alle delegazioni, a precisare le interazioni fra delegazioni e organi centrali e a migliorare i sistemi informativi. In questo contesto, si presterà maggiore attenzione alla qualità di progetti e programmi in entrata, attraverso un processo rafforzato di sostegno alla qualità. Ciò richiederà anche una più precisa individuazione di un numero limitato di settori bersaglio (e di un numero limitato di attività all'interno di essi) per ciascun paese partner. Durante la fase di attuazione si dovrebbero utilizzare meglio gli strumenti di verifica e, alla chiusura dei programmi, le valutazioni dovrebbero evidenziare in modo più chiaro i dati da utilizzare per il processo di programmazione e individuazione.

6. Verifica e valutazione

Insegnamenti da trarre dalla valutazione della DPS del 2000

124. Dalla valutazione della politica di sviluppo della Comunità europea nel 2000 e dal suo impatto sull'aiuto comunitario emergono molti importanti insegnamenti. Fra essi si possono citare la necessità di rispecchiare i recenti impegni internazionali per lo sviluppo, come quelli assunti nelle conferenze dell'ONU, e i progressi compiuti verso le migliori pratiche nel campo dello sviluppo, come il sostegno al bilancio e la dichiarazione di Parigi. È necessario inoltre che la DPS sia sentita maggiormente propria da tutte le parti della Commissione e sia largamente accettata nel Parlamento europeo. Essa dovrebbe essere costantemente applicata nei programmi comunitari di sviluppo in tutti i paesi in via di sviluppo. Questi insegnamenti sono stati tratti in occasione dell'approvazione della nuova dichiarazione; di essi si terrà pienamente conto nella futura attuazione dell'aiuto comunitario in tutti i paesi in via di sviluppo.

Controllare l'attuazione futura

125. La Commissione dovrebbe elaborare una serie di obiettivi misurabili per attuare questa politica e dovrebbe valutarne regolarmente i progressi nella relazione annuale sull'attuazione della politica di sviluppo della Comunità europea.

126. La Commissione si assicurerà che tutti i suoi servizi e le sue delegazioni che gestiscono la programmazione e l'attuazione dell'aiuto comunitario allo sviluppo utilizzino questa politica di sviluppo della Comunità europea come punto di riferimento fondamentale per gli obiettivi e principi comunitari per l'attuazione dell'insieme della cooperazione allo sviluppo.

Dichiarazione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio

Qualora uno Stato membro desiderasse rivedere l'applicabilità della presente dichiarazione a un determinato paese a seguito della decisione dell'OCSE/DAC dell'aprile 2006, il Consiglio esaminerà la questione.

II

(Comunicazioni)

DICHIARAZIONI COMUNI

CONSIGLIO

Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione europea

(2008/C 25/01)

CONSENSO EUROPEO SULL'AIUTO UMANITARIO**La sfida umanitaria**

1. L'aiuto umanitario è espressione fondamentale del valore universale della solidarietà tra i popoli e un imperativo morale.
2. Le crisi umanitarie comprendono le catastrofi naturali e quelle causate dall'uomo. Il loro impatto è sempre più grave ed è legato ad una serie di fattori, quali la natura mutevole dei conflitti, i cambiamenti climatici, la maggiore concorrenza per l'accesso all'energia e alle risorse naturali, l'estrema povertà, la governanza carente e le situazioni di fragilità. Le principali vittime delle crisi sono i civili, spesso i più poveri e i più vulnerabili, che vivono per la maggior parte nei paesi in via di sviluppo. Le crisi umanitarie hanno comportato un gran numero di sfollati, sia profughi sia sfollati interni.
3. Gli operatori umanitari si scontrano oggi con numerose grandi sfide. Si sta diffondendo la tendenza a ignorare o a violare apertamente il diritto internazionale in particolare il diritto internazionale umanitario, quello dei diritti dell'uomo e dei rifugiati. Lo «spazio umanitario» necessario per garantire l'accesso alle popolazioni vulnerabili e la sicurezza degli operatori umanitari devono essere preservati in quanto costituiscono i requisiti fondamentali per le azioni umanitarie e per l'assistenza fornita dall'Unione europea (UE) e dai suoi partner nel settore umanitario alle vittime delle crisi, in base al rispetto dei principi di umanità, neutralità, imparzialità e indipendenza dell'azione umanitaria, sanciti dal diritto internazionale e in particolare dal diritto umanitario internazionale.
4. L'aiuto umanitario fornito dall'UE rientra nella competenza ripartita tra gli Stati membri e la Comunità europea ⁽¹⁾. Si basa su una lunga tradizione e riflette la diversità dei soggetti. L'azione umanitaria dell'UE si inquadra in un approccio internazionale globale che riunisce le Nazioni Unite, la Croce Rossa/Mezzaluna Rossa, le ONG umanitarie e altri, a sostegno delle risposte locali alle crisi umanitarie mediante un approccio di partenariato con le comunità interessate. Le autorità nazionali dei paesi confrontati a una crisi hanno la responsabilità principale di proteggere le popolazioni colpite.
5. Collettivamente l'UE fornisce la quota maggiore dell'attuale aiuto umanitario internazionale ufficiale, comprensiva dei contributi della Comunità e di quelli bilaterali degli Stati membri dell'UE. In quanto tale, l'UE ha sia l'esperienza sia il dovere di assicurare che tale contributo globale alla risposta umanitaria sia efficace ed appropriato, che sostenga lo sforzo umanitario internazionale volto a fornire aiuti alle popolazioni bisognose e che affronti adeguatamente le sfide cui oggi si trovano a far fronte gli operatori umanitari.
6. Il consenso europeo sull'aiuto umanitario fornisce una visione comune che guida l'azione dell'UE, a livello sia di Stati membri che di Comunità, in materia di aiuto umanitario nei paesi terzi. Tale visione comune è oggetto della prima parte della dichiarazione; la seconda parte presenta l'impostazione dell'aiuto umanitario della Comunità europea su cui improntare la realizzazione di tale visione e specifica ulteriormente le priorità per un'azione concreta a livello comunitario.

⁽¹⁾ L'aiuto umanitario comunitario si basa sull'articolo 179 (Cooperazione allo sviluppo) del trattato che istituisce la Comunità europea.

7. Il consenso europeo sull'aiuto umanitario è stato definito di comune accordo dal Consiglio e dai rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, dal Parlamento europeo e dalla Commissione europea. L'intento è di confermare l'impegno verso i principi alla base dell'aiuto umanitario dell'UE, di rafforzare gli impegni esistenti sulla prassi del buon donatore umanitario in tutta l'UE, in partenariato con altri operatori umanitari, e di porre le basi per una più stretta collaborazione volta a garantire la più efficace attuazione dell'aiuto umanitario dell'UE negli anni a venire.

PARTE I — AIUTO UMANITARIO: LA VISIONE DELL'UE

1. Obiettivo comune

8. L'obiettivo dell'aiuto umanitario dell'UE è fornire una risposta di emergenza fondata sulle esigenze volta a tutelare la vita, a prevenire e alleviare la sofferenza e a mantenere la dignità umana in ogni evenienza laddove governi e operatori locali siano travolti dagli eventi e non vogliano o non possano intervenire. L'aiuto umanitario dell'UE comprende l'esecuzione di interventi di assistenza, di soccorso e di protezione finalizzati a salvare e proteggere vite umane in crisi umanitarie o in situazioni di post-crisi, ma anche l'attuazione di tutte le misure intese ad agevolare o a consentire l'accesso alle popolazioni bisognose e il libero transito dell'aiuto. L'assistenza umanitaria dell'UE è fornita in risposta agli eventi di origine umana (ivi comprese le emergenze complesse) e alle catastrofi naturali, secondo necessità.
9. La risposta alle crisi a livello locale e la riduzione del rischio di catastrofe, comprese la preparazione e la ricostruzione, sono essenziali per salvare vite e consentire alle comunità di aumentare la propria resilienza alle emergenze. Anche le attività di sviluppo delle capacità volte a prevenire ed alleviare l'impatto delle catastrofi e a rafforzare la risposta umanitaria sono parte dell'aiuto umanitario dell'UE.

2. Principi comuni e buona prassi

2.1. Principi umanitari fondamentali

10. L'UE è fortemente impegnata a sostenere e promuovere i principi umanitari fondamentali di umanità, neutralità, imparzialità e indipendenza. Questa impostazione è fondamentale perché l'UE e gli attori umanitari in generale siano accettati e in grado di operare sul terreno in situazioni politiche e di sicurezza spesso complesse. La percezione dell'UE e il suo coinvolgimento nell'azione umanitaria dipendono dal comportamento e dall'impegno sul terreno di tutti i soggetti dell'UE.
11. Il principio di umanità significa alleviare la sofferenza umana ovunque occorra, con particolare riguardo ai gruppi più vulnerabili della popolazione. Deve essere rispettata e protetta la dignità di tutte le vittime.

12. Neutralità significa che l'aiuto umanitario non deve favorire alcuna delle parti nei conflitti armati o in altre controversie.
13. L'imparzialità denota che l'aiuto umanitario deve essere fornito esclusivamente in base alle necessità, senza discriminazioni tra le popolazioni colpite o all'interno di esse.
14. Il rispetto dell'indipendenza significa l'autonomia degli obiettivi umanitari da quelli politici, economici, militari o di altro tipo e serve a garantire che l'unico scopo dell'aiuto umanitario rimanga alleviare e prevenire le sofferenze delle vittime delle crisi umanitarie.
15. L'aiuto umanitario dell'UE non è uno strumento di gestione delle crisi.

2.2. Diritto internazionale

16. L'UE difenderà con vigore e coerenza il rispetto del diritto internazionale, in particolare il diritto internazionale umanitario ⁽¹⁾, quello dei diritti dell'uomo e dei rifugiati. Nel 2005 l'Unione europea ha adottato orientamenti per favorire l'osservanza del diritto internazionale umanitario. L'UE si impegna a rendere operativi tali orientamenti nelle sue relazioni esterne ⁽²⁾.
17. L'UE ricorda l'impegno ad assumere la responsabilità di fornire protezione, conformemente alla risoluzione 60/1 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, del 24 ottobre 2005 (risultati del vertice mondiale del 2005). Ogni Stato ha la responsabilità di proteggere la sua popolazione da genocidio, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini contro l'umanità. Anche la comunità internazionale, attraverso le Nazioni Unite, ha la responsabilità di proteggere le popolazioni da tali crimini; ha confermato pertanto che, laddove le autorità nazionali si sottraggano palesemente alla responsabilità di fornire protezione, è pronta a ricorrere ad azioni collettive attraverso il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

2.3. Principio del buon donatore umanitario

18. Pur riconoscendo la diversità di capacità, portata e modalità specifiche applicabili all'aiuto umanitario in seno all'UE, nel concordare il presente consenso europeo, tutti i donatori UE si impegnano a rispettare i principi del buon donatore umanitario (GHD) nonché a collaborare, tra loro e con altri, per cercare di applicare le migliori prassi del buon donatore ⁽³⁾. Ciò comprende lo stanziamento di aiuti umanitari proporzionalmente alle esigenze e in base alla valutazione dei bisogni.

⁽¹⁾ Gli Stati membri sono parti delle convenzioni di Ginevra e dei relativi protocolli addizionali (1977).

⁽²⁾ Orientamenti dell'Unione europea per favorire l'osservanza del diritto internazionale umanitario (GU C 327 del 23.12.2005, pag. 4).

⁽³⁾ I principi e le buone prassi in materia di aiuti umanitari, Stoccolma, 17 giugno 2003; approvato dall'OCSE-DAC nell'aprile 2006.

19. L'Unione europea si impegna a promuovere un dibattito di merito sulla prassi del buon donatore per garantire che i principi in materia di aiuti umanitari si traducano in una migliore assistenza alle persone colpite da una crisi umanitaria.
20. L'UE riconosce che il livello globale delle esigenze umanitarie richiede un approccio internazionale consolidato in partenariato con altri, anche sollecitando finanziamenti da donatori ufficiali nuovi ed emergenti nonché da benefattori privati nel rispetto dei principi umanitari.
21. Il partenariato è al centro dell'attuazione dell'aiuto umanitario; l'UE accoglierebbe pertanto favorevolmente un approccio più ampio basato su un partenariato internazionale, che riunisca donatori, partner esecutivi e altre parti interessate, per azioni umanitarie efficaci sulla base del corpus esistente di norme e di migliori prassi.

2.4. Relazioni con le altre politiche

22. I principi che si applicano all'aiuto umanitario sono specifici e distinti dalle altre forme di aiuto. L'aiuto umanitario dell'UE, ivi compresa la ricostruzione rapida, dovrebbe tener conto per quanto possibile degli obiettivi di sviluppo a lungo termine ed è strettamente collegato alla cooperazione allo sviluppo i cui principi e prassi sono delineati nel «consenso europeo in materia di sviluppo»⁽¹⁾. L'aiuto umanitario dell'UE è fornito in situazioni in cui possono essere impiegati anche altri strumenti connessi alla gestione delle crisi, alla protezione civile e all'assistenza consolare. Pertanto, l'UE si impegna ad assicurare coerenza e complementarità nella risposta alle crisi, facendo un uso più efficace possibile dei vari strumenti mobilitati. L'UE dovrebbe quindi intensificare gli sforzi di sensibilizzazione in materia di considerazioni e principi umanitari per tenerne conto in maniera più sistematica nelle attività svolte da tutte le sue istituzioni.

2.5. Dimensione di genere nell'aiuto umanitario

23. Riconoscendo le diverse esigenze, capacità e contributi di donne, ragazze, ragazzi e uomini, l'UE sottolinea l'importanza di integrare le considerazioni di genere nell'aiuto umanitario.
24. L'UE riconosce che la partecipazione attiva delle donne all'aiuto umanitario è essenziale e si impegna a promuoverla.

3. Quadro comune per erogare l'aiuto umanitario dell'UE

3.1. Coordinamento, coerenza e complementarità

25. L'UE sostiene fermamente il ruolo di coordinamento centrale e globale svolto dalle Nazioni Unite, e in particolare dall'Ufficio per il coordinamento degli affari umanitari, per promuovere una risposta internazionale coerente alle crisi umanitarie. Tale ruolo risulta notevolmente rafforzato quando l'Ufficio per il coordinamento degli affari umanitari ha un'attiva presenza sul campo (ed è nominato e inviato un coordinatore umanitario). Un maggior coordinamento dell'UE potenzierebbe la risposta umanitaria internazionale e globale, ivi compresi gli sforzi concertati volti a migliorare il sistema umanitario, e rafforzerebbe inoltre l'ambizione dell'UE a cooperare strettamente con altri attori umanitari.
26. Pertanto, fatte salve le rispettive competenze e tradizioni, i donatori umanitari dell'UE coopereranno attraverso un coordinamento dell'UE rafforzato e la diffusione delle migliori prassi ai fini della promozione della visione comune dell'UE in un modo flessibile e complementare che rafforzi gli sforzi internazionali. Ciò significa che l'UE cercherà di agire in modo concertato per proteggere lo «spazio umanitario» e potenziare la risposta umanitaria globale, anche attraverso l'individuazione delle lacune e il sostegno a un'erogazione ben organizzata degli aiuti dove più servono.
27. I donatori umanitari dell'UE si adopereranno per applicare la prassi del buon donatore attraverso un'interpretazione comune delle esigenze e delle risposte adeguate e tramite sforzi comuni volti ad evitare sovrapposizioni e a far sì che le esigenze umanitarie siano adeguatamente valutate e soddisfatte. Particolare attenzione dovrebbe essere rivolta alla coerenza delle strategie di risposta a una determinata crisi nonché alla collaborazione sul campo.
28. L'UE si concentrerà sui seguenti elementi:
- scambio di informazioni in tempo reale sulle valutazioni della situazione e sulla risposta che si intende dare a crisi specifiche (a livello centrale o sul campo),
 - rafforzamento dello scambio a livello politico in materia di strategie di aiuto e di intervento, anche nelle sedi appropriate di dibattito orientativo del Consiglio,
 - scambi per sviluppare le migliori prassi e condividere conoscenze settoriali,
 - garanzia che siano tratti sistematicamente insegnamenti dalla risposta alle crisi.
29. L'UE contribuirà alla formazione dell'agenda umanitaria internazionale e collaborerà nelle sedi internazionali agli sforzi di sensibilizzazione sulle questioni umanitarie.

⁽¹⁾ Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea: «Il consenso europeo» (GU C 46 del 24.2.2006, pag. 1).

30. Fatti salvi i principi umanitari di neutralità e d'indipendenza, l'UE si impegna ad assicurare coerenza politica, complementarità ed efficacia utilizzando l'influenza e l'intera gamma di strumenti di cui dispone per affrontare le cause profonde delle crisi umanitarie. In particolare l'aiuto umanitario e la cooperazione allo sviluppo, come pure i vari strumenti disponibili per attuare le misure di stabilità, saranno utilizzati in maniera coerente e complementare soprattutto in contesti di transizione e in situazioni di fragilità, al fine di sfruttare l'intero potenziale dell'aiuto e della cooperazione a breve e lungo termine.

3.2. Erogazione efficace e adeguata degli aiuti

31. Gli aiuti umanitari dovrebbero essere assegnati in modo trasparente sulla base delle esigenze e del grado di vulnerabilità. Ciò significa che i beneficiari degli aiuti dovrebbero essere individuati in base a criteri verificabili oggettivamente e gli aiuti dovrebbero essere erogati in modo che fondi adeguati si attaglino ad esigenze prioritarie stabilite.

32. Per assicurare un'assegnazione degli aiuti adeguata, efficace, equa e flessibile, deve essere seguito un approccio rigoroso alle valutazioni delle esigenze a livello sia globale che locale. Tenuto conto delle iniziative esistenti, l'UE cercherà di promuovere un'interpretazione comune delle valutazioni delle esigenze a livello dell'UE per migliorare le attuali prassi e la loro applicazione. L'UE ribadisce l'importanza di collaborare strettamente con i partner internazionali sulla valutazione delle esigenze. Un'analisi delle esigenze globali richiede accordo su una metodologia e principi di programmazione appropriati. Valutazioni informate delle esigenze locali, in particolare nelle prime fasi di una crisi scoppiata repentinamente, richiedono esperienza e presenza sul campo appropriate, informazioni attendibili e una definizione chiara delle priorità. Le unità della Squadra dell'ONU di valutazione e di coordinamento in caso di catastrofi (UNDAC) svolgono un ruolo centrale nella valutazione sul campo una volta dispiegate.

33. L'UE manifesta l'impegno di assicurare un equilibrio basato sulle esigenze nella risposta alle diverse crisi, inclusi gli aiuti per le crisi prolungate. Le crisi dimenticate o quelle in cui l'intervento risulta particolarmente difficile e la risposta umanitaria internazionale globale è inadeguata meritano la particolare attenzione dell'UE al pari delle esigenze trascurate nella risposta a crisi specifiche.

34. Nel contesto umanitario, gli aiuti alimentari d'urgenza sono una parte integrante e importante della strategia di risposta umanitaria a breve termine volta a soddisfare le esigenze delle popolazioni vulnerabili. Pertanto gli aiuti alimentari d'urgenza devono essere basati su una valutazione delle esigenze rigorosa e trasparente, che fornisca un'analisi della combinazione più adeguata e opportuna di aiuti alimentari e risposte non alimentari e che tenga conto del rischio di indebite perturbazioni dei mercati. Il collegamento degli aiuti alimentari con altre forme di

sostegno in termini di mezzi di sussistenza aiuta a rafforzare i meccanismi di reazione delle popolazioni colpite.

35. Ogniquale possibile, senza indebite perturbazioni dei mercati, gli aiuti, inclusi quelli alimentari, dovrebbero provenire da risorse e forniture locali e regionali. Il ricorso a tali risorse e forniture non solo evita costi finanziari e ambientali aggiuntivi, ma coinvolge anche capacità locali e promuove l'economia locale e regionale. Oltre alla distribuzione di beni di consumo, bisognerebbe considerare modalità «innovative» di erogazione degli aiuti (ad esempio il versamento di contanti o la distribuzione di buoni acquisto).

36. L'UE assicurerà che le promesse di aiuti umanitari siano trasformate tempestivamente in impegni ed esborsi chiaramente collegati alle valutazioni delle esigenze, adeguate in funzione della risposta all'evoluzione della situazione.

37. Gli aiuti umanitari devono basarsi su esigenze valutate, anziché su obiettivi specifici. Si registra tuttavia una significativa carenza di finanziamenti a livello globale per la risposta alle esigenze umanitarie esistenti. L'esigenza di assistenza umanitaria probabilmente aumenterà a breve-medio termine a causa di fattori demografici, politici/di sicurezza e ambientali (inclusi i cambiamenti climatici). Per una risposta adeguata alle esigenze umanitarie sarà probabilmente necessaria la mobilitazione di maggiori risorse a livello internazionale, anche ampliando la base dei donatori.

38. Collettivamente l'UE già fornisce la quota maggiore dell'aiuto umanitario internazionale ufficiale. Si è già impegnata ad aumentare l'Aiuto pubblico allo sviluppo (APS) globale, da cui provengono anche i contributi per gli aiuti umanitari. L'UE intende dimostrare l'impegno di risposta umanitaria mobilitando finanziamenti adeguati per aiuti umanitari basati su esigenze valutate. Al riguardo, in considerazione dei vantaggi comparati, sarebbe opportuna una valutazione dell'adeguatezza delle risorse disponibili per l'aiuto umanitario della Comunità europea. Gli Stati membri dovrebbero inoltre prendere in considerazione l'aumento dei loro contributi per gli aiuti umanitari bilaterali nell'ambito dell'aumento dell'APS globale.

39. In risposta alle esigenze umanitarie devono essere prese in considerazione particolari vulnerabilità. In tale contesto l'UE presterà particolare attenzione a donne, bambini, anziani, malati e persone con disabilità e ai loro bisogni specifici. Inoltre le strategie di protezione dalla violenza sessuale o fondata sul genere devono essere integrate in tutti gli aspetti dell'assistenza umanitaria.

3.3. Efficacia, qualità e responsabilità ⁽¹⁾

40. La rapidità e la qualità sono entrambe questioni fondamentali per un'erogazione efficace degli aiuti umanitari. È

⁽¹⁾ I principi, le norme e i criteri di valutazione dell'aiuto umanitario figurano nell'allegato della presente dichiarazione comune.

compito dei donatori far sì che gli aiuti rappresentino l'opzione più valida e siano appropriati allo scopo. Pertanto l'azione umanitaria dovrebbe rispettare una serie di norme e principi riconosciuti a livello internazionale, che sono stati inseriti nel «Codice di condotta per il movimento internazionale Croce Rossa e Mezzaluna Rossa e le organizzazioni non governative durante le operazioni di soccorso in caso di catastrofe»⁽¹⁾ e ampiamente ripresi nella «Carta umanitaria». Si sono stabiliti standard minimi, generali e per settore, ampiamente riconosciuti per la risposta alle catastrofi, generali e per settore, anche attraverso il progetto Sphère⁽²⁾. Questi principi per l'erogazione di aiuti sono correlati ai criteri internazionalmente riconosciuti OCSE-DAC per la valutazione degli aiuti umanitari⁽³⁾. L'UE prende inoltre atto con favore dei lavori in materia di leggi, norme e principi internazionali sulla risposta alle catastrofi (IDRL).

41. L'UE aderisce pienamente a questa serie di principi, norme e criteri di valutazione che, insieme all'iniziativa «buon donatore umanitario», costituisce il quadro generale per assicurare un approccio di qualità all'erogazione degli aiuti umanitari dell'UE.
42. Le politiche nei vari settori di intervento per gli aiuti umanitari, quali la sanità, l'alimentazione, l'acqua e i servizi igienicosanitari, il sostegno e la tutela dei mezzi di sussistenza, per avere il massimo impatto devono essere adattate al contesto e ai beneficiari. Il principio «non nuocere» è il requisito minimo alla base di tali politiche e approcci agli aiuti, il che significa che occorre tener conto dall'inizio delle implicazioni a lungo termine ambientali e di altro tipo anche negli interventi di emergenza a breve termine.
43. La responsabilità nel contesto dell'aiuto umanitario include sia quella nei confronti dei cittadini europei sull'uso corretto dei fondi pubblici, sia quella nei confronti delle persone bisognose nei paesi colpiti da una crisi umanitaria, al fine di assicurare che l'aiuto sia adattato alle circostanze ed erogato in modo tale da rafforzare le prospettive di ripresa.
44. Gli indicatori di qualità delle risorse impegnate e dei risultati, i criteri di efficacia rispetto ai costi (ad esempio, proporzione delle spese generali rispetto agli aiuti erogati ai beneficiari) e, per quanto possibile, la partecipazione delle popolazioni locali nelle varie tappe dei programmi di assistenza, specialmente in caso di crisi prolungate, sono tutti elementi che l'UE valuterà attentamente.
45. La responsabilità nei confronti delle persone assistite impegna l'erogatore di aiuti a operare in un quadro di norme, principi, politiche e orientamenti di qualità e promuove attività di formazione e di sviluppo di capacità, assicurando il coinvolgimento delle persone assistite. Un approccio di qualità esige un alto livello di garanzie dei

partner: da una parte criteri per la loro ammissibilità e, dall'altra, monitoraggio dei risultati durante l'esecuzione dell'operazione. I partner dovrebbero poter garantire tale qualità visti le loro dimensioni e grado di specializzazione.

46. Le misure sulla responsabilità includono pertanto il controllo finanziario e il rendiconto delle operazioni umanitarie, la valutazione e la misurazione dei risultati e dell'efficacia, l'analisi dei costi e dell'impatto delle varie opzioni di risposta, la garanzia di qualità, la trasparenza, la partecipazione all'assistenza e la comunicazione.
47. La valutazione sistematica e l'esame degli insegnamenti tratti dalla risposta a crisi specifiche sono elementi preziosi per rendere più efficace l'aiuto umanitario. L'UE potrebbe collaborare utilmente riguardo sia agli approcci comuni che allo scambio di informazioni sulla valutazione effettuata da ogni singolo donatore. L'UE scambierà pertanto informazioni sulla pianificazione della valutazione, i risultati e le risposte, anche sulla qualità del partenariato, e procederà a esami congiunti degli insegnamenti tratti dalla risposta a crisi gravi a cui hanno partecipato più donatori. L'UE dovrebbe riesaminare collettivamente l'erogazione complessiva dei suoi aiuti umanitari a scadenze regolari, se possibile annualmente.

3.4. Diversità e qualità del partenariato

48. In sostegno alle capacità locali, una risposta rapida ed efficiente alle crisi umanitarie dipende dalla disponibilità di partner sul campo, in particolare la società civile e le organizzazioni internazionali con mandato, che dispongono della legittimità, delle competenze e delle risorse necessarie per far fronte a un particolare aspetto della crisi.
49. L'ONU e le sue agenzie di soccorso sono al centro del sistema umanitario internazionale per il ruolo di normatore, coordinatore nonché principale esecutore dell'aiuto umanitario che svolgono. Analogamente il Comitato internazionale della Croce Rossa ha un mandato speciale basato sui trattati internazionali ed è in molti contesti, in particolare nelle situazioni di conflitto, uno dei pochi partner, talvolta l'unico, a disporre di accesso per offrire protezione e prestare assistenza umanitaria. Le società nazionali della Croce rossa e della Mezzaluna rossa, sostenute dalla Federazione internazionale delle società della Croce rossa e della Mezzaluna rossa sono profondamente inserite nelle comunità locali e sono spesso nella posizione migliore per dare una risposta immediata alle catastrofi naturali. Le organizzazioni non governative (ONG) sono fondamentali per la risposta umanitaria in quanto erogano la maggior parte dell'aiuto umanitario internazionale grazie a flessibilità e presenza sul campo abbinata spesso a un alto livello di specializzazione. Sono inoltre un'espressione diretta di cittadinanza attiva al servizio della causa umanitaria.

⁽¹⁾ «Principi di comportamento per il movimento internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa e per le ONG nell'esecuzione di programmi di soccorso in caso di catastrofe» (1994).

⁽²⁾ «Carta umanitaria» e standard minimi Sphère.

⁽³⁾ Guida dell'OCSE-DAC per la valutazione dell'assistenza umanitaria nelle emergenze complesse.

50. L'UE sottolinea il sostegno implicito a una molteplicità di partner esecutivi — le Nazioni Unite, il Movimento della Croce Rossa/Mezzaluna Rossa e le ONG — e riconosce che ogni partner presenta vantaggi comparati nel rispondere a determinate situazioni o circostanze. Tuttavia l'UE riconosce anche l'esigenza di stretto coordinamento, coerenza e complementarità tra i partner esecutivi in loco.
51. Nell'UE e sul piano internazionale esistono vari approcci alla selezione e alla garanzia di qualità dei partner esecutivi nell'erogazione dell'aiuto umanitario. I criteri dei donatori dell'UE per la selezione dei partner esecutivi includono la professionalità e la capacità di gestione, la capacità di rispondere alle esigenze individuate (capacità tecniche e logistiche, in particolare presenza e accesso), il rispetto dei principi umanitari e del diritto internazionale nonché dei codici di condotta, orientamenti e migliori prassi internazionali per l'erogazione degli aiuti, la conoscenza o il mandato specialistici, il rapporto costi-efficacia, il partenariato locale e l'esperienza in contesti operativi, la disponibilità a partecipare ad attività di coordinamento ai fini dell'efficacia operativa complessiva, la responsabilità (relazioni trasparenti sui risultati comprese), e la qualità della capacità di esecuzione, comprendente una sana gestione finanziaria. Sulla base delle diverse tradizioni, gli Stati membri dell'UE e la Commissione si scambieranno informazioni sulle rispettive prassi per la selezione dei partner esecutivi.
52. L'assegnazione degli aiuti richiede procedure amministrative specifiche che variano da un donatore all'altro. Tutti i donatori dell'UE cercano di introdurre la massima flessibilità nei loro sistemi e di semplificare per quanto possibile le procedure al fine di ridurre gli oneri amministrativi che gravano sulle organizzazioni esecutive, assicurando nel contempo la qualità del partenariato e una forte responsabilità nell'erogazione degli aiuti.
53. La risposta locale a una crisi umanitaria è cruciale. I soggetti locali sono in prima linea quando sopraggiunge una catastrofe e sempre di più al centro della risposta umanitaria nelle emergenze complesse. L'UE studierà il modo migliore di offrire sostegno alle attività di sviluppo delle capacità per il rafforzamento durevole della risposta locale alle catastrofi e incoraggerà i partner esecutivi a promuovere il partenariato con le organizzazioni locali delle comunità colpite.

3.5. Capacità e rapidità di risposta

54. Nell'UE esistono già diverse capacità di schieramento rapido di squadre specializzate e di invio rapido di aiuti umanitari o strumenti di soccorso. L'UE cerca di evitare sovrapposizioni intensificando gli sforzi volti a colmare le lacune nelle capacità basandosi sui sistemi esistenti a

sostegno degli sforzi internazionali, in particolare i vari centri logistici regionali.

55. L'UE studierà pertanto il modo di migliorare la capacità di risposta rapida alle crisi umanitarie attraverso uno sforzo comune che sfrutti i vantaggi comparati esistenti, in coordinamento con gli sforzi della comunità umanitaria in senso lato. L'UE si adopera per sostenere gli sforzi internazionali volti a individuare e colmare le lacune riscontrate nella risposta, per esempio a livello di coordinamento internazionale della logistica, dei trasporti, delle comunicazioni e dei dispositivi che permettono di reagire rapidamente alle catastrofi. Promuoverà l'accesso di tutta la gamma dei partner ai servizi comuni in campo umanitario.
56. In primo luogo l'UE contribuirà con un inventario trasparente e completo di tutti gli elementi che compongono la sua capacità attuale, per avere una visione d'insieme delle capacità esistenti e potenziali e del modo migliore di sfruttarle.

3.6. Uso dei mezzi e delle capacità militari e della protezione civile

57. Il ricorso alle risorse della protezione civile e ai mezzi militari in risposta a situazioni di emergenza umanitaria deve essere in linea con gli orientamenti sull'uso dei mezzi militari e della protezione civile nelle emergenze complesse ⁽¹⁾ e con gli orientamenti di Oslo sull'uso dei mezzi militari e della protezione civile nell'ambito di interventi internazionali in caso di calamità ⁽²⁾, in particolare per salvaguardare il rispetto dei principi umanitari di neutralità, umanità, imparzialità e indipendenza. L'UE promuoverà un'interpretazione comune di tali orientamenti. L'UE incoraggerà altresì la formazione comune in materia di diritto internazionale e principi umanitari fondamentali.

Protezione civile ⁽³⁾

58. L'aiuto umanitario europeo può valersi di diversi strumenti della Comunità e degli Stati membri, incluse le risorse della protezione civile che comprendono un'ampia gamma di mezzi, sia appartenenti allo Stato sia indipendenti da esso. Quando sono spiegati in un contesto umanitario nei paesi terzi, tali mezzi sono posti sotto un comando civile e sono spiegati in linea di principio in risposta a richiesta formale dello Stato colpito. Sono inviati a livello bilaterale tramite le Nazioni Unite o il Centro di monitoraggio e di informazione (MIC) nel quadro del meccanismo comunitario di protezione civile. Sempre più di frequente gli Stati membri utilizzano le proprie capacità di protezione civile

⁽¹⁾ Orientamenti sull'uso dei mezzi militari e della protezione civile a sostegno delle attività umanitarie delle Nazioni Unite nelle emergenze complesse (marzo 2003).

⁽²⁾ Orientamenti sull'uso dei mezzi militari e della protezione civile nell'ambito di interventi internazionali in caso di calamità — «orientamenti di Oslo» (rilanciati dall'Ufficio delle Nazioni Unite per il coordinamento degli affari umanitari nel novembre 2006).

⁽³⁾ In questo contesto, il termine «protezione civile» si riferisce solo alle operazioni di soccorso. Oltre a quelle, la protezione civile può anche servire come strumento di gestione delle crisi ai sensi del titolo V del trattato sull'Unione europea e a sostegno dell'assistenza consolare.

per intervenire in risposta a catastrofi che si verificano nei paesi terzi, soprattutto in caso di catastrofi naturali e nelle emergenze tecnologiche e ambientali. Quando sono spiegate nelle crisi umanitarie, le risorse della protezione civile dovrebbero essere utilizzate per rispondere alle esigenze e il loro uso dovrebbe essere complementare e coerente con l'aiuto umanitario. Pertanto è essenziale un corretto coordinamento tra i vari attori e strumenti europei, così come il rispetto del ruolo di coordinamento generale delle Nazioni Unite. A livello di UE, l'utilizzazione delle risorse della protezione civile nell'ambito del meccanismo è oggetto di stretta collaborazione con la presidenza. Il personale della protezione civile schierato a fini umanitari è sempre disarmato.

59. A fronte di catastrofi naturali ed emergenze tecnologiche e ambientali, le risorse della protezione civile possono contribuire in modo sostanziale alle azioni umanitarie in base a una valutazione delle esigenze e agli eventuali vantaggi che offrono in termini di rapidità, competenza settoriale, efficienza ed efficacia, in particolare nella fase iniziale delle operazioni di soccorso.
60. Nelle emergenze complesse il ricorso ai mezzi della protezione civile dovrebbe rappresentare un'eccezione, in quanto la loro presenza in tali circostanze, comprese le situazioni di fragilità, è particolarmente delicata e sensibile e rischia di compromettere la percezione della neutralità e imparzialità dei soccorsi esponendo gli operatori umanitari e le popolazioni colpite agli attacchi dei belligeranti e precludendo l'accesso alle popolazioni colpite sia nell'emergenza in corso che in quelle future. Questi rischi devono essere valutati con attenzione tenendo conto dei bisogni immediati della popolazione e della necessità di mettere in campo risorse della protezione civile necessarie per soddisfarli.

Mezzi militari

61. In condizioni molto particolari, l'aiuto umanitario può ricorrere a mezzi militari, in particolare per il sostegno logistico e per quanto riguarda le infrastrutture soprattutto in caso di catastrofi naturali. L'UE ha elaborato un quadro generale per l'uso dei mezzi di trasporto militare o noleggiati da militari degli Stati membri e strumenti di coordinamento PESD a sostegno della reazione dell'Unione europea in caso di calamità⁽¹⁾. Sono state elaborate istruzioni permanenti. L'UE ha altresì instaurato meccanismi per il sostegno militare alla reazione dell'UE in caso di calamità: individuazione e coordinamento dei mezzi e delle capacità disponibili⁽²⁾. Per evitare confusioni tra operazioni militari e aiuto umanitario, è fondamentale che mezzi e capacità militari siano usati solo in circostanze

molto limitate a sostegno di operazioni umanitarie di soccorso, e come ultima ratio, ad esempio in mancanza di alternative civili di portata analoga e solo laddove il ricorso a mezzi militari precisi per capacità e disponibilità può dare sollievo in una situazione critica di emergenza umanitaria.

62. Se mezzi o capacità militari sono dispiegati in tali circostanze, occorre rispettare la responsabilità principale delle autorità competenti dello Stato colpito nonché il ruolo e la responsabilità delle Nazioni Unite nel coordinare l'assistenza internazionale nei paesi terzi.
63. L'UE ribadisce che un'operazione umanitaria che ricorre a mezzi militari deve conservare natura e carattere civile: mentre i mezzi militari rimarranno sotto controllo militare, l'operazione umanitaria nel suo insieme deve rimanere sotto l'autorità e il controllo generali dell'organizzazione umanitaria responsabile, in particolare l'OCHA e il coordinatore umanitario (con responsabilità generale dell'operazione di soccorso). Non ne consegue un comando e controllo civili dei mezzi militari.
64. L'UE ritiene che il coordinamento civile-militare, in quanto interazione essenziale tra operatori civili/umanitari e militari nelle situazioni di emergenza, sia fondamentale per tutelare e promuovere i principi umanitari. Il coordinamento è agevolato dal dialogo, dal collegamento e dalla formazione comune.
65. L'UE s'impegna affinché gli Stati membri forniscano gratuitamente allo Stato colpito o all'attore umanitario destinatario i mezzi di trasporto militare o noleggiati da militari e/o altre capacità destinati ad azioni umanitarie vitali. L'UE esorta ad intensificare gli sforzi degli operatori umanitari e militari volti a migliorare la comprensione e l'osservanza dei rispettivi mandati e ruoli e a collaborare in merito a potenziali approcci di risposta di fronte a una catastrofe. A tal fine l'UE è pronta a inviare, ove necessario e opportuno, uno o più ufficiali di collegamento civile-militare per agevolare e approfondire il coordinamento tra i due settori.

4. Azione umanitaria internazionale

66. L'azione umanitaria è una competenza collettiva su un piano internazionale, che implica diversi governi, organizzazioni, comunità locali e persone. Il sostegno allo sviluppo della capacità collettiva globale di rispondere alle crisi umanitarie è un elemento fondamentale dell'approccio dell'UE in materia. L'UE s'impegna a non creare duplicazioni di meccanismi internazionali esistenti.

⁽¹⁾ Quadro generale per l'uso dei mezzi di trasporto militare o noleggiati da militari degli Stati membri e strumenti di coordinamento PESD a sostegno della reazione dell'Unione europea in caso di calamità (doc. 8976/06).

⁽²⁾ Sostegno militare alla reazione dell'UE in caso di calamità: Individuazione e coordinamento dei mezzi e delle capacità disponibili (doc. 9462/3/06 REV 3 e doc. 14540/06 + COR 1).

67. Gli sforzi internazionali per assicurare una risposta umanitaria globale adeguata si sono intensificati negli ultimi anni grazie alle riforme del settore condotte dalle Nazioni Unite, in collaborazione con altri operatori e donatori. L'UE riafferma forte sostegno a tali riforme volte ad assicurare una migliore risposta a chi è nel bisogno.
68. Riuscire ad aumentare il volume globale dei finanziamenti per l'azione umanitaria per allinearli alle esigenze crescenti costituisce una sfida non indifferente. L'UE sostiene l'obiettivo di rafforzare la prevedibilità e la flessibilità dei finanziamenti umanitari tramite meccanismi sia multilaterali che diretti (bilaterali), ciascuno con vantaggi comparati. A tale scopo sono stati istituiti nuovi meccanismi finanziari, in particolare il fondo centrale d'intervento per le emergenze e i fondi umanitari comuni delle Nazioni Unite ⁽¹⁾. L'UE accoglie con favore questi nuovi meccanismi in quanto utile complemento della serie di strumenti di finanziamento disponibili. L'UE rammenta che i contributi al fondo centrale d'intervento per le emergenze dovrebbero aggiungersi agli attuali impegni ⁽²⁾ e non dovrebbero dirottare il sostegno finanziario diretto disponibile per altre operazioni umanitarie e per tutti i partner esecutivi.
69. L'UE accoglie con favore il rilievo che l'ONU ha dato alle crisi sottofinanziate attraverso una componente speciale del fondo centrale d'intervento per le emergenze volto a convogliare ulteriori risorse a tali crisi, in particolare quando si tratta di «crisi dimenticate» ⁽³⁾ e rammenta l'importanza che i finanziamenti di tale fondo siano trasparenti e distribuiti in base alle necessità.
70. Un altro punto focale per migliorare la risposta globale alle crisi umanitarie è l'intento di migliorare la coerenza e il coordinamento tra i vari attori, determinando le priorità e individuando le lacune riscontrate nella risposta grazie all'approccio d'insieme («cluster approach») ⁽⁴⁾ e al rafforzamento del sistema dei coordinatori umanitari. L'UE sostiene appieno questi sforzi, rammentando che dovrebbero essere ampiamente inclusivi di tutti gli operatori umanitari e avere lo scopo di migliorare l'erogazione dell'aiuto là dove è più necessario.
71. Oltre agli sforzi prodigati al suo interno nell'assistenza umanitaria, l'UE riconosce pienamente l'esigenza di rafforzare la collaborazione con altri sulle questioni relative ai principi del buon donatore, dell'efficacia della risposta umanitaria e della sensibilizzazione in materia. L'UE riafferma che gli sforzi dovrebbero essere fermamente ancorati a strategie internazionali più vaste, con al centro, come coordinatore centrale, l'Ufficio delle Nazioni Unite per il coordinamento degli affari umanitari (UN-OCHA). In questo senso, la risoluzione 46/182 dell'Assemblea generale dell'ONU resta un riferimento fondamentale.
72. L'UE riconosce che il proprio contributo, di Unione di donatori tradizionali (governativi) di aiuto umanitario, rappresenta solo una piccola parte della solidarietà umanitaria globale tanto spesso espressa attraverso donazioni private, e dell'ampio sostegno familiare o di gruppo a chi è nel bisogno. L'espansione della base governativa dei donatori potrebbe contribuire sensibilmente a far fronte all'aumento del bisogno umanitario. In questo ambito, tutte le forme di aiuto dovrebbero essere accordate secondo principi umanitari. Per garantire che le risorse vadano incontro alle necessità e contribuire a rafforzare la responsabilità, è importante che tutti i donatori registrino i rispettivi contributi agli aiuti umanitari presso il servizio di verifica finanziaria gestito dall'ONU-OCHA. Si potrebbero esaminare modi di registrare in modo più completo le fonti del finanziamento che non arriva attraverso canali governativi nel servizio di verifica finanziaria, per mantenere un quadro preciso della risposta umanitaria globale.
73. L'UE continuerà ad operare a stretto contatto con gli altri principali donatori di assistenza umanitaria internazionale sia nell'ambito dell'iniziativa «Buon donatore umanitario», sia attraverso l'ampia gamma di contatti tra donatori in contesti bilaterali e multilaterali. L'UE incoraggerà altresì sforzi di sensibilizzazione comuni e bilaterali per allargare la base dei donatori al di là dei limiti tradizionali.
74. L'UE riconosce che la capacità locale è un fattore chiave per salvare vite umane, soprattutto in caso di catastrofe naturale improvvisa. Pertanto si prodigherà ulteriormente per fornire maggiori strumenti di sviluppo di capacità locali a coloro che sono nella posizione migliore per reagire alla catastrofe.
75. L'UE riconosce che ridurre il rischio e la vulnerabilità mediante una maggiore prontezza è essenziale per salvare

⁽¹⁾ Fondi raggruppati per paese accessibili ai partner esecutivi umanitari e gestiti dal coordinatore residente/coordinatore umanitario delle Nazioni Unite.

⁽²⁾ Risoluzione 60/124 del 15 dicembre 2005 dell'Assemblea generale dell'ONU.

⁽³⁾ Crisi umanitarie individuate nella valutazione delle crisi dimenticate della Commissione (DG ECHO) come destinatarie di una risposta limitata dei donatori, di scarsi finanziamenti generali e di poca attenzione da parte dei media.

⁽⁴⁾ Comitato permanente inter-agenzie, nota orientativa sull'uso dell'approccio d'insieme per rafforzare la risposta umanitaria, 23 novembre 2006. L'approccio d'insieme opera a due livelli: a livello globale, l'approccio crea capacità in settori essenziali individuati come carenti; sul campo, l'approccio d'insieme rafforza le capacità di coordinamento e di risposta mobilitando gruppi di agenzie e attori umanitari per la risposta in determinati settori di attività, con una guida chiaramente individuata e responsabile per ciascun gruppo.

5. Continuità/contiguità dell'aiuto

5.1. Ridurre rischio e vulnerabilità mediante una maggiore prontezza

75. L'UE riconosce che ridurre il rischio e la vulnerabilità mediante una maggiore prontezza è essenziale per salvare

vite umane, soprattutto in zone vulnerabili alle catastrofi naturali e ai cambiamenti climatici. L'UE si è impegnata nel promuovere, nei paesi in via di sviluppo, la riduzione del rischio e la prontezza di fronte alle catastrofi mediante un'azione coerente e coordinata a livello locale, regionale e nazionale. Promuoverà pertanto gli sforzi internazionali nell'ambito del quadro d'azione di Hyogo, e il sostegno al ruolo di coordinamento della strategia internazionale per la riduzione delle catastrofi per potenziare le capacità di reazione a tutti i livelli grazie a una pianificazione e un'azione strategiche.

76. L'UE stabilirà un approccio politico globale per sostenere le azioni in questo settore con un accento sui paesi e le regioni esposti alle catastrofi e sui gruppi maggiormente vulnerabili. Sosterrà, nelle operazioni umanitarie, le attività di preparazione a livello di comunità e integrerà la riduzione del rischio di catastrofe nella politica per lo sviluppo basata sulla titolarità e sulle strategie nazionali dei paesi esposti alle catastrofi ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

5.2. *Transizione, ricostruzione rapida e garanzia di collegamento con l'aiuto allo sviluppo*

77. La ripresa e la ricostruzione a seguito di una catastrofe costituiscono un obiettivo estremamente ambizioso che richiede, oltre agli aiuti di emergenza, un'azione strutturale e di sviluppo. E' dunque importante garantire che gli strumenti di aiuto umanitario, di aiuto allo sviluppo e altri pertinenti strumenti collaborino maggiormente soprattutto in situazioni di fragilità e ove le comunità stanno tentando di uscire dalla crisi. Ai fini di un miglior collegamento di aiuto, risanamento e sviluppo (LRRD) gli operatori umanitari e dello sviluppo dovranno coordinarsi dalle primissime fasi della risposta a una crisi e agire in parallelo nella prospettiva di assicurare una transizione senza scosse. Dovranno disporre quindi di una conoscenza reciproca delle diverse modalità e dei diversi strumenti e approcci, nonché di strategie di transizione flessibili e innovative. A livello internazionale la «ricostruzione rapida d'insieme» mira specificamente al collegamento tra soccorso e aiuto allo sviluppo nelle primissime fasi della risposta a una catastrofe.
78. L'UE contribuirà a mettere a punto le impostazioni pratiche dell'LRRD, che dovrebbero fondarsi sull'esperienza e sugli insegnamenti tratti ed esaminare come migliorare la cooperazione tra agenzie umanitarie e di sviluppo e altri organismi di aiuto, anche nella comunità internazionale, in particolare sul campo e nelle situazioni

di fragilità o nelle emergenze complesse. In contesti di transizione occorre mantenere le sinergie tra aiuto umanitario e aiuto allo sviluppo, rispettandone nel contempo i diversi obiettivi, principi e approcci.

PARTE II — COMUNITÀ EUROPEA E AIUTO UMANITARIO

79. La politica comunitaria nel settore dell'aiuto umanitario è disciplinata dal regolamento (CE) n. 1257/96 del Consiglio, del 20 giugno 1996 ⁽³⁾ che stabilisce gli obiettivi principali dell'aiuto umanitario ai paesi terzi.
80. La Comunità applicherà i principi comuni e le buone prassi di cui alla parte I, nell'ambito comune definito per fornire l'aiuto umanitario dell'UE.

1. **Vantaggio comparato**

81. La Comunità si distingue per i vantaggi comparati e il valore aggiunto che consentono la complementarità con le politiche bilaterali degli Stati membri e degli altri donatori umanitari.
82. A nome della Comunità, la Commissione apporta valore aggiunto svolgendo i ruoli di seguito indicati:
83. in primo luogo, assicurando una presenza a livello mondiale. L'attuazione dell'aiuto umanitario comunitario è sostenuta da una rete di esperti in loco presenti in tutto il mondo e da uffici locali, uffici di supporto regionali compresi. La Comunità è quindi uno dei pochi donatori con una capillare presenza umanitaria specialistica sul campo. Inoltre la Commissione può avvalersi del sostegno della sua vasta rete di delegazioni e svolgere con efficienza la funzione di assegnazione dell'aiuto, basandosi su esperienza, competenze (segnatamente nella valutazione delle esigenze) e rapidità di risposta, nonché assistere attivamente i partner in loco nel miglioramento della risposta umanitaria globale. La Commissione è anche in una buona posizione per integrare con la rapidità richiesta i contributi bilaterali degli Stati membri dell'UE in risposta alle crisi;
84. in secondo luogo, con il sostegno degli Stati membri, assicurando la coerenza delle politiche comunitarie, in particolare laddove queste hanno punti in comune nei settori seguenti: aiuto umanitario, sviluppo, sicurezza alimentare, sanità pubblica e diritti umani, anche mediante il collegamento di aiuto, risanamento e sviluppo (LRRD), riduzione del rischio di catastrofi e strategie di preparazione;

⁽¹⁾ Consenso europeo sullo sviluppo, punto 21.

⁽²⁾ In questo contesto l'UE prende atto con favore dei principi di migliore ricostruzione, delineati in «Key propositions for Building Back Better» (Proposte essenziali per una migliore ricostruzione), una relazione dell'inviato speciale del segretario generale delle Nazioni Unite per l'emergenza Tsunami, William J. Clinton, dicembre 2006.

⁽³⁾ GUL 163 del 2.7.1996, pag. 1.

85. in terzo luogo, promuovendo buone prassi in campo umanitario. Negli anni la Comunità ha ottenuto considerevoli riconoscimenti come donatore di riferimento e importante contributore all'azione umanitaria. La Comunità ha un ruolo guida nell'assicurare che le assegnazioni dell'aiuto umanitario avvengano secondo necessità e che nessuna crisi umanitaria sia trascurata nella risposta internazionale. La Comunità è altresì in una posizione privilegiata per poter incoraggiare altri donatori a mettere in atto strategie di aiuto efficaci e fondate su principi umanitari;
86. in quarto luogo la Comunità presenta spesso un vantaggio comparato nel sapere intervenire con maggiore flessibilità in situazioni politicamente sensibili;
87. in quinto luogo facilitando il coordinamento. La Commissione continuerà a promuovere uno stretto coordinamento tra le sue attività e quelle degli Stati membri, sia a livello decisionale sia sul campo. Sosterrà anche il coordinamento con altri donatori e lavorerà con il sistema delle Nazioni Unite per assicurare il coordinamento strategico delle risposte a crisi specifiche e delle relative questioni politiche sia a livello centrale sia sul campo.

2. Attuare i principi del buon donatore

88. Quanto alla valutazione delle esigenze la Commissione ha messo a punto una metodologia specifica per analizzare annualmente la vulnerabilità in generale e lo stato di crisi a livello comparato per paese, ossia la valutazione globale delle esigenze. Questa metodologia è pubblicamente condivisa ed è stata diffusa su larga scala come buona prassi nel contesto dei principi del buon donatore umanitario. In questo approccio si inserisce la strategia di programmazione annuale dell'aiuto umanitario della Comunità. Avvalendosi di competenze operative significative e in stretto collegamento con i partner esecutivi si eseguono valutazioni delle esigenze particolareggiate per concepire le risposte a crisi specifiche.
89. Per assicurare un approccio equo che presti particolare attenzione alle crisi trascurate dalla risposta umanitaria globale, la Commissione applica un approccio specifico per individuare le «crisi dimenticate» e garantire una reazione adeguata in termini di finanziamento.
90. La Commissione, tramite il finanziamento per la preparazione alle catastrofi, DIPECHO compreso, sostenuta dal bilancio per l'aiuto umanitario, ha acquisito una notevole esperienza pratica in materia di preparazione alle catastrofi incentrata su attività a livello di comunità e comprendente: sensibilizzazione, esercitazioni di emergenza, sistema di allarme rapido a livello locale, formazione e istruzione. Tali attività sono volte ad alleviare gli effetti delle catastrofi sulle popolazioni vulnerabili. Questa preparazione alle catastrofi a livello di comunità dovrebbe andare di pari passo con ulteriori sforzi volti a integrare la riduzione del rischio di catastrofi negli aiuti allo sviluppo a lungo termine.
91. La Commissione manterrà un livello elevato di risposta e la capacità di reagire tempestivamente. A tal fine sarebbe utile rafforzare la prontezza pre-crisi, tra cui valutazioni della situazione e analisi delle capacità di risposta e dei dispositivi di intervento rapido, avvalendosi in particolare delle estese competenze e della capillare presenza sul campo della Commissione nel settore umanitario (esperti ECHO e uffici regionali di supporto). I dispositivi della Commissione continueranno a fornire valore aggiunto e dovrebbero essere collegati a quelli degli Stati membri e dei partner esecutivi (unità della squadra dell'ONU di valutazione e di coordinamento in caso di catastrofi comprese).
92. La Commissione opera in stretta collaborazione con le organizzazioni umanitarie, soprattutto le agenzie delle Nazioni Unite di soccorso, la Croce Rossa/Mezzaluna Rossa e le ONG che sono nella posizione migliore per dare esecuzione all'aiuto umanitario sul campo. L'approccio improntato ad un forte partenariato è sancito dagli accordi che disciplinano le relazioni con queste organizzazioni.
93. Sia per i meccanismi di protezione civile che per quelli di risposta alle crisi la Comunità deve poter garantire l'indipendenza dell'azione umanitaria da altri obiettivi, ad esempio di natura politica o militare.
94. La responsabilità finanziaria del bilancio comunitario è stringente a livello dell'UE. Pertanto i requisiti e le procedure di rendiconto per l'aiuto umanitario gestito dalla Commissione sono attualmente tra i più precisi di tutti i principali donatori ufficiali. Si tratta di un requisito di responsabilità chiaro nei confronti dei cittadini europei, attentamente controllato dalle istituzioni e rispecchiato dal fatto che tutte le decisioni di finanziamento della Comunità sono rese pubbliche. La Comunità si impegna a proseguire negli sforzi per snellire e semplificare le procedure in materia di aiuto umanitario al fine di ridurre, nell'ambito delle norme applicabili, l'onere amministrativo che grava sulle organizzazioni esecutive. L'armonizzazione dei rendiconti della Comunità nel settore umanitario sarà conforme alle disposizioni vigenti sulla responsabilità e il controllo generali in campo finanziario.
95. Per garantire e rafforzare efficacia e coerenza dei sistemi di aiuto umanitario della Comunità e degli Stati membri, la Commissione si serve di un sistema a «14 punti» con cui gli Stati membri presentano relazioni sui loro contributi. Queste relazioni sono armonizzate con il servizio di verifica finanziaria dell'OCHA e a questi inviata, contribuendo così alla qualità generale dei rendiconti in materia umanitaria.

96. Gli Stati membri e il Parlamento europeo incoraggiano la Commissione nell'attuazione dei principi del buon donatore e si impegnano a considerare con attenzione l'adeguatezza delle dotazioni di bilancio per l'aiuto umanitario nel contesto delle prospettive finanziarie future.
97. In concreto la Comunità si adopererà per riuscire a medio termine a:
- rafforzare il suo ruolo nella promozione dell'azione umanitaria,
 - potenziare gli sforzi di sensibilizzazione sui principi e sulle considerazioni di natura umanitaria nei lavori delle istituzioni dell'UE,
 - agire da forza trainante, soprattutto nell'UE, per far progredire un approccio all'offerta di aiuto umanitario coordinato e improntato alle migliori prassi,
 - facilitare la partecipazione di tutti gli Stati membri al contributo di aiuto umanitario tramite la condivisione delle esperienze acquisite e l'offerta di orientamenti specifici (ad esempio su modalità e partner) in funzione delle necessità, incoraggiando in particolare la partecipazione della società civile nei nuovi Stati membri dell'UE,
 - adoperarsi con altri, tra cui le Nazioni Unite, la Croce Rossa/Mezzaluna Rossa e le ONG umanitarie, per garantire un'analisi migliore delle esigenze e individuare le lacune riscontrate nella risposta,
 - promuovere una condivisione più sistematica delle strategie, della valutazione delle esigenze e dell'analisi del contesto per migliorare i risultati collettivi nella fornitura dell'aiuto,
 - promuovere politiche settoriali con valore aggiunto basate su migliori prassi internazionali in settori specifici (ad esempio bambini nelle catastrofi, aiuto alimentare, sanità),
 - rafforzare il coordinamento con altre politiche e altri strumenti (LRRD, strumenti per la stabilità e la protezione civile),
 - migliorare ulteriormente la capacità di risposta rapida e flessibile in caso di catastrofe improvvisa,
 - esaminare con maggior attenzione l'aspetto dei trasporti, della logistica e della prontezza pre-catastrofe, preposizionamento delle scorte compreso,
- continuare ad adoperarsi con i partner per garantire, nell'erogazione dell'aiuto umanitario, qualità e responsabilità, agevolando ove occorra una risposta flessibile e rapida,
 - continuare a snellire e semplificare i requisiti amministrativi in modo da rafforzare la collaborazione con i partner e migliorare l'efficacia sul campo,
 - garantire un'interpretazione e un'applicazione coerenti di norme e orientamenti per l'erogazione dell'aiuto convenuti a livello internazionale, integrando gli orientamenti con un approccio su misura in caso di lacune,
 - sistematizzare gli insegnamenti che si possono trarre dalla risposta alle crisi, mantenendo peraltro il regolare programma di valutazione e revisione esterne e contribuendo così ad aumentare l'efficacia delle operazioni di aiuto a finanziamento comunitario,
 - comunicare l'impatto e l'importanza dell'aiuto comunitario al pubblico europeo per ottenere livelli di sostegno dei cittadini sempre elevati.
98. La Comunità intende pertanto conseguire un valore aggiunto che traduca in pratica i principi del buon donatore e del partenariato forte, incoraggiando gli altri a fare altrettanto, promuovendo risposte valide fondate sulle esigenze che integrino gli insegnamenti tratti da crisi precedenti, e impegnandosi costantemente per migliorare risultati e professionalità nell'erogazione dell'aiuto.

PARTE III — DISPOSIZIONI FINALI

99. Nell'approvare la presente dichiarazione il Consiglio e i rappresentanti dei governi degli Stati membri, il Parlamento europeo e la Commissione europea si impegnano ad adoperarsi per migliorare l'efficacia dell'aiuto umanitario dell'UE.
100. La Commissione europea presenterà un piano di azione contenente misure pratiche per l'attuazione della presente dichiarazione, in stretta consultazione con le altre parti interessate e tenendo in debita considerazione i ruoli e le competenze dei soggetti coinvolti nell'erogazione dell'aiuto umanitario dell'UE.
101. I progressi compiuti dall'UE nell'attuazione del consenso sull'aiuto umanitario dovranno essere regolarmente discussi dal Consiglio e dal Parlamento europeo ed essere riesaminati cinque anni dopo la firma.

ALLEGATO

Principi, norme e criteri di valutazione dell'aiuto umanitario

- Soccorso e protezione dovrebbero essere forniti nel rispetto della dignità umana, dei valori umanitari e dei diritti umani, come stabilito dal diritto internazionale. Ciò richiede che l'erogazione dell'aiuto non sia influenzata da interessi specifici, siano essi economici, politici, culturali o religiosi. La valutazione delle esigenze dovrebbe essere in ogni caso alla base del programma umanitario secondo i principi di imparzialità, neutralità e indipendenza da qualsiasi programma politico, economico o religioso, ivi compresa la politica estera di un governo o di un gruppo di governi (→ *criteri OCSE-DAC in materia di impatto, copertura ed efficacia*).
 - Occorrerebbe che il soccorso di qualità nell'emergenza fosse erogato a quante più persone colpite possibili, il più vicino possibile a queste e il più rapidamente possibile tenuto conto delle risorse disponibili. È quindi necessario sviluppare in modo appropriato e per tempo la preparazione e le capacità di risposta nelle emergenze (→ *criteri OCSE-DAC in materia di tempestività, copertura ed efficienza*).
 - Gli amministratori dell'aiuto dovrebbero essere responsabili dei risultati e dell'impatto conseguiti, non solo della gestione delle risorse. Dovrebbero essere responsabili nei confronti delle persone colpite e dei contribuenti. Pianificazione professionale, controllo, valutazione e revisione sono strumenti utili ai fini della responsabilità e della trasparenza (→ *criteri OCSE-DAC in materia di impatto, sostenibilità, copertura ed efficacia*).
 - Occorre rispettare la dignità umana e le capacità delle persone colpite anziché trattarli come soggetti inermi. Il modo in cui si eroga l'aiuto può essere importante quanto l'aiuto stesso. Le popolazioni colpite dovrebbero partecipare alle decisioni che riguardano la loro vita. La partecipazione è un diritto universale e prassi di buona gestione (→ *criteri OCSE-DAC di adeguatezza e rilevanza*).
 - L'aiuto dovrebbe essere erogato in modo da tenere conto della complessità e varietà delle vulnerabilità umane e includere questioni trasversali quali il genere e l'impatto immediato e a lungo termine sull'ambiente. I bisogni degli uomini non sono identici a quelli delle donne; né diritti e bisogni dei bambini sono identici a quelli degli adolescenti o degli adulti. Analogamente determinati gruppi etnici o religiosi possono richiedere impostazioni, considerazioni e sensibilità specifiche, ad esempio riguardo al tipo di alimenti che vengono loro forniti (→ *criteri OCSE-DAC di adeguatezza e rilevanza*).
 - Se i bisogni vitali immediati sono una priorità assoluta il soccorso nell'emergenza dovrebbe costituire una base solida per lo sviluppo umano a più lungo termine, anche sotto il profilo culturale e ambientale. La pianificazione e il coordinamento a più lungo termine con i donatori che si occupano di sviluppo sono necessari per realizzare programmi integrati che metteranno in relazione programmi di emergenza con programmi a medio termine, in particolare di ristrutturazione, ricostruzione e sviluppo. Ciò dovrebbe avere lo scopo di assistere le popolazioni nel ristabilire e rafforzare i loro meccanismi tradizionali di reazione (→ *criteri OCSE-DAC in materia di impatto, collegamento, coerenza e sostenibilità*).
 - Le risorse di emergenza dovrebbero essere gestite con taglio professionale prestando pienamente attenzione ai relativi costi. La buona prassi nella gestione e nel sostegno del personale è un fattore chiave, ove sicurezza del personale, benessere, diritti, dignità ed efficacia sono prioritari (→ *criteri OCSE-DAC in materia di efficienza ed efficacia dei costi*).
 - Occorrerebbe identificare dalle fasi iniziali di concezione del programma eventuali effetti dannosi non intenzionali della risposta umanitaria (ad esempio prolungamento del conflitto) o effetti che inducono iniquità tra i beneficiari dell'aiuto, nell'intento di evitarli in modo proattivo (→ *criteri OCSE-DAC di efficacia, adeguatezza, rilevanza e impatto*).
-



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 12 dicembre 2008
(OR. fr)**

17271/08

CONCL 5

NOTA DI TRASMISSIONE

della: Presidenza

alle: delegazioni

Oggetto: **CONSIGLIO EUROPEO DI BRUXELLES
11 e 12 DICEMBRE 2008**

CONCLUSIONI DELLA PRESIDENZA

Si allegano per le delegazioni le conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles (11 e 12 dicembre 2008).

ESTRATTO

18. L'Europa deve continuare a investire nell'avvenire: da ciò dipende la sua prosperità futura. Il Consiglio europeo chiede il varo di un piano europeo per l'innovazione, in collegamento con lo sviluppo dello Spazio europeo della ricerca e con la riflessione sul futuro della strategia di Lisbona dopo il 2010, che contempli tutte le condizioni per lo sviluppo sostenibile e le principali tecnologie del futuro (segnatamente l'energia, le tecnologie dell'informazione, le nanotecnologie, le tecnologie spaziali e i servizi che ne derivano, le scienze della vita).

III. Energia e cambiamenti climatici

19. Il Consiglio europeo accoglie con favore il risultato dei lavori svolti con il Parlamento europeo, nell'ambito della codecisione, che hanno permesso di delineare un ampio accordo di principio sulla maggior parte delle quattro proposte del pacchetto legislativo energia/clima. Plaude altresì all'accordo completo sulle proposte legislative "CO₂ dei veicoli leggeri", "Qualità dei carburanti" e sulla direttiva "Fonti di energia rinnovabili".
20. Il Consiglio europeo ha discusso delle sfide che rappresenta l'attuazione del pacchetto e delle questioni tuttora aperte, giungendo a un accordo sugli elementi contenuti nel documento 17215/08.
21. Il Consiglio europeo invita il Consiglio a cercare un accordo con il Parlamento europeo sulla base di quanto precede per consentire un accordo in prima lettura sull'insieme del pacchetto prima della fine dell'anno.

22. Questo pacchetto assicurerà l'attuazione degli impegni ambiziosi in materia energetica e climatica assunti dall'Unione europea nel marzo 2007 e marzo 2008, in particolare l'obiettivo della riduzione del 20% delle emissioni di gas a effetto serra nel 2020. Il Consiglio europeo conferma l'impegno dell'Unione europea di portare questa diminuzione al 30% nell'ambito di un accordo mondiale ambizioso e globale a Copenaghen sui cambiamenti climatici al di là del 2012, a condizione che gli altri paesi sviluppati s'impegnino a conseguire analoghe riduzioni di emissioni e che i paesi in via di sviluppo più avanzati sul piano economico diano un contributo adeguato alle rispettive responsabilità e capacità.
23. La Commissione presenterà al Consiglio europeo nel marzo 2010 un'analisi dettagliata del risultato della Conferenza di Copenaghen, ivi concluso il passaggio da una riduzione del 20% a una del 30%. Il Consiglio procederà su tale base a una valutazione della situazione e anche dei suoi effetti sulla competitività dell'industria europea e sugli altri settori economici.
24. Nell'ambito di questo accordo e del piano di ripresa economica, è imperativo intensificare le azioni per migliorare l'efficienza energetica degli edifici e le infrastrutture energetiche, promuovere i "prodotti verdi" e sostenere gli sforzi dell'industria automobilistica volti a produrre veicoli più rispettosi dell'ambiente.
25. Lo sforzo dell'Unione per combattere i cambiamenti climatici va di pari passo con un'azione risoluta volta a rafforzare la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, comprese le interconnessioni e la connessione dei paesi più isolati dell'insieme europeo. Al riguardo il Consiglio europeo chiede al Consiglio, sulla base degli orientamenti definiti nelle sue conclusioni dell'ottobre 2008, di procedere rapidamente all'esame del piano d'azione per la sicurezza e la solidarietà nel settore energetico presentato dalla Commissione, in vista della riunione del marzo 2009.



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 12 dicembre 2008
(OR. en)**

17215/08

**POLGEN 142
ENER 472
ENV 1010**

NOTA

del: Segretariato generale del Consiglio
alle: Delegazioni

Oggetto: Energia e cambiamenti climatici
- Elementi del compromesso finale

Si accludono per le delegazioni gli elementi del compromesso finale sul pacchetto "Energia e cambiamenti climatici", approvati dal Consiglio europeo dell'11 e 12 dicembre 2008 (cfr. doc. 17271/08), cui fa riferimento il punto 20 delle conclusioni del Consiglio europeo.

ENERGIA/CAMBIAMENTI CLIMATICI**ELEMENTI DEL COMPROMESSO FINALE**

I risultati degli intensi lavori effettuati nelle ultime settimane trovano espressione nei documenti consolidati 16723/08, 16736/08, 16958/08 e 17086/08 e sono completati dagli elementi esposti in appresso.

1) Settori industriali non esposti al rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio

La percentuale di quote da mettere all'asta da raggiungere nel 2020 è fissata al 70%, per raggiungere il 100% nel 2027, tenendo conto che il livello iniziale nel 2013 è fissato al 20%.

2) Settori industriali esposti al rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio

Un settore o sottosettore è considerato esposto a un rischio elevato di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio se la somma dei costi aggiuntivi, diretti e indiretti, risultanti dall'applicazione della direttiva porta ad un aumento dei costi di produzione superiore al 5% del suo valore aggiunto lordo e se il valore complessivo delle sue esportazioni e importazioni diviso per il valore complessivo del suo volume d'affari e delle sue importazioni supera il 10%.

A titolo di deroga, un settore o sottosettore è parimenti considerato esposto a un rischio elevato di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio se la somma dei costi aggiuntivi, diretti e indiretti, risultanti dall'applicazione della direttiva porta ad un aumento dei costi di produzione superiore al 30% del suo valore aggiunto lordo o se il valore complessivo delle sue esportazioni e importazioni diviso per il valore complessivo del suo volume d'affari e delle sue importazioni supera il 30%.

Il metodo di valutazione dell'esposizione a un rischio significativo di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio si fonderà su un livello di disaggregazione dei settori o sottosectori corrispondente, come punto di partenza, a un livello 3 (codice NACE-3) o, se del caso e allorché sono disponibili i dati pertinenti, a un livello 4 (codice NACE-4).

Agli impianti nei settori o sottosectori esposti a un rischio elevato di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio verrà assegnato il 100% delle quote gratuite a concorrenza del parametro di riferimento della migliore tecnologia disponibile.

La Commissione analizzerà le conseguenze, per la distribuzione del quantitativo di quote da mettere all'asta tra Stati membri, della concessione di quote gratuite aggiuntive ai settori industriali esposti a un rischio elevato di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio. Si rammenta che la decisione in merito alla concessione di tali quote si baserà su una proposta della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio attesa per giugno 2010, tenuto conto dell'esito del negoziato internazionale. Essa proporrà, se del caso, le misure appropriate tenendo conto in particolare degli eventuali effetti redistributivi.

3) Eventuali deroghe all'introduzione di una percentuale di quote da mettere all'asta pari al 100% nel 2013 nel settore dell'energia elettrica

Nel quadro delle deroghe, definite all'articolo 10 quater della direttiva, la percentuale di quote da mettere all'asta nel 2013 sarà al minimo pari al 30% e sarà progressivamente aumentata per giungere al 100% al più tardi nel 2020. È prevista una clausola di revisione a tempo due anni prima del termine di ciascuna deroga.

4) Ripartizione delle quote¹

Il quantitativo totale di quote che gli Stati membri devono mettere all'asta tra il 2013 e il 2020 è così costituito:

- l'88% del quantitativo totale di quote messe all'asta è distribuito tra gli Stati membri in percentuali corrispondenti alla rispettiva percentuale di emissioni verificate, nell'ambito del sistema comunitario per il 2005, dello Stato membro interessato;
- il 10% del quantitativo totale di quote messe all'asta è distribuito tra alcuni Stati membri ai fini della solidarietà e della crescita nella Comunità, incrementando in tal modo il quantitativo di quote messe all'asta da tali Stati membri a norma del trattino precedente, secondo le percentuali indicate nell'allegato II bis della proposta di direttiva ETS;
- il 2% del quantitativo totale di quote messe all'asta è distribuito tra gli Stati membri che hanno conseguito nel 2005 una riduzione pari almeno al 20% delle emissioni di gas a effetto serra rispetto all'anno di riferimento stabilito dal protocollo di Kyoto, secondo la seguente ripartizione:

Stato membro	Ripartizione del 2%
Bulgaria	15%
Repubblica ceca	4%
Estonia	6%
Ungheria	5%
Lettonia	4%
Lituania	7%
Polonia	27%
Romania	29%
Slovacchia	3%

¹ Cfr. anche punto 2, quarto capoverso.

5) **Correzione della traiettoria lineare per gli Stati membri autorizzati ad aumentare le loro emissioni (decisione relativa alla condivisione degli sforzi)**

Gli Stati membri autorizzati ad aumentare le loro emissioni di gas a effetto serra nel periodo 2005-2020 non saranno assoggettati all'obbligo di limitare il quantitativo di emissioni nel 2013 a quello delle emissioni medie annuali relative al periodo 2008-2010.

Le emissioni di tali Stati membri saranno tuttavia inferiori o pari nel 2013 alla cifra che sarebbe raggiunta in tale anno se esse aumentassero in maniera lineare a partire dal 2009.

6) **Finanziamento delle tecnologie innovative per la cattura e lo stoccaggio del carbonio e delle fonti energetiche rinnovabili**

Il volume delle quote disponibili per tali finanziamenti è pari a 300 milioni nel quadro di una distribuzione geografica equa dei progetti di dimostrazione.

Nessun progetto potrà ricevere mediante tale meccanismo un sostegno superiore al 15% del numero totale di quote disponibili a tale scopo.

7) **Meccanismi di sviluppo pulito e di attuazione congiunta (decisione relativa alla condivisione degli sforzi)**

Il massimale dei crediti autorizzati per Stato membro è fissato al 3% delle emissioni verificate del 2005.

Tuttavia, gli Stati membri aventi un obiettivo di riduzione delle loro emissioni o di aumento pari al massimo al 5% a titolo della decisione relativa alla condivisione degli sforzi potranno utilizzare crediti addizionali a concorrenza dell'1% delle loro emissioni verificate del 2005 per progetti nei paesi meno sviluppati e nelle piccole isole in via di sviluppo, fatto salvo il rispetto di una delle tre condizioni seguenti:

- un costo globale superiore o uguale allo 0,70% del PIL secondo la valutazione d'impatto della Commissione

- un sovraccosto pari ad almeno lo 0,1% del PIL fra l'obiettivo di riduzione adottato effettivamente per lo Stato membro interessato e lo scenario basato sul rapporto costo-efficacia
- una percentuale relativa ai trasporti superiore al 50% nell'ambito del totale delle emissioni contemplate dalla decisione relativa alla condivisione degli sforzi
- un obiettivo in termini di energie rinnovabili superiore al 30%.

Gli Stati interessati sono l'Austria, la Finlandia, la Danimarca, l'Italia, la Spagna, il Belgio, il Lussemburgo, il Portogallo, l'Irlanda, la Slovenia, Cipro e la Svezia.

8) Destinazione preventiva volontaria di parte dei proventi della vendita all'asta delle quote

Il Consiglio europeo adotta la seguente dichiarazione:

"Il Consiglio europeo sottolinea l'importanza vitale del conseguimento dell'obiettivo strategico di limitare al massimo a 2°C l'aumento della temperatura media mondiale rispetto ai livelli dell'era preindustriale. Sottolinea la necessità di un'azione decisiva e immediata per poter far fronte con efficacia alle sfide poste dai cambiamenti climatici. L'azione collettiva internazionale avrà un'importanza cruciale nel fornire una risposta efficace, efficiente ed equa, nella dimensione richiesta per far fronte alle sfide dei cambiamenti climatici.

In tale contesto, l'accordo sul pacchetto energia-cambiamenti climatici rappresenta un contributo significativo per la salvaguardia del futuro del nostro pianeta, rafforzando il ruolo guida dell'Europa nella lotta contro i cambiamenti climatici. Il pacchetto energia-cambiamenti climatici dell'Unione europea contribuirà agli sforzi da essa compiuti per partecipare al finanziamento delle azioni di mitigazione dei cambiamenti climatici e di adattamento ai medesimi, anche tramite il mercato del CO₂ nel quadro di un accordo internazionale più ampio.

Il Consiglio europeo rammenta che gli Stati membri determineranno, conformemente ai rispettivi requisiti costituzionali e di bilancio, l'utilizzazione dei proventi derivanti dalla vendita all'asta di quote nell'ambito del sistema di scambio di quote di emissione dell'UE. Prende atto della loro disponibilità ad utilizzare almeno la metà di tale importo per azioni intese alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento ai medesimi, per misure volte ad evitare la deforestazione, a sviluppare le energie rinnovabili, l'efficienza energetica come pure altre tecnologie che contribuiscono alla transizione verso un'economia a bassa emissione di CO₂ sicura e sostenibile, anche mediante lo sviluppo di capacità, i trasferimenti di tecnologia, la ricerca e lo sviluppo.

Nel contesto di un accordo internazionale sui cambiamenti climatici che sarà concluso a Copenaghen nel 2009 e per coloro che lo desiderino, una parte di questo importo sarà utilizzata per consentire e finanziare azioni di mitigazione dei cambiamenti climatici e di adattamento ai medesimi nei paesi in via di sviluppo che ratificheranno tale accordo, in particolare nei paesi meno sviluppati. Ulteriori iniziative al riguardo dovranno essere adottate nel Consiglio europeo della primavera 2009."

9) **Relazione della Commissione sulla possibilità pratica di un'opzione concernente la messa all'asta**

La Commissione presenterà entro la metà del 2009 una relazione sulla possibilità pratica che uno Stato membro scelga di assegnare meno della percentuale massima di cui all'articolo 10 bis, paragrafo 7 (primo comma) e paragrafo 8 della direttiva ETS, nel rispetto dei principi fondamentali di tale direttiva.

10) **Altre questioni**

– base di calcolo per la ripartizione dei diritti di emissione

L'assegnazione per Stato membro sarà basata sul più elevato dei valori seguenti: l'anno 2005 o la media nel periodo 2005-2007.

– autorizzazione a superare il tasso di riporto in caso di condizioni meteorologiche estreme (decisione relativa alla condivisione degli sforzi)

Gli Stati membri sono autorizzati a superare il loro massimale annuo di emissioni del 5% al massimo.

Tuttavia, nel 2013 e 2014, uno Stato membro potrà chiedere alla Commissione un innalzamento di tale tasso di riporto qualora sia colpito da condizioni meteorologiche estreme che comportino un aumento considerevole delle sue emissioni di gas ad effetto serra. La Commissione dovrà prendere la decisione relativa all'eventuale concessione di tale deroga in base agli elementi forniti dallo Stato membro.

– utilizzo di crediti specifici derivanti da tipi di progetti (direttiva ETS)

All'articolo 11 bis, leggasi il paragrafo 8 della direttiva ETS come segue:

"A partire dal 1° gennaio 2013 possono essere applicate misure volte a limitare l'utilizzo di crediti specifici derivanti da tipi di progetti.

Dette misure stabiliscono inoltre la data a partire dalla quale l'utilizzo dei crediti a norma dei paragrafi da 1 a 4 è conforme alle misure stesse. Tale data cade al più presto sei mesi dopo l'adozione delle misure o, al più tardi, tre anni dopo l'adozione delle stesse.

Tali misure, volte a modificare elementi non essenziali della presente direttiva, completandola, sono adottate secondo la procedura di regolamentazione con controllo di cui all'articolo 23, paragrafo 2. Ove uno Stato membro lo richieda, la Commissione valuta la possibilità di presentare al comitato un progetto delle misure da adottare."

– chiusura della centrale di Ignalina

Conformemente al trattato di adesione della Lituania all'Unione europea, la centrale di Ignalina sarà chiusa alla fine del 2009. In caso di conferma del fatto che tale chiusura comporta un aumento molto notevole delle emissioni, la Lituania potrà beneficiare di diritti di emissione supplementari a titolo della riserva per i nuovi entranti. Tali diritti supplementari saranno pari alla differenza tra, da una parte, le emissioni verificate nel periodo 2013-2015 e, dall'altra, la somma delle quote assegnate a titolo gratuito agli impianti di produzione di energia elettrica di tale paese e di 3/8 (tre ottavi) dei diritti di messa all'asta in detto periodo. Saranno detratte le eventuali assegnazioni in eccesso rispetto alle emissioni verificate nel periodo 2008-2012.

La Commissione farà peraltro la seguente dichiarazione "La Commissione monitorerà la situazione in particolare alla luce dello stato di interconnessione nel mercato dell'energia nella regione del Baltico e riferirà entro il 2015".

La Lettonia, per via del livello significativo di importazione di energia elettrica proveniente dalla Lituania, potrà ugualmente beneficiare di diritti supplementari in debita proporzione.

– sicurezza energetica

Nel quadro della valutazione dell'impatto dei negoziati in vista di un accordo internazionale sui cambiamenti climatici, la Commissione terrà conto dell'impatto delle rilocalizzazioni delle emissioni di carbonio sulla sicurezza energetica degli Stati membri, in particolare nel caso in cui le connessioni elettriche con il resto dell'Unione europea siano insufficienti ed esistano connessioni elettriche con paesi terzi. La Commissione potrà prendere misure adeguate al riguardo.

ALLEGATO II – Rilocalizzazioni delle emissioni di carbonio - articolo 10 bis (direttiva ETS)

7. Fatto salvo l'articolo 10 ter, nel 2013 il quantitativo di quote assegnate a titolo gratuito a norma dei paragrafi da 3 a 6 di detto articolo corrisponde all'80% del quantitativo determinato secondo le modalità di cui al paragrafo 1 e successivamente le quote assegnate a titolo gratuito diminuiscono ogni anno [di un quantitativo uguale] fino a giungere al 30% di quote assegnate a titolo gratuito nel 2020.
8. Nel 2013 e in ogni anno successivo fino al 2020, agli impianti che operano in settori o sottosettori esposti a un rischio elevato di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio sono assegnate, a norma dell'articolo 10 bis, paragrafo 1, quote a titolo gratuito pari al **100%** del quantitativo determinato a norma dei paragrafi da 2 a 6.

È d'applicazione l'assegnazione delle quote di cui al primo comma, fatte salve le misure previste nell'articolo 10 ter.

9. Entro il 31 dicembre 2009, e successivamente ogni cinque anni, la Commissione, previa discussione in sede di Consiglio europeo, stabilisce i settori o sottosettori di cui al paragrafo 8 in base ai criteri di cui ai paragrafi 9 bis, 9 ter, 9 quater e 9 quinquies.

Ogni anno la Commissione può, di sua iniziativa o su richiesta di uno Stato membro, aggiungere all'elenco di cui al paragrafo 8 un settore o sottosettore qualora possa essere dimostrato, in una relazione analitica, che tale settore o sottosettore soddisfi i criteri in appresso, in seguito a una modifica che ha un impatto sostanziale sulle attività del settore.

Ai fini del presente articolo, la Commissione consulta gli Stati membri, i settori o sottosettori in questione e altre pertinenti parti interessate.

Tali misure, volte a modificare elementi non essenziali della presente direttiva, completandola, sono adottate secondo la procedura di regolamentazione con controllo di cui all'articolo 23, paragrafo 3.

9 bis. Per determinare i settori o sottosettori di cui al paragrafo 8, la Commissione valuta, su scala comunitaria, in quale misura il settore o il sottosettore interessato, al pertinente livello, è in grado di trasferire il costo diretto delle quote necessarie e i costi indiretti derivanti dall'aumento dei prezzi dell'elettricità a seguito dell'attuazione della presente direttiva sui prezzi dei prodotti senza che ciò comporti la perdita di una quota importante di mercato a vantaggio di impianti meno efficienti in termini di emissioni di carbonio stabiliti al di fuori del territorio comunitario. Tali valutazioni si baseranno su un prezzo medio del carbonio determinato secondo la valutazione d'impatto della Commissione e i dati degli ultimi tre anni relativi agli scambi, alla produzione e al valore aggiunto per ciascun settore o sottosettore, se disponibili.

9 ter. Un settore o sottosettore è ritenuto esposto a un rischio elevato di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio se:

- a) la somma dei costi aggiuntivi, diretti e indiretti, generati dall'attuazione della presente direttiva può comportare un notevole aumento dei costi di produzione, calcolati come percentuale del valore aggiunto lordo, pari ad almeno il **5%**;
- b) l'intensità degli scambi con paesi non appartenenti all'UE, intesa come il rapporto tra la somma del valore delle esportazioni verso paesi non appartenenti all'UE e il valore delle importazioni da tali paesi e il volume complessivo del mercato per la Comunità (volume d'affari annuo + importazioni totali), è superiore al **10%**.

In deroga al primo comma, un settore o sottosettore è altresì ritenuto esposto a un rischio elevato di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio se:

- la somma dei costi aggiuntivi, diretti e indiretti, generati dall'attuazione della presente direttiva può comportare un aumento particolarmente elevato dei costi di produzione, calcolati come percentuale del valore aggiunto lordo, pari ad almeno il **30%**; oppure
- l'intensità degli scambi con paesi non appartenenti all'UE, intesa come il rapporto tra la somma del valore delle esportazioni verso paesi non appartenenti all'UE e il valore delle importazioni da tali paesi e il volume complessivo del mercato per la Comunità (volume d'affari annuo + importazioni totali), è superiore al **30%**.

9 quater. L'elenco dei settori o sottosettori esposti ad un rischio elevato di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio può essere integrato al termine di una valutazione qualitativa, tenuto conto, se i pertinenti dati sono disponibili, dei seguenti criteri:

- la misura in cui i singoli impianti del settore e/o sottosettore interessato sono in grado di ridurre i livelli di emissione o il consumo di elettricità, tenendo conto se del caso del possibile aumento dei costi di produzione derivante dall'investimento corrispondente, ad esempio applicando le tecniche più efficienti;
- le caratteristiche del mercato (sia quelle attuali che quelle prospettate), anche nei casi in cui l'esposizione legata agli scambi o le percentuali d'aumento dei costi diretti e indiretti siano prossime alle soglie di cui al paragrafo 9 ter, secondo comma;
- i margini di profitto, quali indicatori potenziali per le decisioni di investimento a lungo termine e/o di rilocalizzazione.

9 quinquies. L'elenco dei settori o sottosettori esposti ad un rischio elevato di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio è determinato tenuto conto, se i pertinenti dati sono disponibili, della misura in cui i paesi terzi, che rappresentano una parte determinante della produzione mondiale di prodotti in settori ritenuti a rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, sono fermamente impegnati a ridurre le emissioni di gas a effetto serra nei settori interessati e entro gli stessi termini a un livello comparabile a quello dell'UE, nonché della misura in cui l'efficienza in termini di emissioni di carbonio degli impianti situati in tali paesi è comparabile a quella dell'UE.

ALLEGATO III – Proposta di clausola di revisione – impatto a livello di redistribuzione – rilocalizzazione delle emissioni di carbonio - articolo 10, paragrafo 2 (direttiva ETS)

Aggiunta del seguente paragrafo:

La Commissione valuterà al più tardi entro il 31 marzo 2011 se le decisioni sulla percentuale di quote che settori o sottosettori hanno ricevuto a titolo gratuito ai sensi dell'articolo 10 ter, compreso l'effetto della determinazione di parametri di riferimento ex ante ai sensi dell'articolo 10 bis, paragrafo 1 bis possono incidere in modo significativo sul quantitativo di quote messe all'asta dagli Stati membri ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 2, lettera b) rispetto ad uno scenario di vendita all'asta integrale per tutti i settori nel 2020. Essa sottoporrà, ove opportuno, proposte adeguate al Parlamento europeo e al Consiglio, tenendo conto dei relativi possibili effetti distributivi

ALLEGATO IV – Deroghe nel settore dell'energia - articolo 10 quater (direttiva ETS)

Articolo 10 quater: Opzione dell'assegnazione di quote a titolo gratuito per un periodo transitorio ai fini della modernizzazione della produzione di energia elettrica

1. In deroga all'articolo 10 bis, paragrafi da 1 a 4, gli Stati membri possono assegnare quote a titolo gratuito per un periodo transitorio agli impianti in funzione prima del 31 dicembre 2008 o agli impianti per i quali il processo di investimento è stato concretamente avviato entro la stessa data per la produzione di energia elettrica, purché sia soddisfatta una delle seguenti condizioni:
 - nel 2007 la rete elettrica nazionale non era collegata direttamente o indirettamente al sistema interconnesso gestito dall'Unione per il coordinamento della trasmissione di elettricità (UCTE);
 - o nel 2007 la rete elettrica nazionale era collegata direttamente o indirettamente alla rete gestita dall'Unione per il coordinamento della trasmissione di elettricità (UCTE) solo attraverso un'unica linea con una capacità inferiore a 400 MW;
 - o nel 2006 oltre il 30% dell'energia elettrica è stato prodotto a partire da un solo combustibile fossile e, nello stesso anno, il prodotto interno lordo pro capite ai prezzi di mercato non ha superato il 50% del prodotto interno lordo pro capite dell'Unione europea.

Lo Stato membro interessato presenta alla Commissione un piano nazionale che prevede investimenti per l'ammodernamento e il potenziamento delle infrastrutture e delle tecnologie pulite, nonché la diversificazione del mix energetico e delle fonti di approvvigionamento per un importo per quanto possibile equivalente al valore di mercato delle quote assegnate a titolo gratuito a fronte degli investimenti previsti, tenendo conto al contempo della necessità di limitare il più possibile gli aumenti di prezzo direttamente correlati. Ogni anno lo Stato membro interessato presenta alla Commissione una relazione sugli investimenti nel potenziamento delle infrastrutture e delle tecnologie pulite. L'investimento realizzato dall'entrata in vigore della presente direttiva può essere conteggiato a tal fine.

2. Le quote assegnate a titolo gratuito per un periodo transitorio sono detratte dal quantitativo di quote che lo Stato membro interessato avrebbe altrimenti messo all'asta ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 2. Nel 2013 il totale delle quote assegnate a titolo gratuito per un periodo transitorio non supererà il **70%** del quantitativo medio annuale di emissioni verificate nel periodo 2005-2007 prodotte da tali impianti di produzione, corrispondente al consumo nazionale lordo finale in base alle emissioni verificate dello Stato membro interessato nel periodo 2005-2007 e in seguito diminuirà gradualmente fino ad arrivare alla sospensione dell'assegnazione di quote a titolo gratuito nel **2020**. Per gli Stati membri che nel 2005 non hanno partecipato al sistema comunitario di scambio, le emissioni pertinenti sono calcolate utilizzando le loro emissioni verificate per il 2007 nell'ambito del sistema comunitario.

Lo Stato membro interessato può decidere che le quote assegnate ai sensi del presente articolo possano essere utilizzate dal gestore dell'impianto in questione solamente per la restituzione delle quote ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 3, in relazione alle emissioni dell'impianto nell'anno per cui le quote sono state assegnate.

3. Le quote assegnate ai gestori sono basate sulla quota assegnata sulla scorta delle emissioni verificate nel periodo 2005-2007 ovvero, per gli impianti che utilizzano combustibili diversi, su un parametro di riferimento ex ante relativo all'efficienza basato sulla media ponderata dei livelli di emissione degli impianti di produzione di energia elettrica più efficienti in termini di riduzione dei gas a effetto serra inclusi nel sistema comunitario. La ponderazione può rispecchiare la quota dei diversi combustibili nella produzione di energia elettrica nello Stato membro interessato. La Commissione, secondo la procedura di cui all'articolo [23, paragrafo 2], definisce orientamenti al fine di garantire che il metodo di assegnazione eviti indebite distorsioni della concorrenza e riduca al minimo gli impatti negativi sugli incentivi per ridurre le emissioni.
4. Gli Stati membri che applicano il presente articolo impongono agli impianti per la produzione di energia elettrica e ai gestori di rete che ne beneficiano di riferire ogni 12 mesi sulla realizzazione degli investimenti che figurano nel loro piano nazionale e presentano alla Commissione una relazione a tale riguardo che viene resa pubblica.

5. Gli Stati membri che intendono assegnare quote sulla base del presente articolo presentano alla Commissione, entro il 30 settembre 2011, una richiesta in cui figurano il metodo di assegnazione proposto e le singole quote. La richiesta deve contenere:
- a) la prova che lo Stato membro rientra in almeno una delle categorie di cui al paragrafo 1;
 - b) l'elenco degli impianti inclusi nella richiesta e il quantitativo di quote da assegnare a ciascun impianto ai sensi del paragrafo 3 e in conformità degli orientamenti della Commissione;
 - c) il piano nazionale di cui al paragrafo 1, secondo trattino;
 - d) disposizioni relative al controllo e all'esecuzione degli investimenti previsti nel piano nazionale;
 - e) informazioni che dimostrano che le quote non creano indebite distorsioni della concorrenza.
6. La Commissione valuta la richiesta tenendo conto degli elementi di cui al paragrafo 5 e può respingerla entro sei mesi dal ricevimento delle informazioni pertinenti.
7. Due anni prima della fine del periodo durante il quale gli Stati membri possono assegnare quote a titolo gratuito per un periodo transitorio agli impianti in funzione prima del 31 dicembre 2008 per la produzione di energia elettrica, la Commissione valuta i progressi compiuti nell'attuazione del piano d'azione nazionale. Se la Commissione ritiene che, su richiesta dello Stato membro interessato, vi sia la necessità di un'eventuale proroga di tale periodo, può presentare al Parlamento europeo e al Consiglio proposte appropriate, comprese le condizioni che dovrebbero essere soddisfatte in caso di proroga di tale periodo.
-

ALLEGATO V – Direttiva ETS

Dichiarazione della Commissione relativa all'articolo 10, paragrafo 3

Tra il 2013 e il 2016 gli Stati membri possono anche utilizzare i proventi derivanti dalla vendita all'asta delle quote per sostenere la costruzione di centrali elettriche ad elevato rendimento, comprese centrali elettriche che utilizzano energie nuove pronte per la cattura e lo stoccaggio del carbonio. Per i nuovi impianti che superano il grado di rendimento di una centrale elettrica in conformità dell'allegato I della decisione della Commissione del 21 dicembre 2006 (2007/74/CE)¹ gli Stati membri possono sostenere fino al 15% dei costi totali dell'investimento per un nuovo impianto pronto per la cattura e lo stoccaggio del carbonio.

¹ Decisione della Commissione del 21 dicembre 2006 che fissa valori di rendimento di riferimento armonizzati per la produzione separata di elettricità e di calore in applicazione della direttiva 2004/8/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (*notificata come documento numero C(2006) 6817*).

ALLEGATO VI – Direttiva sulle fonti rinnovabili

Dichiarazione della Commissione in occasione dell'adozione della direttiva sulle fonti rinnovabili

"La Commissione riconosce che già nel 2005 alcuni Stati membri hanno conseguito una quota elevata di energie rinnovabili a livello nazionale. Nell'elaborare le relazioni di cui all'articolo 20, paragrafo 6, lettera d) e paragrafi 7 e 8, la Commissione, in sede di valutazione della base del miglior rapporto costi-benefici, terrà debito conto dei costi marginali indotti dall'aumento della quota di energie rinnovabili e includerà, ove opportuno, soluzioni adeguate anche per questi Stati membri in ogni proposta presentata in conformità del suddetto articolo della direttiva."
