



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 10 maggio 2010
(OR. en)**

9273/10

ASIM 53

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data: 6 maggio 2010
Destinatario: Signor Pierre de BOISSIEU, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea

Oggetto: Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - Prima relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2009)

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2010)214 definitivo.

All.: COM(2010)214 definitivo



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 6.5.2010
COM(2010)214 definitivo

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

Prima relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2009)

{SEC(2010) 535}

1. INTRODUZIONE

Nel patto europeo sull'immigrazione e l'asilo, adottato nell'ottobre 2008¹, il Consiglio europeo ha assunto cinque impegni fondamentali che riguardano l'immigrazione legale e l'integrazione, l'immigrazione clandestina, i controlli alle frontiere, l'asilo e il partenariato con i paesi di origine e di transito (approccio globale).

Il presente documento costituisce la prima relazione annuale della Commissione sull'attuazione del patto e contribuirà alla preparazione del dibattito annuale del Consiglio europeo sulle politiche di immigrazione e di asilo.

La sezione 2 riassume e valuta gli sviluppi intervenuti a livello dell'UE e a livello nazionale² e presenta raccomandazioni, esaminando ciascuno dei cinque settori del patto. Dato che si tratterà di un esercizio annuale, le raccomandazioni si concentrano su punti che, a parere della Commissione, esigono un'attenzione particolare nel corso del prossimo anno. Gli impegni contenuti nel patto saranno sviluppati anche nell'ambito del programma di Stoccolma³ e del relativo piano d'azione.

La relazione riguarda il periodo dall'ottobre del 2008 alla fine del 2009. Poiché la crisi economica ha rappresentato un fattore fondamentale, la sezione 3 ne affronta le conseguenze sulla migrazione. La sezione 4 illustra la metodologia utilizzata per la relazione, seguita dalle conclusioni. In allegato sono presentate le statistiche principali.

2. EVOLUZIONI NEI CINQUE SETTORI DEL PATTO

2.1. Immigrazione legale - integrazione

Impegno principale: organizzare l'immigrazione legale tenendo conto delle priorità, delle esigenze e delle capacità d'accoglienza stabilite da ciascuno Stato membro e favorire l'integrazione.

Immigrazione legale. A livello dell'UE: L'adozione della direttiva sulla "carta blu UE" istituirà una procedura di ammissione propria dell'Unione europea per i lavoratori altamente qualificati. È proseguita la discussione sulla proposta di direttiva quadro sul permesso unico e sui diritti dei lavoratori migranti. Con l'iniziativa "Nuove competenze per nuovi lavori"⁴ si è studiato il modo di collegare le competenze dei lavoratori migranti alle esigenze del mercato del lavoro dell'UE. Una relazione della Commissione ha individuato i possibili problemi di recepimento della direttiva sul ricongiungimento familiare. È stata sviluppata l'informazione reciproca, soprattutto grazie alla rete europea sulle migrazioni. Tuttavia, una valutazione sul meccanismo d'informazione reciproca ha rivelato che quest'ultimo non è stato all'altezza delle aspettative.

¹ 14368/08 (conclusioni della presidenza) e 13440/08 (patto).

² Ulteriori dettagli figurano nel documento di lavoro della Commissione che accompagna la presente relazione.

³ EUCO 6/09 (conclusioni della presidenza) e 17024/09 (programma).

⁴ COM(2008) 868.

A livello nazionale: La migrazione di manodopera ha continuato a essere gestita in base ai bisogni del mercato del lavoro e accordando la preferenza ai cittadini dell'UE. La crisi economica ha ridotto gli afflussi, ma non in tutti gli Stati membri. Alcuni Stati membri hanno pertanto stabilito criteri di ingresso o quote più restrittivi, mentre altri hanno optato per la flessibilità di sistemi basati sulla domanda. La gestione della migrazione legale è migliorata, fra l'altro, grazie all'introduzione di nuovi concetti politici, nuovi organi e procedure semplificate. I regimi di ricongiungimento familiare sono stati modificati con la formulazione di condizioni più restrittive e misure più incisive contro i matrimoni di convenienza.

Valutazione: In conformità con il patto, la migrazione di manodopera è generalmente gestita secondo le esigenze del mercato del lavoro e accordando la preferenza ai cittadini dell'UE. Si constata una tendenza positiva a semplificare le procedure. Tuttavia, restano possibilità di miglioramento per quanto riguarda l'incontro tra le esigenze del mercato del lavoro dell'UE e le competenze dei lavoratori di paesi terzi.

Raccomandazioni: Gli Stati membri e la Commissione dovrebbero continuare, in cooperazione coi paesi terzi, a **migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e il riconoscimento delle qualifiche**, in linea con la promozione di una politica globale in materia di migrazione della manodopera nell'ambito dell'iniziativa "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro" della strategia "Europa 2020". Questo contribuirà anche a far fronte ai problemi demografici.

Occorre proseguire il piano d'azione sull'immigrazione legale:

- gli Stati membri dovrebbero fare in modo che la **direttiva sulla carta blu UE sia recepita tempestivamente e con obiettivi ambiziosi**;
- il Consiglio e il Parlamento dovrebbero approfittare della nuova dinamica creata dal trattato di Lisbona per raggiungere un **accordo sulla direttiva quadro** sul permesso unico e sui diritti socioeconomici dei lavoratori migranti.

Rimane importante l'informazione reciproca: gli Stati membri e la Commissione dovrebbero **migliorare la comunicazione sugli sviluppi importanti a livello nazionale tramite le future relazioni annuali sull'immigrazione e l'asilo**.

Integrazione. A livello dell'UE: Sono stati lanciati due nuovi strumenti: il Forum europeo sull'integrazione e il sito web europeo sull'integrazione. Sono state avviate iniziative nei settori prioritari segnalati nelle conclusioni del Consiglio del novembre 2008: promuovere valori europei, migliorare la percezione che l'opinione pubblica ha degli immigrati e dell'immigrazione legale, elaborare moduli europei e definire indicatori per valutare i risultati. È stato compilato il terzo manuale sull'integrazione. Informazioni in proposito figurano nella relazione presentata alla Conferenza ministeriale sull'integrazione del 2010⁵. Il Consiglio ha adottato la decisione quadro sul razzismo e sulla xenofobia e sono proseguite le discussioni sulla proposta di direttiva quadro che vieta la discriminazione anche al di fuori della sfera lavorativa. Nel marzo 2010 il Consiglio europeo ha riconosciuto che una migliore integrazione dei migranti aiuterebbe a conseguire l'obiettivo di un tasso di occupazione del 75% per le persone di età compresa tra 20 e 64 anni, previsto da "Europa 2020".

⁵ SEC (2010) 357.

A livello nazionale: Gli Stati membri hanno riferito che stanno adottando o preparando normative, piani o strategie a livello nazionale. Vari Stati membri hanno fatto riferimento a meccanismi di consultazione e dialogo. I temi principali delle politiche nazionali sono l'insegnamento delle lingue, l'accesso all'occupazione e la lotta alla discriminazione. Alcuni Stati membri concentrano la loro azione sui rifugiati. Alcuni hanno formalizzato diritti e obblighi in un "contratto di integrazione". Alcuni hanno parlato delle politiche adottate per migliorare la posizione dei migranti, permettendo loro di ottenere un permesso di soggiorno a lungo termine o la cittadinanza. Un numero crescente di Stati membri menziona le attività di monitoraggio e i tentativi di elaborare indicatori.

Valutazione: Il quadro dell'UE è stato consolidato. La politica di integrazione ha continuato a essere sviluppata a livello dell'UE e a livello nazionale, coerentemente con i principi comuni fondamentali per l'integrazione e con l'agenda comune per l'integrazione del 2005, prestando attenzione sia ai diritti (occupazione, lotta alla discriminazione), sia agli obblighi (apprendimento delle lingue). Si registra un'apprezzabile tendenza allo sviluppo costante di strutture dell'UE e nazionali, per quanto riguarda le politiche nel loro complesso, lo scambio di informazioni e il dialogo.

Raccomandazioni: **Occorre continuare a concentrarsi in via prioritaria sugli indicatori**, per poter controllare i risultati delle politiche di integrazione.

È inoltre opportuno cominciare a elaborare una **nuova agenda dell'UE per l'integrazione dei migranti** da adottare nel 2011, secondo gli auspici della comunicazione "Europa 2020", tenendo conto del programma di Stoccolma e della esplicita base giuridica (articolo 79, paragrafo 4, del TFUE) introdotta dal trattato di Lisbona.

2.2. Immigrazione illegale

Impegno principale: *combattere l'immigrazione clandestina, in particolare assicurando il ritorno, nel paese di origine o in un paese di transito, degli stranieri in posizione irregolare.*

A livello dell'UE: Sono stati adottati due nuovi strumenti: la direttiva sui rimpatri e la direttiva sulle sanzioni ai datori di lavoro. La Commissione ha proposto uno strumento volto ad aumentare la prevenzione, a combattere la tratta degli esseri umani ed a proteggerne le vittime. Frontex ha intensificato le sue attività nel settore dei rimpatri. Sono proseguiti i tentativi di concludere accordi di riammissione: è stato firmato un accordo con il Pakistan, sono progrediti i negoziati con il Marocco e sono ripresi quelli con la Turchia (cfr. punto 2.5); sono state adottate direttive di negoziato per la Georgia e Capo Verde. Sono inoltre proseguiti i negoziati relativi a vari accordi di partenariato e di cooperazione. I comitati misti di riammissione controllano regolarmente l'efficacia degli accordi di riammissione. La lotta all'immigrazione illegale ha costituito uno degli elementi principali dei partenariati per la mobilità (cfr. punto 2.5).

A livello nazionale: È iniziato il processo di recepimento della direttiva sui rimpatri. Vari Stati membri hanno preso provvedimenti per incentivare i rimpatri volontari. In alcune occasioni si è ritenuto che politiche più rigorose in materia di rimpatrio forzato e tassi più elevati di esecuzione delle decisioni di rimpatrio inducessero anche una diminuzione dell'immigrazione illegale. Alcuni Stati membri hanno dichiarato che numerosi immigrati in posizione irregolare non potevano temporaneamente essere rimpatriati e hanno invocato provvedimenti per risolvere la situazione. È stato conferito un notevole sostegno ai voli di rimpatrio congiunti. Vari Stati membri hanno indicato le misure adottate per lottare contro la tratta degli esseri

umani. Molti Stati membri hanno riferito di essersi impegnati per concludere accordi bilaterali di riammissione e hanno sottolineato l'importanza della cooperazione con i paesi terzi a livello dell'UE, preceduta da un'adeguata consultazione. Alcuni Stati membri hanno citato le misure di regolarizzazione adottate; altri hanno cercato di evitare misure di questo tipo o di adattarle alle loro politiche di rimpatrio. Alcuni Stati membri hanno comunicato i meccanismi da loro impiegati per impedire che si abusasse dei regimi di migrazione legale e del diritto alla libera circolazione, ad esempio il coordinamento tra diversi settori dell'amministrazione nazionale.

Valutazione: La politica di rimpatrio e gli accordi di riammissione sono stati oggetto di particolare attenzione. La partenza volontaria sembra essere divenuta l'opzione preferita per il rimpatrio, in conformità con la direttiva sui rimpatri. D'altro canto, numerosi Stati membri adottano anche politiche più severe per il rimpatrio forzato, puntando sull'effetto deterrente. Molti Stati membri riferiscono di avere avuto esperienze positive con i voli di rimpatrio congiunti finanziati da Frontex. La cooperazione con i paesi di origine e di transito è essenziale per le politiche in materia di immigrazione illegale. L'esistenza di numerosi immigrati irregolari che momentaneamente non possono essere rimpatriati merita ulteriore attenzione. Per quanto riguarda le misure di regolarizzazione, gli Stati membri non sembrano avere un'opinione convergente circa il loro uso come strumento per combattere l'immigrazione illegale.

Raccomandazioni: Gli Stati membri devono prestare un'attenzione particolare al **recepimento completo e tempestivo delle direttive sui rimpatri e sulle sanzioni ai datori di lavoro.**

Gli Stati membri dovrebbero **aumentare il numero e l'efficacia delle ispezioni** sui luoghi di lavoro nei settori che presentano un rischio particolare di sfruttamento dei lavoratori irregolari.

Gli Stati membri dovrebbero ricorrere alle opportunità offerte dalla direttiva sui rimpatri per **promuovere le partenze volontarie** e per utilizzare il Fondo europeo per i rimpatri.

Occorre **promuovere ulteriormente i voli di rimpatrio congiunti**, sfruttando appieno il Fondo europeo per i rimpatri e il coordinamento di Frontex.

Tenendo conto delle diverse impostazioni, è opportuno promuovere **lo scambio di informazioni e il controllo delle misure nazionali di regolarizzazione**, secondo le raccomandazioni formulate nel patto.

Occorre impegnarsi ulteriormente per **negoziare e concludere accordi di riammissione** con paesi terzi strategici.

Dato l'alto numero di **immigrati irregolari che non possono temporaneamente essere rimpatriati**, la Commissione svolgerà uno studio relativo al trattamento di queste persone, **pur mantenendo l'obiettivo primario di eseguire i rimpatri appena possibile, mettendo così fine al loro soggiorno irregolare.**

L'UE e gli Stati membri dovrebbero assicurare che i provvedimenti per un migliore controllo dell'immigrazione tengano pienamente conto dei **diritti fondamentali** e dei **diritti dei minori**, conformemente alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e alla convenzione ONU sui diritti del fanciullo.

2.3. Controllo delle frontiere

Impegno principale: rafforzare l'efficacia dei controlli alle frontiere.

A livello dell'UE: Sono stati svolti lavori preparatori per la recente proposta di potenziare Frontex (febbraio 2010) e per una proposta relativa a un sistema UE di registrazione ingressi/uscite e a un programma UE per viaggiatori registrati. Sono stati risolti i problemi tecnici che hanno ritardato l'entrata in funzione del Sistema d'informazione visti (VIS). Si sono svolte discussioni sul miglioramento del meccanismo di valutazione di Schengen proposto dalla Commissione. È stata modificata l'Istruzione consolare comune (ICC), creando un quadro giuridico per una cooperazione rafforzata tra i consolati degli Stati membri, e sono state elaborate misure di attuazione. Per gestire congiuntamente i flussi migratori misti, è stata istituita una cooperazione internazionale rafforzata, in particolare con la Turchia e con la Libia (cfr. punto 2.5).

A livello nazionale: Tutti gli Stati membri hanno riferito di essersi impegnati per istituire o mantenere meccanismi rinforzati di controllo delle frontiere, eventualmente con il sostegno del Fondo per le frontiere. Molti di essi hanno preso provvedimenti per incentivare la cooperazione tra le autorità competenti in materia di migrazione, frontiere e polizia. Alcuni Stati membri hanno dichiarato di aver partecipato attivamente alle attività di Frontex; molti si sono dichiarati favorevoli al potenziamento del ruolo di Frontex. Diversi Stati membri hanno riferito di aver intensificato la cooperazione con paesi terzi per la gestione delle frontiere. Sono iniziati i lavori preparatori per il VIS; numerosi Stati membri hanno sottolineato l'esigenza di affrontare prima possibile gli ostacoli residui. Alcuni Stati membri hanno cercato di promuovere il ruolo dei funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione nei servizi per il visto, ed è stata sostenuta attivamente la cooperazione tra consolati a livello locale. Vari Stati membri hanno attuato progetti relativi ai programmi per viaggiatori registrati e ai sistemi di ingressi/uscite.

Valutazione: Tutti gli Stati membri si sono impegnati seriamente per garantire un controllo più efficace delle frontiere esterne. Sono stati compiuti sforzi significativi, anche con l'impiego di tecnologie moderne. Spesso si è menzionata l'utilità dei finanziamenti del Fondo per le frontiere esterne. Si registra un forte sostegno a Frontex e un vasto coinvolgimento nelle sue attività. Vari Stati membri hanno risposto all'invito a potenziare la cooperazione consolare e molti, in particolare quelli situati lungo le frontiere orientale e meridionale dell'UE, hanno intensificato la cooperazione con i paesi terzi in materia di gestione delle frontiere. Molti Stati membri hanno deplorato i problemi tecnici e il conseguente ritardo nella messa in opera del VIS e alcuni hanno espresso dubbi circa un ulteriore sviluppo dei sistemi informatici su larga scala (come il sistema UE di ingressi/uscite) in questa fase. Non è stato ancora possibile valutare l'impegno profuso per migliorare il processo di valutazione di Schengen.

Raccomandazioni: Gli Stati membri e la Commissione dovrebbero **fare il migliore uso possibile, e assicurare un'applicazione corretta, dei principali strumenti giuridici** (codice frontiere, codice dei visti – che abroga l'ICC – regolamento Frontex, VIS, Fondo per le frontiere) e adottare le necessarie misure di esecuzione.

Laddove si registra un forte sostegno a favore di una maggiore armonizzazione (ad esempio il **potenziamento del ruolo di Frontex** proposto dalla Commissione, o la modifica di certe disposizioni in vigore), è opportuno impegnarsi nell'ambito del dibattito legislativo al fine di rispettare gli impegni assunti nel patto mobilitando tutte le risorse disponibili per rendere più

efficace il controllo delle frontiere e offrire a Frontex le risorse necessarie per compiere la sua missione.

La cooperazione nell'ambito di Schengen registra un successo eccezionale e **il processo di valutazione di Schengen è un meccanismo di revisione unico, che va mantenuto e rafforzato in linea con le disposizioni del trattato**. Questo meccanismo dev'essere basato sulla fiducia reciproca tra tutti i soggetti coinvolti e su una chiara ripartizione delle competenze. Essendo ormai in vigore il trattato di Lisbona, la Commissione presenterà una nuova proposta in tempi brevi. Per ottenere un risultato sarà necessaria la flessibilità di tutte le istituzioni dell'UE e il riconoscimento delle varie realtà giuridiche.

2.4. Asilo

Impegno principale: costruire un'Europa dell'asilo.

A livello dell'UE: La Commissione ha presentato tutte le iniziative legislative richieste dal patto, nonché altre che aveva annunciato nel piano strategico sull'asilo del giugno 2008. Le modifiche apportate alla direttiva sulle procedure di asilo e alla direttiva sulla qualifica di rifugiato, in particolare, seguono l'invito del patto a stabilire una procedura comune e uno status uniforme e dovrebbero migliorare la coerenza tra gli strumenti dell'UE in materia di asilo. Il loro scopo è semplificare, razionalizzare e consolidare le norme sostanziali e procedurali in materia di protezione nell'intera UE e rendere più solide le decisioni in primo grado, impedendo in tal modo gli abusi e rendendo più efficace la procedura di asilo.

Sono state inoltre proposte modifiche ai regolamenti Dublino e Eurodac e alla direttiva sulle condizioni di accoglienza e sono state avanzate proposte per un programma comune di reinsediamento UE e un Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (UESA) al fine di agevolare, coordinare e rafforzare la cooperazione pratica. Il Consiglio e il Parlamento hanno raggiunto un accordo politico sull'UESA nel novembre 2009.

Sono state adottate anche iniziative non legislative. Una valutazione esterna ha concluso che i programmi di protezione regionale costituiscono un primo meccanismo efficace per offrire maggiore protezione ai rifugiati nelle vicinanze delle loro regioni di origine, ma esercitano un'incidenza limitata per insufficienza di flessibilità, finanziamenti, visibilità e coordinamento con altre politiche umanitarie e di sviluppo dell'UE, nonché per l'impegno inadeguato da parte dei paesi terzi. Si è deciso di migliorarli ed estenderli, in particolare nel Corno d'Africa (Kenya, Gibuti e Yemen) e nell'Africa settentrionale (Libia, Egitto, Tunisia).

Dal luglio 2009 si lavora a un progetto pilota per la ricollocazione volontaria di beneficiari di protezione internazionale da Malta verso altri Stati membri, con il sostegno finanziario del Fondo europeo per i rifugiati; quest'ultimo nel 2009 ha sostenuto anche la ricollocazione da Malta verso la Francia di 95 beneficiari di protezione internazionale. In tutto dieci Stati membri (Germania, Francia, Lussemburgo, Ungheria, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Slovacchia e Regno Unito) hanno accettato la ricollocazione di beneficiari di protezione internazionale provenienti da Malta.

A livello nazionale: All'inizio del periodo contemplato dalla relazione, la maggior parte degli Stati membri aveva già recepito gli strumenti della prima fase dell'*acquis* in materia di asilo, anche se alcuni hanno comunicato le misure di recepimento solo nel 2009, con un notevole ritardo. Le principali attività comunicate riguardano il reinsediamento e attività di cooperazione pratica. Stati membri che in passato non avevano accettato reinsediamenti si

sono dichiarati disponibili (Belgio e Portogallo) e almeno due Stati membri (Romania e Slovacchia) hanno ospitato temporaneamente rifugiati da reinsediare altrove.

I Paesi Bassi e il Regno Unito hanno sostenuto Malta e la Grecia con iniziative di cooperazione pratica come la formazione e il comando di funzionari. Diversi Stati membri (Belgio, Repubblica ceca, Germania, Francia, Paesi Bassi, Austria, Svezia e Regno Unito) hanno continuato a impegnarsi per istituire un curriculum europeo in materia di asilo.

Valutazione: Sono in corso iniziative volte a mettere in pratica tutti gli impegni previsti dal patto nel settore dell'asilo. Tuttavia, se si registrano progressi significativi per quanto riguarda l'istituzione dell'UESA (che diventerà operativo nel 2010) e il reinsediamento (con l'aumento del numero degli Stati membri che hanno manifestato il loro interesse), il dibattito sulla modifica degli strumenti della prima fase avanza lentamente e con difficoltà. La maggior parte degli Stati membri non ha dimostrato molto interesse per le misure di solidarietà costituite dalla ricollocazione all'interno dell'UE di beneficiari di protezione internazionale.

Raccomandazioni: Il Consiglio e il Parlamento dovrebbero impegnarsi ulteriormente nel dibattito legislativo in corso per **mantenere il loro impegno a favore di un sistema europeo comune di asilo che offra un maggior livello di protezione e norme più elevate.**

Tutte le parti interessate dovrebbero fornire pieno sostegno all'**avvio rapido delle operazioni dell'UESA.**

Un maggior numero di Stati membri dovrebbe impegnarsi per **sostenere gli Stati membri più esposti alla pressione dei richiedenti asilo**, accettando la ricollocazione di beneficiari di protezione internazionale o con altri mezzi, ad esempio offrendo assistenza tecnica, secondo il principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità sancito dal trattato di Lisbona (articolo 80 del TFUE).

2.5. Approccio globale in materia di migrazione

Impegno principale: creare un partenariato globale con i paesi di origine e di transito che favorisca le sinergie tra migrazione e sviluppo.

A livello dell'UE: Gli strumenti dell'approccio globale sono stati ulteriormente sviluppati sulla base della comunicazione della Commissione del 2008, "Rafforzare l'approccio globale in materia di migrazione", che ha proposto di migliorare il coordinamento, la coerenza e le sinergie. In aggiunta ai partenariati per la mobilità già esistenti con le Repubbliche di Moldova (15 Stati membri partecipanti) e Capo Verde (5 Stati membri), nel novembre 2009 l'UE ne ha firmato un altro con la Georgia (16 Stati membri). I partenariati pilota sono stati valutati in un documento di lavoro dei servizi della Commissione del settembre 2009, i cui principali elementi sono stati ripresi nelle conclusioni del Consiglio del dicembre 2009. Sono stati messi in opera altri strumenti, come le missioni sulla migrazione in Georgia, Tanzania, Bielorussia e Kenya. Sono stati realizzati profili migratori in 10 paesi dell'Africa occidentale e in 17 paesi dell'Europa orientale e sudorientale, nonché quelli allegati ai documenti strategici nazionali di alcuni paesi ACP. In Etiopia è stata istituita una piattaforma di cooperazione.

Le conclusioni dei Consigli europei del giugno e dell'ottobre 2009 relativi al Mediterraneo hanno avuto un seguito soddisfacente. Per quanto riguarda la Turchia, sono ripresi dopo un periodo di interruzione i negoziati per un accordo di riammissione, e Frontex ha progredito nei negoziati per la conclusione di un accordo operativo. Per quanto riguarda la Libia, la

Commissione ha continuato a negoziare l'accordo quadro UE-Libia comprendente un articolo sulla migrazione, e ha sviluppato il dialogo e la cooperazione.

Per quanto concerne l'Africa, la Commissione ha sostenuto iniziative nell'ambito del partenariato UE-Africa in materia di migrazione, mobilità e occupazione e, a livello regionale, il programma di cooperazione Rabat/Parigi. Nell'Europa orientale, la Commissione ha dato il suo sostegno alla conferenza ministeriale svoltasi nell'aprile 2009 a Praga e al conseguente progetto "Instaurare partenariati in materia di migrazione". L'UE ha altresì avviato un dialogo strutturato in materia di migrazione con i paesi dell'America Latina e dei Caraibi e ha organizzato riunioni con rappresentanti dell'ASEM e dell'India. Il programma tematico ha finanziato progetti sulla fuga dei cervelli, sulla migrazione circolare, sulla migrazione legale e illegale, sulla partecipazione delle comunità di emigrati allo sviluppo dei paesi di origine e sulle rimesse dei migranti. Anche a titolo degli strumenti geografici sono stati programmati finanziamenti per attività legate alla migrazione.

In una comunicazione del settembre 2009, la Commissione ha sottolineato la necessità di una coerenza tra la politica di migrazione e quella di sviluppo, che è stata ribadita nelle conclusioni del Consiglio del novembre 2009.

A livello nazionale: Gli Stati membri hanno manifestato un vivo interesse per il miglioramento delle sinergie (cioè dei collegamenti) tra le politiche di migrazione e quelle di relazioni esterne, specialmente con paesi situati lungo le rotte migratorie dirette in Europa. Dichiarano di aver contribuito in modo sostanziale all'approccio globale, partecipando ai partenariati per la mobilità ed a missioni sulla migrazione, lanciando il progetto per la costruzione di partenariati per la migrazione e promuovendo la piattaforma di cooperazione in Etiopia. Singoli Stati membri hanno negoziato accordi bilaterali su questioni migratorie con il Marocco, la Russia, la Georgia, l'Ucraina, il Congo, il Burundi, il Malawi, la Libia, l'Albania e il Capo Verde. Alcuni Stati membri hanno adottato una strategia a medio termine per la cooperazione allo sviluppo comprendente nessi tra sviluppo e migrazione. Per quanto riguarda alcune questioni specifiche, esistono programmi relativi alla trasparenza nel settore delle rimesse e alla lotta contro la 'fuga dei cervelli' tramite metodi etici di assunzione del personale medico proveniente dai paesi in via di sviluppo.

Valutazione: Il dialogo con i paesi terzi sulla migrazione ha registrato notevoli progressi, ma è necessario razionalizzare i vari processi di dialogo e rafforzare le sinergie tra migrazione e sviluppo. La cooperazione a titolo del programma tematico dev'essere potenziata con il ricorso agli strumenti geografici dell'UE e ai contributi degli Stati membri; la cooperazione in materia di migrazione e sviluppo deve andare al di là dei progetti pilota. I profili migratori, strumento cruciale per una politica in materia di migrazione fondata su informazioni fattuali, sono stati promossi con successo. Gli strumenti dell'approccio globale devono essere sistematizzati e consolidati con la partecipazione attiva di tutti gli interessati, in modo da aumentare il coordinamento, la coerenza e le sinergie.

Raccomandazioni: Con il sostegno costante degli Stati membri, l'UE dovrebbe **sviluppare e consolidare l'approccio globale in materia di migrazione** sulla base del programma di Stoccolma, utilizzando tutti i suoi strumenti in modo strategico, sistematico e sulla base di informazioni fattuali, razionalizzando i processi di dialogo e potenziando la cooperazione operativa. Occorre aumentare l'equilibrio fra i tre settori (migrazione legale, migrazione clandestina, migrazione e sviluppo).

Bisogna continuare a concentrarsi sulla cooperazione con i principali paesi di origine e di transito in Africa e nell'Europa orientale e sudorientale. Al tempo stesso vanno approfonditi il dialogo e la cooperazione con paesi dell'Asia quali l'India e la Cina, e con paesi dell'America Latina e dei Caraibi.

3. EFFETTI DELLA CRISI ECONOMICA

L'immigrazione dai paesi terzi ha contribuito alla crescita in numerosi Stati membri. La recessione economica pone oggi nuove sfide, anche se è difficile valutarne gli effetti sui flussi migratori. Due terzi degli Stati membri hanno registrato un impatto della crisi economica sui flussi migratori, manifestato soprattutto dalla riduzione della domanda di lavoratori stranieri.

I migranti sono tra le persone più duramente colpite dalla crisi. L'incidenza di quest'ultima varia però fortemente, specialmente in funzione del settore (tra i più colpiti figurano l'edilizia, l'industria manifatturiera, il turismo e i servizi finanziari), del livello di istruzione e delle qualifiche professionali. I tassi di disoccupazione dei cittadini di paesi terzi sono saliti dal 13,6% nel terzo trimestre del 2008 al 18,9% nel terzo trimestre del 2009, con un aumento più forte rispetto a quelli dei cittadini nazionali (dal 6,4% all'8,4%), ma simile a quelli dei lavoratori di altri Stati membri (dall'8,6% al 12%).

I trasferimenti di rimesse verso i paesi in via di sviluppo sono diminuiti: rispetto ai 338 miliardi di USD del 2008 (secondo la Banca Mondiale), la stima per il 2009 è di 317 miliardi di USD. Il sostegno dell'UE si è concentrato sui paesi in via di sviluppo che sono stati maggiormente colpiti.

L'UE ha reagito con determinazione agli effetti della crisi. Molte delle iniziative generali, come i pacchetti di stimolo economico e gli interventi sul mercato dell'occupazione con la creazione di posti di lavoro, hanno apportato vantaggi tanto ai cittadini dell'UE quanto ai migranti.

L'economia si sta già riprendendo. Anche se a breve termine la crisi attenuerà le carenze di manodopera e di qualifiche, a lungo termine una politica ben organizzata in materia di immigrazione legale continuerà a svolgere un ruolo importante per ovviare alle carenze di manodopera e per affrontare le sfide demografiche (la popolazione attiva dell'UE comincerà a diminuire a partire dal 2013/2014). Di fatto, una politica troppo restrittiva potrebbe accrescere l'incidenza della crisi aggravando le carenze di manodopera. In tale contesto, occorre tener conto dell'esigenza di rispettare il principio della preferenza per i cittadini dell'Unione e i regimi transitori in materia previsti dai recenti atti di adesione.

Raccomandazioni: L'UE e gli Stati membri dovrebbero **trarre i massimi benefici possibili dalla migrazione di manodopera, strumento importante per affrontare le carenze del mercato del lavoro nell'ambito della strategia "Europa 2020".**

L'UE dovrebbe **affrontare la crisi economica in collaborazione con i paesi terzi più gravemente colpiti dai suoi effetti a lungo termine.**

4. METODOLOGIA

Usando il "metodo di monitoraggio" descritto nella sua comunicazione del giugno 2009⁶, la Commissione ha compilato questa relazione avvalendosi dei contributi degli Stati membri e di altre informazioni, in particolare le relazioni presentate dai punti di contatto nazionali della rete europea sulle migrazioni. La seconda relazione annuale, che sarà presentata nel 2011, riguarderà anche il programma di Stoccolma e il suo piano d'azione, trattandone le questioni relative all'immigrazione e all'asilo.

Raccomandazione: Per la prossima relazione, gli Stati membri dovrebbero continuare a presentare relazioni politiche alla Commissione, ma **nelle relazioni dei punti di contatto nazionali della rete europea sulle migrazioni occorre fornire informazioni fattuali pertinenti.**

5. CONCLUSIONI

Sia a livello nazionale, sia a livello dell'UE sono stati compiuti progressi nello sviluppo di politiche di immigrazione e di asilo conformi al patto. La politica globale dell'UE in materia di migrazione può ormai contare su una prima generazione di strumenti: gli atti normativi, i quattro Fondi, agenzie e reti, accordi con paesi terzi. Tutti questi strumenti devono essere pienamente applicati, utilizzati in modo ottimale e valutati⁷. Occorre inoltre elaborare maggiormente alcuni quadri strategici, come il piano d'azione sull'immigrazione legale e l'approccio globale.

In alcuni settori la Commissione ha presentato proposte volte a migliorare gli strumenti della prima generazione, creando un sistema europeo comune di asilo e potenziando Frontex. La Commissione incoraggia il Parlamento europeo e il Consiglio a concordare testi legislativi ambiziosi.

È però necessario sviluppare ulteriormente la politica dell'UE sulla migrazione, come riconosce il programma di Stoccolma. La strategia "Europa 2020" invita a promuovere una politica globale sulla migrazione dei lavoratori e una maggiore integrazione dei migranti, anche sul posto di lavoro. Le raccomandazioni contenute nella presente relazione definiscono alcune priorità per il prossimo anno. Un ulteriore impulso sarà conferito dai cambiamenti apportati dal trattato di Lisbona, in particolare il potenziamento del ruolo del Parlamento europeo, e dal Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma⁸.

⁶ COM(2009) 266.

⁷ Nel 2010 la Commissione presenterà una comunicazione sulla valutazione delle politiche nel settore GLS.

⁸ "Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei" (COM(2010) 171).

Allegato: Riepilogo statistico

Le prospettive demografiche dell'UE⁹

- Dai 495,4 milioni del 2008, la popolazione dell'UE-27 dovrebbe salire a 520,7 milioni nel 2035, per scendere in seguito a 505,7 milioni nel 2060. Se nel 2008 si contavano 4 persone in età lavorativa (tra i 15 e i 64 anni) per ogni persona di 65 anni e oltre, nel 2060 la proporzione dovrebbe essere di 2:1.

Migrazione e integrazione

- Il 1° gennaio 2003 i cittadini di paesi terzi nell'UE-25 erano 16,2 milioni, pari al 3,6% della popolazione. Cinque anni più tardi, il 1° gennaio 2008, i cittadini di paesi terzi nell'UE-27 erano 19 milioni, pari al 3,9% della popolazione dell'UE-27 (e al 4,15% della popolazione dell'UE-25).
- I gruppi più numerosi di cittadini di paesi terzi nel 2008 erano i turchi, i marocchini e gli albanesi.
- Nel 2008 sono stati rilasciati nell'UE 1,62 milioni di primi permessi di soggiorno¹⁰, di cui il 35% a fini di immigrazione familiare, il 33% di impiego retribuito, il 14% di studio e il resto per motivi vari (protezione, soggiorno senza permesso di lavoro ecc.).
- Come mostra la seguente tabella, il tasso di disoccupazione dei cittadini che intendevano lavorare nello Stato membro di origine era inferiore a quello dei cittadini di paesi terzi. Anche se l'attuale crisi economica ha colpito entrambi i gruppi di lavoratori, i cittadini di paesi terzi ne hanno sofferto maggiormente: fra il terzo trimestre del 2008 e il terzo trimestre del 2009 il tasso di disoccupazione ha registrato un aumento del 31% per i cittadini nazionali e del 39% per i cittadini di paesi terzi.

		Terzo trimestre 2007	Terzo trimestre 2008	Terzo trimestre 2009
Cittadini UE	Cittadini nazionali	6,6%	6,4%	8,4%
	Altri cittadini dell'UE	7,7%	8,6%	12%
Cittadini di paesi terzi		13,4%	13,6%	18,9%

Immigrazione illegale e rimpatrio

- Nel 2008 i cittadini di paesi terzi irregolari fermati nell'UE-27 sono stati circa 609 000 (nel 2003, nell'UE-25, sono stati 425 000). Gli Stati membri hanno preso circa 608 000 decisioni di rimpatrio. Il numero di rimpatri effettuati è stato molto inferiore: circa 241 000 (245 000 nel 2003, nell'UE-25).

⁹ Eurostat *Statistics in focus* 72/2008.

¹⁰ Esclusi il Lussemburgo e il Regno Unito.

- Secondo stime effettuate nell'ambito del progetto "Clandestino"¹¹, nel 2008 il numero degli immigrati irregolari nell'UE-15 era compreso tra 1,8 e 3,3 milioni (rispetto ai 3,1-5,3 milioni del 2002).

Asilo

- Nel 2008 gli Stati membri hanno registrato poco più di 240 000 domande di asilo, con un aumento di circa il 6% rispetto al 2007. I dati preliminari indicano che nel 2009 il numero di domande di asilo è rimasto allo stesso livello del 2008, ma questa apparente stabilità nasconde differenze significative a livello nazionale: a fronte di una diminuzione negli Stati membri del Mediterraneo (Grecia, Spagna, Italia, Cipro, Malta), si sono registrati forti aumenti in Danimarca (59%), Ungheria (50%), Polonia e Finlandia (47%), Belgio (40%), Danimarca (25%), Austria (23%) e Francia (19%). Inoltre, queste cifre relative alle domande di asilo nascondono differenze significative tra gli Stati membri, che invece emergono se le consideriamo in proporzione rispetto alle popolazioni nazionali.
- Nel 2009, i richiedenti asilo nell'UE provenivano principalmente, in ordine di importanza, dall'Afghanistan, dalla Somalia, dalla Russia, dall'Iraq e dalla Serbia (compreso il Kosovo). Rispetto al 2008, le cifre sono diminuite del 36% per l'Iraq, ma sono salite di più del 30% per l'Afghanistan e la Serbia.
- Nel 2008, più di 65 000 richiedenti asilo hanno ottenuto nell'UE lo status di protezione internazionale, che in quasi il 24% delle decisioni è stato accordato in procedure di primo grado. Inoltre, quasi 11 000 persone sono state autorizzate a soggiornare nell'UE per motivi umanitari.
- 4 886 rifugiati sono stati reinsediati nell'UE da paesi terzi.
-

¹¹ Progetto di ricerca finanziato dal Sesto programma quadro.