

XVI legislatura

**Atto comunitario n. 17**

**Rafforzare l'approccio in materia di migrazione: aumentare il coordinamento, la coerenza e le sinergie - COM (08) 611 def.**

n. 15/DN  
26 novembre 2008



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

**Atto comunitario n. 17**

**Rafforzare l'approccio in materia di  
migrazione: aumentare il  
coordinamento, la coerenza e le  
sinergie - COM (08) 611 def.**

Dossier n. 15/DN  
26 novembre 2008

a cura di Luca Briaco  
*con la collaborazione di Eleonora Gabrielli*

XVI Legislatura  
Dossier

# 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

NOTA ILLUSTRATIVA	Pag.	i
Atto comunitario n. 17: 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) 611 def.)	"	1
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) 359 def.)	"	15
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.)	"	33
Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo (doc. 13440/08)	"	45
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"	"	61



## NOTA ILLUSTRATIVA

### 1. Comunicazione del 17 giugno 2008 “Una politica d’immigrazione comune per l’Europa: principi, azioni e strumenti” (COM(2008) 359 def.)

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 avente come oggetto “Una politica d’immigrazione comune per l’Europa: principi, azioni e strumenti” (COM(2008) 359 def.) (in allegato).

Tale Comunicazione prende atto del fenomeno dell’immigrazione<sup>1</sup> quale realtà concreta<sup>2</sup> di un’Europa aperta e ormai priva di frontiere interne, in cui ogni singolo Stato membro, coadiuvato dalle Istituzioni europee, deve “responsabilizzarsi” predisponendo una gestione sempre più efficace delle migrazioni. Le migrazioni internazionali possono, inoltre, rappresentare un’opportunità, costituendo un fattore di scambio culturale, umano, sociale ed economico. Contribuiscono, infatti, alla crescita economica dell’Unione europea e degli Stati membri che abbisognano sempre più di lavoratori migranti per sopperire alle future carenze di manodopera, per aumentare il potenziale di crescita e la prosperità interna<sup>3</sup>. Il potenziale dell’immigrazione può, però, dispiegarsi pienamente soltanto con un’integrazione riuscita nelle società dei paesi ospitanti.

La Commissione europea presenta la materia della politica d’immigrazione comune riassumendola in dieci punti fondamentali, raggruppati intorno ai tre cardini portanti della **prosperità, sicurezza e solidarietà**.

#### PROSPERITÀ: IL CONTRIBUTO APPORTATO DALL’IMMIGRAZIONE LEGALE ALLO SVILUPPO SOCIALE ED ECONOMICO DELL’UNIONE EUROPEA

La Commissione europea sostiene che gli Stati membri debbano promuovere una politica d’immigrazione comune fondata sull’immigrazione legale e inscindibilmente legata a normative chiare, trasparenti e non discriminatorie. Risulta necessario, quindi, assicurare una parità di trattamento, reale ed effettiva, ai cittadini di paesi terzi che desiderino soggiornare legalmente in uno dei Paesi dell’UE,

---

<sup>1</sup> Con il termine “*immigrato*” si intende un cittadino di un Paese terzo rispetto all’Unione europea.

<sup>2</sup> Oggi gli immigrati rappresentano circa il 3,8 della popolazione totale dell’Unione. Dal 2002 si registrano ogni anno tra 1,5 e 2 milioni di arrivi nell’UE. Il 1° gennaio 2006 soggiornavano nell’UE 18,5 milioni di cittadini di paesi terzi.

<sup>3</sup> In base alle statistiche relative alla popolazione e alle condizioni sociali effettuate da Eurostat, nel 2007 la popolazione attiva nell’UE si aggirava intorno ad una media di 235 milioni. Stando alle ultime proiezioni demografiche (scenario di convergenza basato sul 2008, anno di convergenza 2150) entro il 2060 la popolazione dell’UE in età lavorativa diminuirà di almeno 50 milioni, creando notevoli rischi per la sostenibilità del sistema pensionistico, di quello sanitario e della protezione sociale, aumentando di conseguenza la spesa pubblica.

definendo regole certe per l'ingresso ed il soggiorno degli immigrati, fornendo informazioni e offrendo assistenza e sostegno *ex ante*, ovvero direttamente nei loro paesi di origine.

La Commissione ricorda che, come previsto dalla strategia di Lisbona, il flusso migratorio deve rispondere ad una valutazione comune dei bisogni dei mercati del lavoro all'interno dei paesi dell'Unione europea, in ogni settore economico, allo scopo di sostenere la crescita e soddisfare le necessità del mercato del lavoro stesso. Tale obiettivo, fermo restando il potere per ogni Stato di decidere le condizioni di ammissione sul suo territorio di migranti legali e la possibilità di fissarne la quota numerica, è ottenibile sviluppando "profili migratori" nazionali, in grado di segnalare le potenziali carenze di qualifiche per ogni settore e occupazione. Gli Stati membri sono chiamati a migliorare l'efficacia delle politiche d'immigrazione professionale, rendendo più agile l'incontro tra offerta e domanda di lavoro e promuovendo una più incisiva formazione per i lavoratori dei paesi terzi, in modo da adeguare le qualifiche degli immigrati alle caratteristiche dei mercati del lavoro nazionali.

La Commissione invita, altresì, gli Stati membri a porre in essere una politica di integrazione armoniosa, favorendo la partecipazione dell'immigrato alla sfera civica, al mondo del lavoro, all'istruzione, al dialogo interculturale e cercando di eliminare ogni diversità di trattamento che risulti discriminatoria per il cittadino del paese terzo. Per rendere gli immigrati legali parte integrante della vita comunitaria, gli Stati dell'UE dovranno sostenere lo sviluppo di appositi programmi per l'acquisizione delle capacità linguistiche e degli strumenti necessari per un autentico adattamento ed inserimento. Inoltre, gli Stati membri dovranno garantire un accesso reale alle cure sanitarie, alla protezione sociale, all'educazione ed un'effettiva applicazione dell'*acquis* comunitario.

#### SOLIDARIETÀ: IL NECESSARIO COORDINAMENTO TRA GLI STATI MEMBRI E LA COOPERAZIONE CON I PAESI TERZI

La Commissione ribadisce l'esigenza di rafforzare la cooperazione degli Stati membri e dell'intera Unione europea con i paesi di origine dei cittadini immigrati, al fine di combattere il fenomeno dell'immigrazione clandestina. La politica d'immigrazione comune deve necessariamente 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 tali risultati la Commissione suggerisce di intensificare gli scambi di informazioni, di elaborare dispositivi migliori per monitorare l'effetto delle misure nazionali in materia migratoria e di intensificare la condivisione degli strumenti tecnici, con lo scopo di aumentare la fiducia tra Stati membri dell'UE e coordinare le strategie sulle questioni di interesse comune.

La solidarietà tra gli Stati membri, 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.

Gli Stati che per la loro situazione geografica sono esposti ad un maggior afflusso migratorio o che dispongano di mezzi limitati, possono contare sull'aiuto dell'Unione europea in base al principio di solidarietà<sup>4</sup>.

La Commissione afferma che per gestire in modo efficace i flussi migratori sono indispensabili forme di partenariato e cooperazione con i paesi terzi e invita pertanto gli Stati membri a concludere, a livello comunitario o bilaterale, accordi con i paesi di origine e di transito dei cittadini immigrati. L'Unione europea deve procedere con significativi strumenti di cooperazione con i paesi partner per aumentare un'immigrazione legale e razionale e migliorare la gestione della stessa, per tutelare i diritti fondamentali e per lottare contro i flussi irregolari di immigrazione clandestina. Gli Stati, quindi, sono chiamati a potenziare la cooperazione, il sostegno e lo sviluppo di relazioni con i paesi terzi al fine di elaborare strategie per una buona gestione dell'immigrazione e per sensibilizzare gli stessi Stati all'esigenza di scoraggiare i loro cittadini dall'entrare e dal soggiornare illegalmente sul territorio dell'UE.

#### **SICUREZZA: INTENSIFICARE LA LOTTA CONTRO L'IMMIGRAZIONE ILLEGALE E SVILUPPARE UNA POLITICA DEI VISTI AL SERVIZIO DEGLI INTERESSI DELL'EUROPA**

La Commissione sostiene che è indispensabile potenziare il controllo dell'accesso al territorio dell'UE per favorire una gestione delle frontiere realmente e concretamente integrata, garantendo al tempo stesso un accesso agevole ai viaggiatori in buona fede e alle persone bisognose di protezione. La Commissione ricorda, inoltre, che una delle priorità dell'Unione europea è intensificare la lotta contro il traffico di migranti e la tratta di persone in tutte le sue fattispecie. Necessaria risulta, quindi, una politica comune dei visti e lo sviluppo di nuove tecnologie per consentire verifiche differenziate e scambi di informazioni tra Stati membri. La Commissione europea invita gli Stati membri e l'Unione a prendere in considerazione la possibilità di creare un dispositivo che obblighi i cittadini di paesi terzi ad ottenere un'autorizzazione elettronica preventiva per viaggiare prima di recarsi sul territorio dell'UE; e propone di sostituire gli attuali visti nazionali del sistema Schengen con i visti Schengen europei uniformi, consentendo così un trattamento paritario e non discriminatorio di tutti i richiedenti un visto.

L'integrità di uno spazio Schengen aperto e senza controlli alle frontiere interne va conservata e migliorata. Occorre rafforzare la gestione integrata delle frontiere esterne e sviluppare politiche di controllo frontaliero coerenti e armonizzate, mantenendo un intenso dialogo informativo tra i Paesi dell'UE<sup>5</sup>. Gli Stati membri sono, pertanto, chiamati a rafforzare il potere operativo dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione alle frontiere esterne (FRONTEX) e di

---

<sup>4</sup> Il programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori" (2007-2013) predispose un meccanismo di ripartizione degli oneri che integra le risorse di bilancio degli Stati membri.

<sup>5</sup> Andrà rafforzata in particolare la cooperazione tra le Autorità degli Stati membri al fine di sviluppare un sistema di "sportello unico" ai valichi di frontiera, nel quale ogni viaggiatore sia soggetto, in generale, ad un solo controllo da parte di una sola autorità.

dotare tale istituto dei mezzi per esercitare pienamente la sua missione di coordinamento, continuando comunque a sviluppare il concetto di sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR).

La lotta contro l'immigrazione illegale, la tratta di esseri umani, il lavoro irregolare nelle sue varie e molteplici forme, e lo sfruttamento di lavoratori clandestini deve essere sostenuta efficacemente con misure preventive, di contrasto e con sanzioni certe, chiare e sicure. La Commissione auspica che gli Stati membri predispongano un sistema di protezione e assistenza alle vittime della tratta di persone, in particolare donne e bambini, sviluppando programmi operativi per agevolare il recupero delle vittime e la loro reintegrazione nella società ospite o in quella di origine. L'intensificazione dell'azione dell'UE deve avvenire a livello regionale ed internazionale, con il coinvolgimento attivo e la sensibilizzazione dei rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro per meglio garantire un'efficace lotta contro il lavoro irregolare ed il lavoro non dichiarato.

Misure di rimpatrio efficaci sono una componente indispensabile della politica dell'UE in materia di immigrazione illegale. La regolarizzazione su larga scala di persone in posizione irregolare, risultando discriminatoria, non può costituire la soluzione più appropriata: la Commissione predilige una politica di regolarizzazione per singolo individuo basata su criteri equi e trasparenti. La Commissione chiede che sia rafforzata la cooperazione pratica tra Stati membri nell'applicazione dei provvedimenti di rimpatrio e che sia potenziato il ruolo di FRONTEX, sviluppando un'impostazione comune in materia di regolarizzazione, con requisiti minimi per un'informazione reciproca il più possibile precoce.

## **2. Comunicazione dell'8 ottobre 2008 “Rafforzare l'approccio globale in materia di migrazione: aumentare il coordinamento, la coerenza e le sinergie” (COM(2008) 611 def.)**

Prendendo le mosse dalla comunicazione della Commissione e dal primo dibattito ministeriale tenutosi durante la riunione informale GAI che si è svolta il 7-8 luglio a Cannes, il Consiglio dell'Unione europea ha presentato un progetto di testo relativo al “Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo”, sul quale si è tenuta una prima ampia discussione in occasione del Consiglio del 24-25 luglio.

Successivamente, con la comunicazione della Commissione dell'8 ottobre 2008<sup>6</sup>, che risponde all'invito del Consiglio di riferire in merito alle azioni intraprese, si è dato un nuovo impulso al processo di armonizzazione globale in materia di migrazione. Tale comunicazione ha costituito una delle colonne portanti della versione definitiva del “Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo” che il Consiglio europeo ha adottato il 15 e 16 ottobre. La comunicazione “Rafforzare l'approccio globale in materia di migrazione: aumentare il coordinamento, la coerenza e le sinergie” intende aprire prospettive alternative, suggerendo tecniche

---

<sup>6</sup> COM(2008) 611 definitivo: “Rafforzare l'approccio globale in materia di migrazione: aumentare il coordinamento, la coerenza e le sinergie”.

metodologiche funzionali e concrete, propone azioni e strumenti specifici e, infine, suggerisce di impostare la cooperazione in maniera più differenziata a livello territoriale e regionale<sup>7</sup>.

Nel quadro dell'approccio globale a **livello tematico** in materia di migrazione, e quindi nell'ottica di trasformare migrazione e mobilità in forze positive a favore dello sviluppo e dell'economia, la Commissione crede che l'UE debba, innanzitutto, "investire nell'informazione dei potenziali migranti sulle opportunità legali di accesso nel proprio territorio, sui rischi legati alla migrazione irregolare, sui loro diritti e doveri nei paesi di destinazione". Necessario risulta, quindi, per una corretta gestione della migrazione economica legale, cercare di apprendere le connessioni logiche tra domanda e offerta di lavoro, consentendo così un accesso più flessibile e mirato a chi intende migrare. La Commissione ricorda, inoltre, che "la mobilità per soggiorni brevi e per viaggi d'affari sta diventando sempre più importante per lo sviluppo economico dell'UE", deve quindi essere preoccupazione degli Stati promuoverla ed agevolarla, semplificando le condizioni di viaggio e attuando una politica migratoria di semplificazione.

L'UE è chiamata a perseguire una strategia contro l'immigrazione irregolare e clandestina, avvalendosi del dialogo e della concertazione con i paesi partner. Pertanto la Commissione propone determinate azioni, tra le quali il sostegno ai Paesi terzi nell'adozione e nell'attuazione di strategie nazionali di gestione integrata delle frontiere, il supporto alle organizzazioni locali e alle ONG che attuano campagne di sensibilizzazione, l'impegno ad intensificare la sorveglianza delle frontiere, al fine di incoraggiare i paesi terzi a ratificare e applicare strumenti internazionali relativi alla lotta contro il traffico dei migranti e la tratta di esseri umani.

Per quanto attiene al tema "migrazione e sviluppo", la Commissione dichiara che gli obiettivi, i principi e gli aspetti organizzativi del "Consenso europeo sullo sviluppo"<sup>8</sup> 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". Per avere quindi sinergia tra la migrazione economica regolare e lo sviluppo razionale risulta opportuno che gli Stati dell'Ue si adoperino per garantire trasferimenti delle rimesse efficaci e sicuri (con lo scopo di aumentare lo sviluppo), creare un ambiente favorevole agli investimenti esteri diretti nei paesi di origine dei migranti, cercare di ridurre il fenomeno della "fuga dei cervelli" e promuovere un'istruzione di qualità accessibile a tutti, migliorando la formazione professionale e potenziando le capacità manageriali, per creare possibilità di lavoro in regioni caratterizzate da una forte migrazione.

---

<sup>7</sup> Nella comunicazione della Commissione dell'8/10/2008 non vi è alcun cenno al rafforzamento degli aspetti esterni dell'asilo e della relativa protezione dei rifugiati, essendo tali argomenti trattati nel "Piano strategico sull'asilo: un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea", presentato dalla Commissione nel giugno del 2008; (COM(2008) 360).

<sup>8</sup> 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" [Gazzetta ufficiale C 46 del 24.2.2006 in allegato].

La Commissione passa poi ad analizzare la rilevanza dell'approccio globale alla migrazione a **livello geografico**, esaminando dapprima le rotte migratorie del Sud ed in seguito le aree orientali e sudorientali. La Commissione, per quanto riguarda i rapporti tra UE ed Africa, si augura che tutti gli aspetti di partenariato e cooperazione siano realizzati attraverso periodiche riunioni ministeriali, tese a garantire la promozione della cooperazione consolare, il controllo frontaliero e una corretta informazione sulla migrazione legale. Nel 2007 l'approccio globale è stato esteso alle aree orientali e sudorientali vicine all'UE, in misura minore, al Medio Oriente e all'Asia. Generalmente, le azioni necessarie ad una corretta migrazione sono in linea con la politica europea di vicinato, con la strategia di preadesione ed il processo di allargamento.

### **3. “Patto europeo sull’immigrazione e l’asilo”**

Il Consiglio europeo, con il “Patto europeo sull’immigrazione e l’asilo”, adottato il 15 e 16 ottobre 2008, affronta in modo esaustivo il tema dell’immigrazione legale, dell’immigrazione irregolare e della necessità di un’omogenea e concreta armonizzazione. Conferma il fenomeno dell’immigrazione quale realtà persistente in un mondo nel quale sono sempre più aspri i divari di ricchezze e di sviluppo tra i diversi Paesi. L’immigrazione potrebbe, afferma il Consiglio europeo, rappresentare un’occasione di scambio interculturale, umanitario e di sviluppo economico in un’Europa in cui la generazione del cosiddetto “*baby boom*” si avvicina alla pensione e i tassi di natalità sono molto bassi. Inoltre, il Consiglio europeo ribadisce la convinzione che le questioni migratorie costituiscano parte integrante delle relazioni esterne dell’Unione e che pertanto una gestione strutturata della migrazione legale e un’efficace lotta contro l’immigrazione clandestina vadano considerati anche come strumenti per favorire le sinergie tra le migrazioni e lo sviluppo.

Un’immigrazione mal controllata può pregiudicare la coesione sociale dei paesi di destinazione ed è per questo motivo che l’organizzazione dei flussi migratori deve tenere conto delle capacità d’accoglienza degli Stati membri sotto il profilo del mercato del lavoro, degli alloggi, dei servizi sanitari, scolastici nonché proteggere i migranti dal rischio di sfruttamento da parte di reti criminali.

Il Consiglio, conscio dei significativi progressi realizzati dagli Stati membri nell’armonizzazione delle politiche migratorie<sup>9</sup>, crede nella necessità di “ulteriori passi avanti”. Per tale motivo, attraverso il Patto europeo sull’immigrazione e l’asilo, fissa l’impegno degli Stati membri in cinque obiettivi cruciali:

---

<sup>9</sup> L’armonizzazione delle politiche migratorie consiste nella soppressione dei controlli alle frontiere interne nella maggior parte del territorio europeo, nell’adozione di una politica comune in materia di visti, nell’armonizzazione dei controlli alle frontiere esterne e delle normative relative all’asilo, nel riavvicinamento delle legislazioni in tema d’immigrazione legale, nella cooperazione nel settore della lotta contro l’immigrazione clandestina, nella creazione dell’agenzia FRONTEX, e nell’istituzione di fondi dedicati che riflettano la solidarietà tra gli Stati membri.

- 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;
- Stringere una partnership globale con i paesi di origine e di transito che favorisca le sinergie tra le migrazioni e lo sviluppo.

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





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 Commissione<sup>1</sup>, che hanno stabilito misure a breve termine per precisi paesi e zone geografiche, e nel dicembre 2007 è stato oggetto anche di una relazione intermedia<sup>2</sup>. 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 Mediterraneo<sup>3</sup>. 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"<sup>4</sup> 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

---

<sup>1</sup> "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).

<sup>2</sup> "Verso una politica comune di immigrazione", relazione intermedia sui progressi compiuti nell'approccio globale in materia di migrazione (SEC (2007) 1632).

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> "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 2008<sup>5</sup>.

## **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

---

<sup>5</sup> "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 ricercatori<sup>6</sup>, 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 visti<sup>7</sup> 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;

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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"<sup>8</sup> 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;

---

<sup>8</sup> 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 ritorno<sup>9</sup>,
  - 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;

---

<sup>9</sup> 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.



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’Unione<sup>1</sup>. 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 milioni<sup>2</sup>. Stando alle ultime proiezioni demografiche<sup>3</sup>, 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 pubblica<sup>4</sup>.

**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.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Eurostat, statistiche relative alla popolazione e alle condizioni sociali.

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

<sup>4</sup> 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 2007<sup>5</sup>. 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'Unione<sup>6</sup>, 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 protezione<sup>7</sup>.

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.

<sup>5</sup> COM(2007) 780 definitivo.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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”<sup>8</sup>. 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;

---

<sup>8</sup> 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”<sup>9</sup> 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

---

<sup>9</sup> 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'Unione<sup>10</sup>; 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 asilo<sup>11</sup>.

### **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*

<sup>10</sup> 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).

<sup>11</sup> 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 dichiarato<sup>12</sup>, 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;

---

<sup>12</sup> 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.



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 comuni<sup>1</sup>.

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 interessate<sup>2</sup>. 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 Ginevra<sup>3</sup>.

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.

---

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

<sup>2</sup> Disponibili all'indirizzo [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/gp\\_asylum\\_system/news\\_contributions\\_asylum\\_system\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/news_contributions_asylum_system_en.htm)

<sup>3</sup> 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 internazionale<sup>4</sup> 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

---

<sup>4</sup> 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 2007<sup>5</sup>.

#### 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.

---

<sup>5</sup> 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.



**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<sup>(1)</sup> con tutti i paesi in via di sviluppo<sup>(2)</sup>.

2. La cooperazione allo sviluppo rientra nella competenza ripartita tra la Comunità europea<sup>(3)</sup> 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

<sup>(1)</sup> L'UE include gli Stati membri e la Comunità europea.

<sup>(2)</sup> 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.

<sup>(3)</sup> 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 <sup>(1)</sup>, 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 <sup>(2)</sup>.

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.

<sup>(1)</sup> Le attività di cooperazione allo sviluppo degli Stati membri sono definiti APS, come convenuto dall'OCSE/DAC.

<sup>(2)</sup> 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<sup>(1)</sup> 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.

(<sup>1</sup>) 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<sup>(1)</sup>, 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'allocatione 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<sup>(2)</sup>. 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<sup>(3)</sup> 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.

<sup>(1)</sup> 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 %.

<sup>(2)</sup> 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).

<sup>(3)</sup> 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. <sup>(1)</sup> 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 <sup>(2)</sup>. 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.

<sup>(1)</sup> Ciò comprende le conclusioni del Consiglio del novembre 2004 su «Migliorare il coordinamento, l'armonizzazione e l'allineamento: il contributo dell'Unione europea».

<sup>(2)</sup> 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 <sup>(1)</sup>. 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 <sup>(2)</sup>.

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.

<sup>(1)</sup> 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.

<sup>(2)</sup> 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, <sup>(1)</sup> 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 <sup>(2)</sup> 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.

<sup>(1)</sup> 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.

<sup>(2)</sup> 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<sup>(1)</sup> 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.

<sup>(1)</sup> 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<sup>(1)</sup>. 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.

<sup>(1)</sup> 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<sup>(1)</sup>. 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.

<sup>(1)</sup> 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<sup>(1)</sup>. 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.

(<sup>1</sup>) 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.

---