



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 20 giugno 2013 (24.06)  
(OR. en)**

**11302/13**

**ASIM 52**

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	<a href="#">18 giugno 2013</a>
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2013) 422 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO Quarta relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2012)

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2013) 422 final.

All.: COM(2013) 422 final



COMMISSIONE  
EUROPEA

Bruxelles, 17.6.2013  
COM(2013) 422 final

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

**Quarta relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2012)**

{SWD(2013) 210 final}

# COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

## Quarta relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2012)

### I. INTRODUZIONE

Nel 2012 si è registrato un aumento del numero di richiedenti asilo del 10% circa, dovuto in parte al conflitto in Siria, che sollecita la reazione dell'UE sia in termini umanitari<sup>1</sup> che di protezione. Per questo è importante portare a compimento il sistema europeo comune di asilo, in modo da ottenere uno status uniforme di protezione in tutta l'UE.

La crisi economica è rimasta al centro dell'attenzione dei leader europei preoccupati di assicurare la ripresa economica e la crescita. Malgrado il tasso di disoccupazione elevatissimo, molti Stati membri hanno accusato carenze di manodopera e di lavoratori qualificati in alcuni settori. In base ai dati Eurostat, il rapporto tra popolazione in età lavorativa (tra i 15 e i 64 anni) e popolazione complessiva dell'UE ha raggiunto l'apice nel 2006. L'indice di dipendenza degli anziani è salito al 26,8% nel 2012<sup>2</sup> e dovrebbe aumentare drasticamente al 52,6% entro il 2060<sup>3</sup>. In questo contesto, una migrazione ben gestita può svolgere un ruolo positivo e dare impulso alla crescita affrontando le carenze del mercato del lavoro.

Nel 2012 sono state proposte, negoziate e completate importanti iniziative, in risposta al dinamismo delle politiche di migrazione e asilo e alla crescente necessità di una reazione coerente dell'UE. Sono proseguiti i negoziati per creare i necessari meccanismi di finanziamento oltre il 2013, con il regolamento sul Fondo Asilo e migrazione<sup>4</sup> e sulla rifusione del regolamento EURODAC<sup>5</sup> e sulle direttive "procedure"<sup>6</sup>, "lavoratori stagionali"<sup>7</sup> e "trasferimenti intrasocietari"<sup>8</sup>.

Altro importante sviluppo è stato l'avvio delle operazioni dell'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia<sup>9</sup>, in particolare per il sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II), il sistema d'informazione visti (VIS) e EURODAC. L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità<sup>10</sup> ha continuato a fungere da quadro generale della politica esterna dell'UE nel settore della migrazione e dell'asilo. Nel 2012 la politica comune dei visti ha altresì svolto un ruolo di stimolo alla crescita nell'UE.

---

<sup>1</sup> La Commissione ha stanziato un importo supplementare di 100 milioni di EUR di aiuti umanitari per oltre quattro milioni di persone bisognose di aiuto a causa del conflitto in Siria. Con questo importo, da versarsi nel 2013, l'aiuto umanitario della Commissione sale a 200 milioni di EUR.

Cfr. [http://ec.europa.eu/echo/news/2013/20130129\\_en.htm](http://ec.europa.eu/echo/news/2013/20130129_en.htm).

<sup>2</sup> Eurostat (online data code: demo\_pjanind)

<sup>3</sup> Eurostat (online data code: proj\_10c2150p)

<sup>4</sup> COM(2011) 751 definitivo.

<sup>5</sup> COM(2012) 254 final. Proposta modificata in seconda lettura.

<sup>6</sup> COM(2011) 319 definitivo. Proposta modificata.

<sup>7</sup> COM(2010) 379 definitivo.

<sup>8</sup> COM(2010) 378 definitivo.

<sup>9</sup> Regolamento (UE) n. 1077/2011. Cfr. [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2012/docs/20121129\\_agency\\_large\\_scale\\_it\\_systems\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2012/docs/20121129_agency_large_scale_it_systems_en.pdf).

<sup>10</sup> COM(2011) 743 definitivo e successive conclusioni del Consiglio. La relazione biennale sull'attuazione dell'approccio globale sarà pubblicata nel giugno 2013, che terrà conto dei progressi realizzati e contribuirà a rafforzarne l'attuazione.

La presente relazione si basa principalmente sulle valutazioni politiche della Commissione ed è integrata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione<sup>11</sup> comprensivo di un allegato contenente dati statistici sugli sviluppi sia a livello UE che nazionale, raccolti dalla rete europea sulle migrazioni (REM)<sup>12</sup>. Una relazione sullo sviluppo della rete di funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione<sup>13</sup> è anch'essa inclusa nel documento di lavoro dei servizi della Commissione.

## II. BREVE DESCRIZIONE DEL FENOMENO MIGRATORIO NELL'UE NEL 2012<sup>14</sup>

Stando ai dati Eurostat, il 1° gennaio 2012 la popolazione totale dell'UE era di 503,7 milioni, con un aumento di 1,3 milioni rispetto al 2011 e un tasso annuo di + 2,6 per 1 000 abitanti, di cui un incremento naturale di 0,4 milioni (+ 0,8%) e una migrazione netta, più adeguamento statistico, di 0,9 milioni (+ 1,8%)<sup>15</sup>. I 20,7 milioni di cittadini di paesi terzi che vivono nell'UE corrispondono al 4,1% circa della popolazione totale dell'Unione, percentuale superiore a quella dei cittadini UE che si sono trasferiti in un altro Stato membro (13,6 milioni, ossia il 2,7% della popolazione totale).<sup>16</sup> Nel 2011 i primi permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi sono stati quasi 2,5 milioni<sup>17</sup>, il 30% dei quali rilasciati per motivi familiari, contro il 26% per attività remunerate, il 21% per motivi di studio e il 23% per motivi vari (protezione, soggiorno senza permesso di lavoro ecc.). La maggior parte sono stati rilasciati nel 2011 a cittadini di Ucraina (circa 204 000), Stati Uniti (circa 189 000), India (circa 179 000), Cina (circa 153 000) e Marocco (circa 120 000).

Pur essendo rimasto ben al di sotto del picco di 425 000 del 2001, il numero totale di domande di asilo è aumentato nel 2012 del 9,7% rispetto al 2011, raggiungendo un totale appena superiore a 330 000, a causa soprattutto di un maggiore afflusso di richiedenti asilo dalla Siria (circa 23 510 nel 2012, pari al 7%, rispetto a 7 885<sup>18</sup> nel 2011). Altri importanti paesi d'origine sono stati l'Afghanistan (8% del numero totale dei richiedenti), la Federazione russa (7%), il Pakistan (6%) e la Serbia (6%), con alcuni Stati membri che hanno registrato anche un incremento di domande infondate presentate da cittadini di Serbia, ex Repubblica iugoslava di Macedonia e, in una certa misura, Bosnia e Kosovo dopo la liberalizzazione dei visti.

Nel 2012 hanno ottenuto protezione in prima istanza 71 580 richiedenti asilo, di cui 37 245 rifugiati, 27 920 beneficiari di protezione sussidiaria e 6 415 beneficiari di protezione per motivi umanitari, pari al 27% circa di tutte le decisioni adottate<sup>19</sup>.

Il 2012 ha registrato un lieve aumento dei minori non accompagnati che chiedono protezione internazionale nell'UE, passati da 12 350 nel 2011 a oltre 12 610 nel 2012<sup>20</sup>, con quasi il 70%

<sup>11</sup> SWD(2013) 210

<sup>12</sup> REM <http://www.emn.europa.eu>

<sup>13</sup> Regolamento (CE) n. 377/2004 del Consiglio, modificato dal regolamento (UE) n. 493/2011, GU L 141 del 27.5.2001, pag. 1.

<sup>14</sup> I dati esposti in questa sezione e in tutta la comunicazione sono i più recenti disponibili presso Eurostat. Statistiche più dettagliate, alcune della REM, compresa una ripartizione per Stato membro, figurano inoltre nell'allegato statistico del documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione (SWD (2013) 210).

<sup>15</sup> Con una migrazione netta nell'UE, senza aggiustamenti statistici, pari a + 0,5 milioni, di cui 1,2 milioni di emigranti e 1,7 milioni di immigrati.

<sup>16</sup> Statistiche migrazioni di Eurostat. Cfr. anche [EU Employment and Social Situation Quarterly review, March 2013, Special supplement on Demographic Trends](#)

<sup>17</sup> Dati Eurostat per il 2011, al 31.3.2013. I dati Eurostat per il 2012 saranno disponibili nel luglio 2013. Il documento SWD(2013) 210, allegato statistico, comprende dati 2012 della REM per la maggior parte degli Stati membri.

<sup>18</sup> Compresi i quattro Stati associati: 8 980.

<sup>19</sup> Dati Eurostat. Comunicato stampa 48/2013 - 22 marzo 2013

del totale dei richiedenti accolti in Germania, Svezia, Belgio e Austria. Si tratta di minori non accompagnati provenienti principalmente da Afghanistan (5 350), Somalia (850), Guinea (430) e Pakistan (415).

A fronte di statistiche sui migranti irregolari che continuano a essere incomplete o per la natura stessa del fenomeno che intendono ritrarre alquanto inattendibili, la migrazione irregolare resta di fatto una componente fondamentale dell'immigrazione nell'Unione europea. È lecito avvalersi di indicatori come le domande respinte, gli arresti e i rimpatri, ma con le dovute riserve.

Nel 2012<sup>21</sup> è stato rifiutato l'ingresso nell'UE a circa 316 060 persone, con una diminuzione dell'8% rispetto al 2011; la grande maggioranza (63%) dei respingimenti è stata registrata in Spagna, specialmente lungo le frontiere esterne. Sempre nel 2012 sono state fermate circa 427 195 persone<sup>22</sup> (con una diminuzione rispetto alle 468 840 del 2011) mentre nel 2012 gli Stati membri hanno rimpatriato circa 186 630 cittadini di paesi terzi<sup>23</sup> (il 4% circa in meno rispetto al 2011). Anche le relazioni trimestrali di Frontex<sup>24</sup> hanno contribuito a informare tempestivamente i responsabili politici della situazione alle frontiere esterne dell'UE.

Per il periodo di riferimento 2008-2010 la ripartizione delle vittime della tratta di esseri umani per sesso e età è stato il seguente: 68% donne, 17% uomini, 12% ragazze e 3% ragazzi. La maggior parte delle vittime identificate e presunte sono oggetto di tratta a fini di sfruttamento sessuale (62%), segue al secondo posto la tratta a fini di lavoro forzato (25%), quindi, in percentuali minori (14%), le altre forme di tratta (prelievo di organi, attività criminali o commercio di bambini).<sup>25</sup> Dai dati REM provenienti da alcuni Stati membri risulta che nel 2012 sono stati rilasciati permessi di soggiorno a 736 cittadini di paesi terzi vittime della tratta<sup>26</sup>, e dai dati preliminari inviati da alcuni Stati membri che i trafficanti arrestati sono stati 4 351<sup>27</sup> e quelli riconosciuti colpevoli 627<sup>28</sup>.

### III. LA MIGRAZIONE, UNO STRUMENTO PER LA CRESCITA

Secondo le più recenti proiezioni Eurostat<sup>29</sup>, la popolazione UE in età lavorativa (15-64 anni) ha raggiunto quota 335,4 milioni nel 2012 per andare a calare nei prossimi 50 anni fino ai 290,6 milioni nel 2060. Con una popolazione che invecchia e nell'ipotesi che la migrazione continui in media come in precedenza, l'indice di dipendenza degli anziani passerà dal 26,8% nel 2012 al 52,6% nel 2060. Con meno immigrazione il rapporto sarebbe anche più sfavorevole<sup>30</sup>. L'UE sta già registrando gli effetti dell'invecchiamento sulla produttività, la competitività e la crescita. Una migrazione ben gestita non può essere di per sé una panacea a

<sup>20</sup> Eurostat, dati indisponibili per Malta e Paesi Bassi per il 2012.

<sup>21</sup> Dati Eurostat (al 18.4.2013)

<sup>22</sup> Dati Eurostat (al 18.4.2013). UE-27, HU e NL esclusi.

<sup>23</sup> Dati Eurostat (al 25.4.2013). UE-27 esclusi DK, CY e NL. Dati LU relativi a marzo-dicembre 2012.

<sup>24</sup> <http://www.frontex.europa.eu/publications>

<sup>25</sup> Eurostat. La relazione statistica della DG Affari interni contiene i dati 2008, 2009 e 2010 di tutti i 27 Stati membri dell'UE, della Croazia e dei seguenti paesi candidati all'adesione e paesi SEE/EFTA: Islanda, Montenegro, Norvegia, Serbia, Svizzera e Turchia. Consultabile anche su [Europa Anti-trafficking webpage](#).

<sup>26</sup> BE, BG, EL, FR, IT, MT, PL, RO, SI, SE, UK e NO. Allegato statistico, tabella 9, SWD(2013) 210. Fonte REM.

<sup>27</sup> BG, EL, ES, FR, IT, LV, LU, MT, PL, SK, FI, SE. Fonte REM.

<sup>28</sup> BG, EL, IT, LV, LU, MT, PL, RO, SK, FI, SE. Fonte REM.

<sup>29</sup> Europop2010

<sup>30</sup> Rispetto alle popolazioni nazionali, gli immigrati sono tendenzialmente più giovani, in particolare nella fascia 20-50 anni.

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/documents/Tab/ESSQR\\_Mar2013\\_demog\\_r\\_suppl\\_final.pdf](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/documents/Tab/ESSQR_Mar2013_demog_r_suppl_final.pdf)

questo male comune, ma può avere un ruolo positivo. Nella sessione informale del Consiglio Giustizia e Affari interni (GAI) e al Parlamento europeo sono in corso colloqui politici su come usare più efficacemente la migrazione per contribuire alla crescita economica<sup>31</sup>.

### III.1. Strategie per far fronte alle carenze del mercato del lavoro

Esistono varie strategie complementari per ovviare alle carenze in alcuni settori del mercato del lavoro: sviluppare gli strumenti di incontro tra domanda e offerta di lavoro<sup>32</sup>, estendere l'età lavorativa, aumentare il tasso di partecipazione, riqualificare l'attuale forza lavoro, trovare lavoro ai disoccupati attuali e promuovere la mobilità dei lavoratori all'interno dell'Unione<sup>33</sup>. Nell'ambito di una strategia così coerente, meriterebbe maggiore attenzione un uso più efficace delle competenze dei cittadini di paesi terzi già presenti nell'UE<sup>34</sup>, ma anche una migrazione economica ben gestita, in partenariato con i paesi terzi<sup>35</sup>. Il cosiddetto "pacchetto occupazione"<sup>36</sup>, che prevede un programma di interventi dell'UE e degli Stati membri a sostegno di una ripresa fonte di occupazione per conseguire gli obiettivi di Europa 2020 per una crescita e un'occupazione intelligente, sostenibile e inclusiva, riconosce che l'immigrazione economica a partire dai paesi terzi costituirà nel lungo periodo un elemento chiave per il mercato del lavoro su cui riflettere. Ciò è in linea con gli orientamenti sull'occupazione che invitano gli Stati membri dell'UE a garantire a tutti accesso e opportunità in tutto l'arco della vita, in modo da ridurre la povertà e l'esclusione sociale eliminando i fattori che ostacolano la partecipazione al mercato del lavoro di quanti si trovano più ai margini dello stesso, fra cui gli immigrati regolari<sup>37</sup>.

Per il semestre europeo 2012, tre Stati membri hanno iniziato ad applicare le raccomandazioni specifiche per paese (BE, DK, NL) per l'integrazione degli immigrati nel mercato del lavoro. Per il semestre europeo 2013, la Commissione ha invece varato un'iniziativa per lo sviluppo delle competenze che promuove un'istruzione e formazione più in linea con le esigenze del mercato del lavoro<sup>38</sup>, andando così nel senso dell'integrazione dei cittadini di paesi terzi.

Nel 2012 si sono avute diverse iniziative sul contributo degli immigrati alla crescita economica<sup>39</sup>. Il contributo socioeconomico dei migranti è ben documentato ed è indubbio che

---

<sup>31</sup> Consiglio informale «Giustizia e affari interni, sessioni del 23-24 luglio 2012 e del 17-18 gennaio 2013. Relazione del PE sull'integrazione dei migranti, gli effetti sul mercato del lavoro e la dimensione esterna del coordinamento in materia di sicurezza sociale (2012/2131 (INI)) (votazione 10.1.2013). Parere Comitato economico e sociale europeo (CESE) relativo agli imprenditori migranti (2012/C 351/04).

<sup>32</sup> Come, ad esempio, *EU Skills Panorama* <http://euskills Panorama.ec.europa.eu/>, analisi del Cedefop.

<sup>33</sup> Compreso, tramite EURES (<http://ec.europa.eu/eures/>), agevolare la mobilità all'interno dell'UE di cittadini di paesi terzi (cfr. studio REM).

<sup>34</sup> Nel gruppo d'età compresa tra 20 e 64 anni, il tasso di sovraqualificazione dei cittadini di paesi terzi è molto superiore a quello della popolazione totale (45% rispetto al 21%). SEC (2011) 957 def., pag. 28).

<sup>35</sup> COM(2012) 173 final, Verso una ripresa fonte di occupazione, pagg. 18-19. <http://ec.europa.eu/europe2020>

<sup>36</sup> COM(2012) 173 final.

<sup>37</sup> 2010/707/UE: Decisione del Consiglio, del 21 ottobre 2010, sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione.

<sup>38</sup> Ripensare l'istruzione: investire nelle abilità in vista di migliori risultati socioeconomici, COM(2012) 669 final.

<sup>39</sup> Specie nell'ambito di progetti e studi sulla questione come l'*Employment and Social Situation Quarterly Review* della Commissione, la rete IOM LINET *Independent Network of Labour Migration and Integration Experts* (<http://www.labourmigration.eu/>) e l'ottava riunione dell'*EU Integration Forum*.

i migranti possono essere complementari ai lavoratori dell'UE anziché sostituirli e che hanno contribuito a una maggiore flessibilità del mercato del lavoro e all'innovazione<sup>40</sup>.

Il potenziale degli investitori e imprenditori migranti<sup>41</sup> è sempre più riconosciuto. Nel suo Piano d'azione imprenditorialità 2020<sup>42</sup>, la Commissione ha proposto di esaminare le iniziative volte ad attirare gli imprenditori migranti e agevolare l'imprenditoria tra i migranti già presenti nell'UE o che vi arrivano, e ad analizzare l'opportunità di proporre una legislazione volta a rimuovere gli ostacoli giuridici allo stabilimento delle imprese e a rilasciare agli imprenditori migranti qualificati un permesso stabile.

Esistono già esempi pratici dei settori che accusano carenza di personale<sup>43</sup>, nonostante la crisi e una diffusa depressione della domanda. Sono state rilevate gravi carenze di competenze nel settore delle tecnologie dell'informazione a fronte di una domanda di operatori informatici che dovrebbe aumentare del 3% circa l'anno rispetto a un'offerta in calo<sup>44</sup>. Sono poi oramai evidenti le carenze nei settori della sanità e dell'ingegneria.<sup>45</sup> La politica migratoria dell'UE dovrebbe incentivare le imprese ad assumere il personale di cui hanno bisogno, perché altrimenti queste potrebbero decidere di spostare le attività dall'UE, con ulteriore aggravio per l'economia europea<sup>46</sup>.

### III.2. Attrarre e mantenere i talenti

L'UE deve competere sempre di più con paesi come con gli Stati Uniti e il Canada per attirare talenti<sup>47</sup>. L'Europa deve rimanere una destinazione allettante<sup>48</sup> e al contempo garantire la sicurezza e prevenire gli abusi. Un dialogo con il resto del mondo, nel contesto dell'approccio globale in materia di migrazione e mobilità, può favorire l'immigrazione nell'ambito di un approccio olistico a tutti gli aspetti della gestione dei flussi migratori<sup>49</sup>.

La legislazione europea in materia di immigrazione contribuisce ad attrarre determinate categorie di migranti verso l'UE. Si pensi alla direttiva "carta blu UE" del 2009<sup>50</sup> sull'ingresso e il soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati. È in corso la valutazione del recepimento di questa direttiva a cura degli Stati membri e su questa base sarà possibile stabilire in quale misura la direttiva ha raggiunto il suo obiettivo. Le prime statistiche sulla sua attuazione dovrebbe essere disponibili nel 2013 e la Commissione pubblicherà una relazione entro metà 2014. La Commissione ha ricevuto

---

<sup>40</sup> Brückner, H. *Labour Market Impact on immigration and its Policy Consequences*. Migration Policy Centre, MPC. (2012).

<sup>41</sup> CESE (2012/C 351/04)

<sup>42</sup> COM(2012) 795 final.

<sup>43</sup> COM (2011)815 definitivo, Analisi annuale della crescita per il 2012, pag. 11.

<sup>44</sup> <https://ec.europa.eu/digital-agenda/node/21022>.

<sup>45</sup> *European Vacancy and Recruitment Report 2012*,

<http://euskillsparorama.ec.europa.eu/docs/EVVR2012Factsheets/08-Bottleneck.pdf>

<sup>46</sup> Nel settore informatico, ad esempio: IP/13/52 - A Davos la Commissione chiama all'azione le imprese del settore delle tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni per colmare le lacune in termini di competenze e di posti di lavoro in ambito digitale. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-52\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-52_it.htm)

<sup>47</sup> OCSE, *Settling In: OECD Indicators of Immigrant Integration 2012*, tabella 1.A1.2 *Educational attainment of foreign-born and native-born populations aged 15 to 64 not in education, 2009-10*.

<sup>48</sup> Secondo l'OCSE, la percentuale di persone con un livello di istruzione elevato tra gli abitanti di origine straniera è inferiore nell'UE rispetto agli Stati Uniti o al Canada (fonte: *Settling In: OECD Indicators of Immigrant Integration 2012*, capitolo 7, tabella 1.A1.2).

<sup>49</sup> Fra gli aspetti affrontati dall'approccio globale: prevenzione e lotta alla migrazione irregolare, eliminazione della tratta di esseri umani, massimizzazione dell'effetto sullo sviluppo della migrazione e della mobilità, promozione della protezione internazionale e rafforzamento della dimensione esterna dell'asilo.

<sup>50</sup> Direttiva 2009/50/CE del 25 maggio 2009.

notifica dell'avvenuto recepimento della direttiva "permesso unico"<sup>51</sup> da alcuni Stati membri e invita gli altri Stati membri a rispettare il termine fissato a fine 2013. Sono poi necessari ulteriori sforzi dei colegislatori affinché passino le proposte di direttiva "lavoratori stagionali"<sup>52</sup> e "trasferimenti intrasocietari"<sup>53</sup>, per le quali sono proseguiti i negoziati nel 2012.

Il portale europeo dell'immigrazione<sup>54</sup> è uno strumento importante ai fini di una migliore informazione dei potenziali migranti sulle possibilità e condizioni per migrare legalmente. In media il portale ha ricevuto circa 7 000 visitatori al mese nell'ultimo trimestre del 2012. Disponibile in francese e inglese, sarà presentato gradualmente anche in altre versioni linguistiche<sup>55</sup>.

Per fare dell'UE una destinazione più allettante per gli studenti e i ricercatori di talento e per stimolare la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione, la Commissione ha adottato una proposta di rifusione della legislazione sulle norme in materia di condizioni di ingresso e soggiorno e di diritti dei cittadini di paesi terzi ricercatori e studenti e appartenenti a altri gruppi<sup>56</sup>. La proposta vuole colmare le attuali carenze introducendo condizioni di ammissione e garanzie procedurali più chiare, aumentando la coerenza con i programmi di mobilità dell'UE, quali Erasmus Mundus e Marie Curie e dando agli studenti maggiori opportunità di cercare lavoro durante e al termine degli studi. Inoltre mira a garantire una maggiore protezione e l'effettivo esercizio di certi diritti di parità di trattamento rispetto ai cittadini nazionali.

La proposta di regolamento che istituisce il Corpo volontario europeo di aiuto umanitario *EU Aid Volunteers*<sup>57</sup> prevede poi la possibilità per cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo di essere ammessi al Corpo.

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha pronunciato due sentenze<sup>58</sup> sull'interpretazione della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo<sup>59</sup>. Una delle due riguarda il diritto alla parità di trattamento in materia di sussidi per l'alloggio per i cittadini di paesi terzi ai quali si applica la direttiva. La Corte ha parimenti confermato che uno Stato membro non può esigere contributi eccessivi e sproporzionati per il rilascio dei permessi di soggiorno ai cittadini di paesi terzi.

### III.3. Controlli di frontiera e visti intelligenti per contribuire alla crescita

Facilitare l'attraversamento delle frontiere in entrata per i cittadini di paesi terzi è un altro modo per fare dell'UE una destinazione più attraente. Il 28 febbraio 2013 la Commissione ha adottato il pacchetto "frontiere intelligenti" con cui propone un sistema di ingressi/uscite<sup>60</sup>, un programma per viaggiatori registrati<sup>61</sup> e conseguenti modifiche del codice frontiere Schengen

<sup>51</sup> Direttiva 2011/98/UE del 13 dicembre 2011. La direttiva dovrà essere recepita entro il 25 dicembre 2013.

<sup>52</sup> Cfr. [EP Legislative Observatory : Inter-institutional reference 2010/0209\(COD\)](#)

<sup>53</sup> Cfr. [EP Legislative Observatory : Inter-institutional reference 2010/0210\(COD\)](#)

<sup>54</sup> <http://ec.europa.eu/immigration>

<sup>55</sup> La versione spagnola è stata lanciata nel gennaio 2013, quella araba sarà varata nel 2013.

<sup>56</sup> COM(2013) 151 final del 25 marzo 2013. Normativa vigente: direttiva 2005/71/CE (ricercatori) e direttiva 2004/114/CE (studenti).

<sup>57</sup> COM(2012) 514 final.

<sup>58</sup> Cause C-571/10 e C-508/10, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2012/20120510\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2012/20120510_en.htm)

<sup>59</sup> Direttiva 2003/109/CE, come modificata dalla direttiva 2011/51/UE che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale.

<sup>60</sup> COM(2013) 95 final.

<sup>61</sup> COM(2013) 97 final.



per accelerare, agevolare e rafforzare le procedure di verifica di frontiera a beneficio degli stranieri che viaggiano nell'Unione europea.

Con il numero di visti Schengen rilasciati a livello mondiale che è ancora aumentato nel 2012 passando a 14,2 milioni, a fronte dei 12,7 milioni del 2011, è chiaro che l'attuazione del codice dei visti<sup>62</sup> comincia a dare risultati.

Nel 2012 la Commissione ha evidenziato<sup>63</sup> come una politica dei visti intelligente può contribuire agli obiettivi di crescita di Europa 2020 facilitando i movimenti legittimi delle persone, compresi quelli di chi viaggia per turismo. La relazione sull'attuazione del codice dei visti sarà inoltre corredata da proposte di modifica al fine di garantire che la politica dei visti dell'UE stimoli la crescita economica e gli scambi culturali facilitando gli spostamenti dei viaggiatori in regola, di quanti cioè viaggiano per affari o turismo, degli studenti e dei giovani, pur continuando a garantire un elevato livello di sicurezza nell'UE. Le modifiche proposte saranno oggetto di una valutazione d'impatto. Nel 2012 è proseguita l'introduzione del sistema d'informazione visti (VIS) per includere altre due regioni (Vicino Oriente e regione del Golfo). Sono quindi aumentate le domande di visto soggette alle procedure VIS, con la conseguenza che il trattamento delle domande sarà più rapido e più efficace sarà la lotta al furto d'identità.<sup>64</sup> Attualmente la Commissione sta conducendo uno studio sul riconoscimento delle impronte digitali dei bambini di età inferiore a 12 anni, per stabilire scientificamente se esiste un limite di età per rilevare le impronte digitali.

#### **III.4. Permettere l'integrazione nelle nostre società**

L'Unione europea ha il dovere di garantire che siano messe in atto misure efficaci per promuovere l'integrazione, con la partecipazione sia dei migranti sia delle società in cui questi vivono.<sup>65</sup> L'accesso all'istruzione, ai servizi sociali e sanitari è determinante per l'integrazione. Nel 2012 gli Stati membri hanno avviato il processo di attuazione della direttiva "permesso unico" del 2011 che offre ai cittadini di paesi terzi che rientrano nel suo ambito di applicazione il diritto alla parità di trattamento rispetto ai cittadini dell'UE, ad esempio per quanto riguarda le condizioni di lavoro e retribuzione, l'istruzione e la formazione professionale, la sicurezza sociale.

Al di là del contributo che apportano all'economia dell'UE e all'innovazione, i migranti svolgono un ruolo intrinsecamente positivo che va rispettato. La ricca varietà culturale e sociale dell'UE e la sua tolleranza devono continuare a fungere da un esempio positivo. Tuttavia, preoccupa la recrudescenza dei fenomeni di violenza xenofoba a danno dei migranti in tutta l'UE. Con politiche di immigrazione e integrazione ben gestite, l'UE può contribuire attivamente a contrastare i comportamenti xenofobi, ad esempio sostenendo il dialogo e promuovendo la comprensione e la fiducia tra comunità diverse.

La situazione dei cittadini di paesi terzi rispetto alla totalità della popolazione europea indica che si può fare molto di più per assicurare l'integrazione degli immigrati già residenti nell'Unione europea e permettere loro di sviluppare appieno le proprie potenzialità in un

---

<sup>62</sup> Regolamento (UE) n. 810/2009.

<sup>63</sup> COM (2012) 649 final. Comunicazione della Commissione - Attuazione e sviluppo della politica comune in materia di visti per stimolare la crescita nell'UE, accompagnata anche da una relazione sul funzionamento della cooperazione locale Schengen (COM (2012) 648 final).

<sup>64</sup> Nel 2012 sono state introdotte nel VIS all'incirca 2,4 milioni di domande di visto, ossia un 16% del totale delle domande di visto in quell'anno.

<sup>65</sup> La strategia attuale dell'UE a questo riguardo è fissata nell'agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi, vedi COM(2011) 455 definitivo e successive conclusioni del 3135° Consiglio GAI del 13 e 14 dicembre 2011. Si veda anche il relativo parere del Comitato delle regioni (CIVEX-V-024).

ambiente che ne rispetta i diritti fondamentali pienamente e contribuire così alla prosperità delle nostre società.

Stando alla relazione 2012 sull'occupazione e gli sviluppi sociali in Europa<sup>66</sup>, il tasso di disoccupazione è più elevato tra i cittadini di paesi terzi (21,3% rispetto alla media europea del 10,5%). I cittadini di paesi terzi risultano inoltre sovraqualificati rispetto agli equivalenti nazionali e più a rischio di povertà o esclusione sociale<sup>67</sup>. Il rischio di povertà e esclusione sociale per gli stranieri tra i 25 e i 54 anni è superiore in media agli altri di 10 punti percentuali in tutta l'Europa. Il rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali tra migranti e cittadini UE permane poi significativo, con 8 punti percentuali. Per giunta, i minori di origine straniera corrono maggiori rischi di abbandono scolastico<sup>68</sup>. Secondo un altro studio i giovani di origine straniera sono molto più propensi a alimentare le schiere dei cosiddetti “disoccupati e al di fuori di ogni ciclo di istruzione e formazione” (NEET) rispetto ai loro coetanei<sup>69</sup>. A fronte di questa sfida il Consiglio ha adottato delle conclusioni nel novembre 2012 sulla partecipazione e inclusione sociale dei giovani, con particolare attenzione a quelli provenienti da un contesto migratorio<sup>70</sup>.

Il “pacchetto di investimenti sociali” fornisce agli Stati membri un orientamento e sostegno nel rimuovere gli ostacoli alla partecipazione al mercato del lavoro dei lavoratori sottorappresentati, tra cui i migranti, e li esorta ad agire per affrontare le discriminazioni sul posto di lavoro, migliorare i regimi che disciplinano il riconoscimento di competenze e qualifiche professionali e agevolare l'accesso dei migranti all'istruzione (in particolare superiore), ai servizi dell'occupazione (compresa l'informazione sui posti di lavoro vacanti), ai servizi finanziari, alle prestazioni di sicurezza sociale e all'assistenza sociale<sup>71</sup>.

Il ricongiungimento familiare svolge un ruolo nell'agevolare e promuovere l'integrazione. Sulla scorta di una consultazione pubblica delle parti interessate a seguito del libro verde sul diritto al ricongiungimento familiare del 2011<sup>72</sup>, la Commissione sta elaborando orientamenti per garantire l'attuazione efficiente, trasparente e chiara a livello dell'UE delle norme sul ricongiungimento familiare. Questi orientamenti, previsti per fine 2013, risponderanno all'esigenza di coniugare il diritto fondamentale alla vita familiare e il dovere di applicare tale diritto realmente e in modo coerente in base alle norme della direttiva<sup>73</sup>.

### III.5. Prospettiva esterna

La migrazione è ormai un punto prioritario dell'agenda globale. Nell'ambito dell'approccio globale, che costituisce il quadro generale della politica migratoria esterna dell'UE, l'Unione

---

<sup>66</sup> Consultabile in inglese

all'indirizzo <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=1774&furtherNews=yes>

<sup>67</sup> Le statistiche sul tasso di disoccupazione specifiche per Stato membro figurano nel documento SWD(2013) 210.

<sup>68</sup> COM(2013) 83 final pagg. 6-7.

<sup>69</sup> Eurofound (2012), *NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*.

<sup>70</sup> Cfr. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/educ/133859.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/educ/133859.pdf).

<sup>71</sup> COM (2013) 83 final — Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione, in particolare attuando il Fondo sociale europeo nel periodo 2014-2020, pagg. 11-12, SWD (2013) 39 final e follow-up dell'attuazione negli Stati membri della raccomandazione della Commissione del 2008 relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro (*Follow-up on the implementation by the Member States of the 2008 European Commission recommendation on active inclusion of people excluded from the labour market - Towards a social investment approach*) pag. 56.

<sup>72</sup> COM(2011) 735 definitivo. I contributi ricevuti in risposta al libro verde sono consultabili all'indirizzo [http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting\\_public/consulting\\_0023\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0023_en.htm).

<sup>73</sup> Contribuisce al dibattito lo studio REM *Misuses of the Right to Family Reunification - Marriages and convenience and false declarations of parenthood* del giugno 2012.

ha intrapreso una serie di iniziative a livello sia regionale che mondiale. Agevolando la migrazione e la mobilità si dovrebbe contribuire alla crescita economica e alla competitività dell'UE. L'importanza del nesso tra sviluppo e migrazione trova inoltre esplicita conferma nel quadro della politica di sviluppo dell'UE, il cosiddetto «programma di cambiamento».

In aggiunta ai partenariati per la mobilità esistenti, nel 2012 si sono tenuti i negoziati con il Marocco e la Tunisia per istituire nuovi partenariati, agevolare la mobilità e gestire meglio la migrazione legale<sup>74</sup>. L'UE ha inoltre avviato colloqui esplorativi con l'Azerbaijan. È stato poi iniziato un dialogo strutturato su migrazione, mobilità e sicurezza con la Giordania, che possa sfociare su un partenariato per la mobilità. Seguiranno dialoghi dello stesso tipo con altri paesi del Mediterraneo meridionale, quando lo permetterà la situazione politica. Attualmente è anche all'esame un nuovo ambito di cooperazione, le «agende comuni su migrazione e mobilità», con paesi prioritari diversi dai paesi vicini, come l'India.

L'Unione europea ha inoltre avviato nel 2012 numerosi processi di dialogo e cooperazione a livello regionale e subregionale, per tutte le questioni e i temi di comune interesse nel settore della migrazione e della mobilità. In linea con le conclusioni del Consiglio del 29 maggio 2012<sup>75</sup>, è stata accordata priorità al partenariato UE-Africa su migrazione, mobilità e occupazione e al processo di Rabat<sup>76</sup> sul fronte meridionale, al processo di Praga<sup>77</sup> e al gruppo di esperti su migrazione e asilo del partenariato orientale sul fronte orientale, al dialogo UE-ALC sulla migrazione e al dialogo con i paesi lungo la via della seta nel quadro del processo di Budapest<sup>78</sup>.

Anche i paesi di origine traggono vantaggio da una gestione efficace dei canali legali di ingresso nell'UE, la cui importanza non va sottovalutata. Le rimesse sono ancora una notevole fonte di reddito privato per molte famiglie nei paesi terzi, e nel 2011 ammontavano a 28,5 miliardi di euro, con un aumento del 3% rispetto al 2010<sup>79</sup>. La Commissione e gli Stati membri hanno intrapreso una serie di iniziative collegate alle rimesse negli ultimi anni apportando miglioramenti, tuttavia resta ancora molto da fare<sup>80</sup>. Le diaspore contribuiscono inoltre allo sviluppo dei paesi d'origine in molti altri modi, anche con il trasferimento di competenze e promuovendo gli investimenti.

A livello globale l'UE sta partecipato attivamente ai preparativi del dialogo ad alto livello delle Nazioni Unite su migrazione internazionale e sviluppo che si terrà in occasione della 68° sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 3 e 4 ottobre 2013, in modo da contribuire efficacemente al successo dell'incontro. Nella comunicazione «Massimizzare l'incidenza della migrazione sullo sviluppo Contributo dell'UE al dialogo ad alto livello delle Nazioni Unite e prossime iniziative per rafforzare il nesso tra sviluppo e migrazione»<sup>81</sup>, viene trattato il nesso tra migrazione e sviluppo e definita la posizione comune dell'UE con messaggi chiave per il miglioramento della cooperazione globale.

---

<sup>74</sup> Un accordo politico è stato raggiunto con il Marocco il 1° marzo 2013.

<sup>75</sup> Conclusioni del Consiglio sull'approccio globale in materia di migrazione e mobilità (documento 9417/12).

<sup>76</sup> Partenariato euro-africano per la migrazione e lo sviluppo, dichiarazione firmata a Rabat nel 2006.

<sup>77</sup> Il processo politico per la promozione di partenariati in materia di migrazione tra gli Stati partecipanti di Unione europea, spazio Schengen, Europa sud orientale e Europa orientale, Asia centrale oltre alla Turchia, è iniziato con una conferenza ministeriale a Praga nel 2009. Cfr. [www.icmpd.org](http://www.icmpd.org)

<sup>78</sup> Forum consultivo di oltre 50 governi e 10 organizzazioni internazionali per lo sviluppo di sistemi globali e sostenibili di gestione ordinata dei flussi migratori. Cfr. [www.icmpd.org](http://www.icmpd.org)

<sup>79</sup> Comunicato stampa Eurostat n. 176/2012 dell'11 dicembre 2012.

<sup>80</sup> *EU Remittances for Developing Countries, Remaining Barriers, Challenges and Recommendations*. [http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/eu\\_remittances\\_for\\_developing\\_countries\\_final\\_19-11-2012.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/eu_remittances_for_developing_countries_final_19-11-2012.pdf).

<sup>81</sup> COM(2013) 292 final del 21 maggio 2013.

## IV. RACCOGLIERE LE SFIDE DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE

### IV.1. Portare a compimento il sistema europeo comune di asilo

L'Europa rimane un'importante destinazione per coloro che hanno una reale esigenza di protezione. Perché l'UE possa disporre ovunque al suo interno un regime di protezione uniforme, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno collaborato intensamente nel 2012 per completare il necessario pacchetto di strumenti per la seconda fase del sistema europeo comune di asilo. Dopo l'adozione della nuova direttiva qualifiche<sup>82</sup> nel 2011, è stato raggiunto un accordo politico nel 2012 sulla la rifusione del regolamento Dublino<sup>83</sup> e della direttiva accoglienza<sup>84</sup>. Le modifiche della direttiva accoglienza sono particolarmente importanti in quanto introducono per la prima volta precise modalità di applicazione in relazione al trattenimento connesso all'asilo, compreso un elenco esauriente di motivi restrittivi che giustificano il trattenimento, e requisiti rigorosi in materia di condizioni di trattenimento. Le modifiche del regolamento Dublino ne miglioreranno l'efficienza e gli aspetti di protezione, in particolare per quanto riguarda il diritto di presentare ricorso contro decisioni di trasferimento e il mantenimento dell'unità del nucleo familiare. Nel marzo 2013 è stato raggiunto un accordo politico sugli ultimi due atti legislativi che costituiscono il sistema europeo comune di asilo: la rifusione di due strumenti, la direttiva procedure<sup>85</sup> e il regolamento che istituisce l'Eurodac per il confronto delle impronte digitali<sup>86</sup>. Con la nuova direttiva procedure si avranno decisioni in materia di asilo più eque, rapide e di migliore qualità, saranno prese in maggiore considerazione le esigenze particolari delle persone vulnerabili e sarà maggiore la protezione accordata ai minori non accompagnati e alle vittime di tortura. Il nuovo regolamento Eurodac permetterà l'accesso a fini di contrasto alla banca dati UE delle impronte digitali dei richiedenti asilo, subordinandolo a condizioni rigorosamente limitate alla prevenzione, individuazione e investigazione dei reati più gravi, quali l'omicidio e il terrorismo.

Una volta che queste misure di asilo saranno effettive, l'UE disporrà in tutto il suo territorio di un sistema globale di asilo comprendente procedure comuni e uno status uniforme per quanti hanno ottenuto l'asilo o la protezione sussidiaria, e di sufficienti garanzie contro un uso improprio. Obiettivo di tali misure è anche garantire che siano tutelati i diritti fondamentali dei richiedenti asilo, in particolare il principio di non respingimento e il diritto a un ricorso effettivo.

### IV.2. Favorire la cooperazione pratica e la solidarietà all'interno dell'UE

Il dibattito sulla solidarietà all'interno dell'UE in materia di asilo è stato intenso, con documenti strategici adottati dal Parlamento europeo<sup>87</sup> e dal Consiglio<sup>88</sup> e pareri espressi dal Comitato delle regioni<sup>89</sup> e dal Comitato economico e sociale europeo<sup>90</sup>. Hanno riscosso

<sup>82</sup> Direttiva 2011/95/UE

<sup>83</sup> Rifusione della direttiva 2003/9/CE. Comunicato stampa del Consiglio 14556/12. Consiglio GAI del 25.10.2012.

<sup>84</sup> Rifusione del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio. Comunicato stampa del Consiglio 17315/12. Consiglio GAI del 6-7.12.2012.

<sup>85</sup> Direttiva 2005/85/CE del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato. GU L 326 del 13.12.2005, pag. 13. [EP legislative observatory](#), riferimento interistituzionale COD(2009)0165

<sup>86</sup> Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio. GU L 316 del 15.12.2000, pag. 1. [EP legislative observatory](#), riferimento interistituzionale COD(2008)0242. La prossima relazione annuale Eurodac sarà pubblicata nel secondo semestre del 2013.

<sup>87</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0310+0+DOC+XML+V0//IT>

<sup>88</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/130731.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/130731.pdf)

<sup>89</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:277:0012:0017:IT:PDF>

sostegno le grandi linee della strategia della Commissione espone nella comunicazione sulla solidarietà all'interno dell'UE in materia di asilo<sup>91</sup>. Questa strategia si fonda sul consolidamento della fiducia reciproca e lo sviluppo parallelo di una varietà di strumenti che possano rispondere a diverse esigenze e situazioni negli Stati membri. I vari strumenti e quadri avranno successo nella pratica soltanto con il pieno coinvolgimento delle autorità degli Stati membri e dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO).

L'impegno degli Stati membri a favore della solidarietà è stato messo a dura prova in tre occasioni nel 2012: con il piano d'azione nazionale della Grecia su asilo e migrazione<sup>92</sup>, il conflitto in Siria e la ricollocazione di beneficiari di protezione internazionale all'interno dell'UE, in particolare tramite il progetto EUREMA II. In tutte e tre le occasioni è risultato chiaramente che occorre favorire l'attuazione pratica degli impegni di solidarietà assunti.

La questione è stata discussa in una riunione di esperti sulla solidarietà all'interno dell'UE tenutasi agli inizi del 2013. La riunione ha confermato che esiste ancora margine per una più stretta cooperazione pratica tra le autorità nazionali. Ad esempio, è risultato che, nonostante la qualità indiscussa del curriculum europeo in materia di asilo, solamente pochi Stati membri ne fanno un uso estensivo. Allo stesso tempo, diversi esperti degli Stati membri si sono detti pronti a approfondire a livello dell'Unione l'analisi delle procedure nazionali di asilo, proprio per rafforzare la fiducia reciproca attraverso una coerente attuazione delle nuove leggi promulgate in questo campo. Per quanto riguarda la prevenzione e la gestione delle crisi, nel corso dell'incontro sono stati sollevati problemi fondamentali quali le funzioni di coordinamento delle azioni di solidarietà a livello dell'UE e la pianificazione di contingenza in situazioni di crisi.

#### **IV.2.1. Un ufficio europeo di sostegno per l'asilo pienamente operativo**

L'EASO<sup>93</sup> svolge un ruolo cruciale nell'attuazione del sistema europeo comune di asilo, specie promuovendo la cooperazione pratica e coordinando il supporto operativo tra gli Stati membri<sup>94</sup>. L'EASO ha acquisito piena autonomia finanziaria nel settembre 2012 e le principali misure di cooperazione pratica in materia di asilo, precedentemente gestite dalla Commissione, gli sono state trasferite nel 2012. Pur continuando a sostenere l'attuazione del piano d'azione dell'UE in materia di migrazione e asilo in Grecia, l'EASO ha provveduto a un secondo invio di squadre di sostegno per l'asilo, questa volta in Lussemburgo, per dare assistenza alla formazione degli agenti di nuova assunzione. L'EASO funge sempre più da fonte di informazioni, con l'obiettivo di decidere azioni preventive e affrontare questioni specifiche prima che si trasformino in crisi. L'Ufficio dipende, per svolgere le sue funzioni, dalle risorse degli Stati membri e questi sono a loro volta esortati a aumentare il sostegno e contributo ad altri progetti gestiti dall'EASO, come il curriculum europeo in materia di asilo e le informazioni sui paesi di origine.

La partnership tra la Commissione europea e EASO andrà rafforzandosi nel 2013, anno in cui l'Ufficio diventerà partner cruciale nell'attuazione della nuova legislazione. Nel 2013 si terrà una prima valutazione dell'EASO, in linea con la comunicazione sulla solidarietà all'interno

---

<sup>90</sup> <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions>

<sup>91</sup> COM(2011) 835 definitivo

<sup>92</sup> Vedi anche la task force della Commissione per la Grecia all'indirizzo [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/taskforce-greece/](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/taskforce-greece/).

<sup>93</sup> Il sito ufficiale dell'EASO è stato lanciato nel 2012: <http://easo.europa.eu>. La prima relazione annuale dell'EASO è stata pubblicata nel giugno 2012.

<sup>94</sup> La relazione annuale, da pubblicarsi a metà 2013, darà ulteriori dettagli delle varie attività svolte nel 2012.

dell'UE<sup>95</sup>. La Commissione collaborerà inoltre con l'Ufficio affinché siano prese tutte le misure previste nella dichiarazione congiunta sulle agenzie decentrate<sup>96</sup>.

#### **IV.2.2. Sostegno per l'asilo alla Grecia**

La Commissione, insieme con l'EASO e altre parti interessate, si è attivata per aiutare la Grecia a migliorare il suo sistema di asilo con missioni sul campo, un finanziamento mirato e l'invio di squadre di sostegno per l'asilo e esperti di fondi europei.

Tra gli sviluppi positivi: un nuovo servizio di asilo indipendente, misure per ridurre l'arretrato come l'istituzione di commissioni di ricorso e una task force speciale. Per sostenere questi sforzi è stato poi stanziato un finanziamento di circa 19,95 milioni di EUR per il periodo 2011-2013 tramite il Fondo europeo per i rifugiati, con una dotazione di circa 3,2 milioni per il solo 2013<sup>97</sup>.

Pur accogliendo con favore questi sviluppi, la Commissione ritiene che permangano delle lacune e che siano necessari nuovi sforzi, in particolare per quanto riguarda il rispetto dei diritti umani nei centri di trattenimento, un più vasto accesso alla procedura di asilo e una maggiore disponibilità di strutture di accoglienza aperte. La Commissione continuerà a collaborare con le autorità greche per stabilire un ordine di priorità e quindi favorire la rapida attuazione del piano d'azione. Sono inoltre necessari un sostegno costante e la solidarietà degli altri Stati membri dell'UE. L'importanza di una vigilanza continua a tale riguardo trova conferma nelle implicazioni per l'intero sistema europeo di asilo della sentenza della Grande Sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea nelle cause riunite C-411/10 e C-493/10<sup>98</sup>.

#### **IV.2.3. Protezione per coloro che fuggono dalla Siria**

La migrazione dovuta al conflitto in Siria rappresenta una grossa sfida per i sistemi di asilo di alcuni Stati membri. La stragrande maggioranza dei quasi 600 000 siriani che hanno abbandonato il loro paese nel 2012 si è recata in Giordania, Turchia, Libano e Iraq<sup>99</sup>, e in circa 23 770<sup>100</sup> hanno chiesto asilo all'UE. Molte delle domande sono state rivolte a Germania e Svezia (circa il 33% ciascuna del totale), con un'incidenza marginale sugli altri Stati membri. Sebbene queste cifre non siano sufficientemente consistenti da destabilizzare i sistemi di asilo, specie in considerazione del fatto che in Germania soprattutto la valutazione delle domande si è potuta fare rapidamente, è risultato chiaro che era tuttavia necessaria una maggiore preparazione, vista la situazione imponderabile.

A partire da agosto 2012, la Commissione ha istituito una rete con le agenzie competenti (EASO, Frontex, Europol) per l'ordinario scambio di informazioni, al fine di coordinarne le azioni. Questo meccanismo di coordinamento tra la Commissione europea e le agenzie UE è un progetto per migliorare il monitoraggio complessivo della situazione alle frontiere esterne dell'UE e dei suoi sistemi di asilo. Ne risulterà agevolata l'attivazione tempestiva degli

<sup>95</sup> COM(2011) 835 definitivo.

<sup>96</sup> [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/sefcovic/headlines/news/2012/07/2012\\_07\\_17\\_joint\\_agreement\\_agencies\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/sefcovic/headlines/news/2012/07/2012_07_17_joint_agreement_agencies_en.htm)

<sup>97</sup> Per il periodo 2011-2013 la Grecia ha ugualmente ricevuto un importo di 97,9 milioni di EUR dal Fondo per i rimpatri e di 129,7 milioni di EUR dal Fondo per le frontiere esterne. Nel 2013 gli importi stanziati ammontano a 35,3 e 44 milioni di EUR rispettivamente. Nei 19,95 milioni di EUR rientrano 7,7 milioni in finanziamenti di emergenza del Fondo europeo per i rifugiati.

<sup>98</sup> Cause riunite C-411/10 e C-493/10 (N.S., M.E. e altri)  
[http://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/arrets/10c411\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/10c411_en.pdf)

<sup>99</sup> <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>. La cifra è aggiornata ai primi di gennaio 2013.

<sup>100</sup> Dati per dicembre, non sono disponibili per tutti gli Stati membri. Dati non disponibili per NL.

strumenti di sostegno, anche attraverso il meccanismo di allarme rapido previsto all'articolo 33 del nuovo regolamento Dublino.

#### **IV.2.4. Ricollocazione all'interno dell'UE**

La ricollocazione dei beneficiari di protezione internazionale resta il gesto più concreto di solidarietà fra Stati membri che desiderino alleviare le pressioni sugli altrui sistemi di asilo. Ma è anche uno dei più controversi. Sebbene il progetto EUREMA II<sup>101</sup>, avviato nel 2012, sia stato prorogato sino alla fine del 2013, sussistono difficoltà nel ricollocare i beneficiari da Malta verso alcuni Stati membri partecipanti. Secondo l'EASO e le informazioni pervenute alla Commissione dall'UNHCR, la IOM e il governo maltese, le motivazioni vanno dai criteri talvolta restrittivi applicati dagli Stati membri nel selezionare i beneficiari della ricollocazione alla percezione dei beneficiari per cui il ricongiungimento familiare e le prospettive di integrazione nello Stato membro che offre di ricollocarli potrebbero causare loro difficoltà.

#### **IV.3. Dimensione esterna dell'asilo — Programmi di protezione regionale e reinsediamento**

La solidarietà non dovrebbe limitarsi ai confini dell'UE e i paesi terzi dovrebbero beneficiare anche loro del sostegno dell'UE in materia di protezione internazionale. Nell'ambito dell'approccio globale, è previsto che l'Unione cooperi di più con i paesi terzi interessati per contribuire a intensificarne i sistemi di protezione e garantire il rispetto delle norme internazionali, ma anche per dare prova di solidarietà nei confronti dei rifugiati e di persone altrimenti bisognose di protezione in tutto il mondo. I programmi di protezione regionale e il reinsediamento sono strumenti chiave per conseguire questo obiettivo, in aggiunta alla cooperazione dell'UE con i paesi terzi sia a livello bilaterale che multilaterale.

Oltre a lavorare per gli attuali programmi di protezione regionale<sup>102</sup> e a seguito di una richiesta del Consiglio Giustizia e affari interni<sup>103</sup>, la Commissione sta facendo fronte al conflitto in Siria e alla situazione dei rifugiati nei paesi limitrofi istituendo per il 2014 un programma di sviluppo e di protezione regionale in Medio Oriente, complementare all'assistenza umanitaria immediata già in atto.

La Commissione sta altresì sostenendo finanziariamente l'UNHCR in modo che i rifugiati nei paesi confinanti con la Siria siano registrati correttamente e quindi possano accedere alla protezione. Il sostegno comprende l'assistenza alle autorità locali per il trasporto dai valichi di frontiera, le necessarie attrezzature e forniture e, ove necessario, la formazione e l'informazione delle organizzazioni non governative, dei funzionari e altri soggetti interessati riguardo ai principi fondamentali della protezione internazionale.

Il reinsediamento nell'UE di rifugiati dai paesi terzi resta un importante atto di solidarietà tra l'UE e i suoi Stati membri con i paesi terzi che ospitano ingenti numeri di rifugiati. Obiettivo della Commissione è garantire che ogni anno aumenti il numero degli Stati membri che reinsediano e dei rifugiati reinsediati, sempre nel rispetto della natura volontaria del reinsediamento. Nel raggiungere l'accordo sul programma comune di reinsediamento UE<sup>104</sup> nell'ambito del Fondo europeo per i rifugiati nel marzo 2012, gli Stati membri hanno convenuto, per la prima volta, priorità comuni specifiche dell'Unione in materia di

---

<sup>101</sup> Il primo progetto di ricollocazione da Malta (EUREMA) ha riguardato 227 beneficiari di protezione internazionale nel 2010-2011. Per EUREMA II, sono stati promessi inizialmente 97 posti cui si sono aggiunti altri 265 impegni bilaterali al di fuori del progetto. In tutto il 2012 sono state ricollocate tramite EUREMA II o accordi bilaterali 105 persone.

<sup>102</sup> La Commissione è anche molto attiva nel sostenere lo sviluppo dei programmi di protezione regionale nell'Africa settentrionale (Egitto, Tunisia).

<sup>103</sup> Ottobre 2012. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/133241.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/133241.pdf).

<sup>104</sup> Decisione 281/2012/UE del 29 marzo 2012. <http://www.resettlement.eu>

reinsediamento per il 2013<sup>105</sup>. Con ciò hanno dato un chiaro segnale politico di unità e solidarietà con la comunità internazionale e i rifugiati che necessitano di una soluzione sostenibile e hanno espresso nel contempo quanto sia importante per l'UE e gli Stati membri indirizzare gli sforzi di reinsediamento dell'Unione verso le situazioni prolungate che meritano attenzione particolare e maggiore impegno. Le linee generali del programma di reinsediamento UE dal 2014 in poi sono attualmente oggetto di negoziato nell'ambito del nuovo Fondo Asilo e migrazione.

#### **IV.4. Minori non accompagnati**

I minori non accompagnati, anche quelli che non chiedono asilo, costituiscono un gruppo vulnerabile che ha riscosso notevole attenzione nel 2012. La relazione intermedia<sup>106</sup> relativa all'attuazione del Piano d'azione sui minori non accompagnati (2010-2014)<sup>107</sup> evidenzia la necessità di migliorare la raccolta di dati, prevenire la migrazione a rischio e la tratta dei minori, disporre l'accoglienza e garanzie procedurali nell'UE e ricercare soluzioni durature per rispondere efficacemente a questa sfida complessa. Integrare le esigenze specifiche dei minori (non accompagnati) e riconoscerne adeguatamente la posizione vulnerabile nelle situazioni di asilo ha costituito uno dei punti più importanti per la Commissione nel corso dei negoziati relativi agli strumenti del sistema europeo comune di asilo.

L'EASO ha avviato diverse iniziative sulle tecniche di accertamento dell'età e sul reperimento delle famiglie. La Commissione ha poi lanciato un invito a presentare proposte per progetti di analisi politica e migliori pratiche per l'accoglienza, la protezione e l'integrazione dei minori non accompagnati<sup>108</sup>.

#### **IV.5. Sradicare la tratta degli esseri umani e tutelare le vittime**

Serve una forte cooperazione tra l'UE e i suoi Stati membri per eliminare la tratta, che è un fenomeno prevalentemente transfrontaliero. Le vittime della tratta convogliate nell'Unione europea provengono principalmente dalla Nigeria e dalla Cina.

Nel 2012 si sono avuti importanti e dinamici sviluppi del quadro giuridico e politico dell'UE in materia di lotta contro la tratta. Nel giugno 2012 la Commissione ha varato la strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani 2012-2016<sup>109</sup>, ponendo le vittime al centro della sua politica e integrando l'attuazione della legislazione dell'UE in materia di tratta<sup>110</sup>. L'ufficio del coordinatore antitratta dell'UE, nominato nel 2011, svolge un ruolo fondamentale ai fini del monitoraggio dell'attuazione. Nell'ottobre 2012 il Consiglio europeo ha adottato conclusioni<sup>111</sup> in cui approva la strategia e ribadisce la volontà politica e la disponibilità degli Stati membri a onorare gli impegni politici assunti. Il Parlamento europeo, il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato delle regioni hanno accolto anch'essi favorevolmente la comunicazione<sup>112</sup>.

<sup>105</sup> In questo contesto gli Stati membri partecipanti si sono impegnati a reinsediare 3 962 rifugiati nel 2013. Si tratta di un aumento rispetto al 2012, anno durante il quale gli impegni assunti erano stati 3 083.

<sup>106</sup> COM(2012) 554 final e relativo documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2012)281.

<sup>107</sup> COM(2010) 213 definitivo.

<sup>108</sup> Cfr. [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/other-programmes/pilot-project-unaccompanied-minors/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/other-programmes/pilot-project-unaccompanied-minors/index_en.htm).

<sup>109</sup> COM(2012) 286 final.

<sup>110</sup> In particolare la direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, GU L 101 del 15.4.2011. Il termine per il recepimento è aprile 2013.

<sup>111</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/133202.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/133202.pdf).

<sup>112</sup> <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.23965> and

<http://toad.cor.europa.eu/corwipdetail.aspx?folderpath=CIVEX-V/035&id=21618>



In relazione alla dimensione esterna della tratta, la seconda (e ultima) relazione di attuazione del documento mirato all'azione sul rafforzamento della dimensione esterna dell'UE nell'azione contro la tratta degli esseri umani<sup>113</sup> ha riconosciuto alla strategia dell'UE il ruolo di nuovo quadro orientativo per la dimensione esterna. La relazione prevede uno sforzo concertato per accrescere la cooperazione con i paesi terzi di origine, transito e destinazione ed è in linea con le conclusioni del Consiglio sull'approccio globale in materia di migrazione e mobilità<sup>114</sup>. La tratta degli esseri umani è un tema specifico di tutti i dialoghi su migrazione e mobilità tra l'UE e i suoi partner, sia a livello regionale che bilaterale, come anche dei partenariati per la mobilità. La relazione comprende un elenco preciso di paesi e regioni con cui l'UE dovrebbe rafforzare e razionalizzare tale cooperazione e partenariato, che dovrà essere riveduto e aggiornato a intervalli regolari.

## V. RISPOSTA STRATEGICA DELL'UE ALLE PRESSIONI MIGRATORIE

### V.1. Un approccio coerente per ridurre la migrazione irregolare

La migrazione irregolare è una sfida continua per l'UE e gli Stati membri, tutti indistintamente colpiti, anche se in misura diversa e secondo le circostanze, al pari dei migranti stessi che versano spesso in condizioni disumane e pericolose. Obiettivo chiaro dell'UE è prevenire e controllare le pressioni esercitate dall'immigrazione irregolare e impedire un uso criminale delle rotte della migrazione legale. È questa la premessa indispensabile di una politica di migrazione legale e di mobilità che si voglia credibile.

Il 23 aprile 2012 il Consiglio ha adottato l'*Azione dell'UE sulle pressioni migratorie — Una risposta strategica*<sup>115</sup>, che evidenzia sei settori strategici prioritari: i) rafforzare la cooperazione con i paesi terzi di transito e di origine sulla gestione della migrazione; ii) migliore gestione delle frontiere alle frontiere esterne; iii) prevenire l'immigrazione clandestina attraverso la frontiera greco-turca; iv) meglio contrastare gli abusi dei canali di migrazione legale; v) preservare la libera circolazione prevenendo abusi da parte di cittadini di paesi terzi e vi) migliorare la gestione della migrazione, tra cui i rimpatri.

L'*Azione dell'UE sulle pressioni migratorie — una risposta strategica* è lo strumento con cui l'UE e i suoi Stati membri intendono affrontare la migrazione irregolare, assicurando nel contempo il rispetto dei diritti fondamentali<sup>116</sup>. Attuare e assicurare il seguito delle sue raccomandazioni richiede una stretta cooperazione tra gli attori istituzionali (Consiglio, Stati membri, Commissione e competenti agenzie dell'UE), ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze e delle funzioni istituzionali<sup>117</sup>. Il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione descrive lo stato di avanzamento degli interventi degli Stati membri nei singoli settori prioritari<sup>118</sup>. Le priorità strategiche devono essere considerate parte integrante della più vasta gestione dei flussi migratori, comprendente tutti gli aspetti che vanno dai dialoghi con i paesi terzi, nell'ambito dell'approccio globale,

<sup>113</sup> <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/12/st13/st13661-re03.it12.pdf>.

<sup>114</sup> <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/12/st09/st09417.it12.pdf>.

<sup>115</sup> Documento del Consiglio 8714/1/12 REV 1.

Cfr.: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/12/st08/st08714-re01.it12.pdf>. Considerata la necessità di riesaminare costantemente la strategia, ogni presidenza del Consiglio ha accettato di inserirla nel proprio programma e di aggiornare l'*Azione dell'UE sulle pressioni migratorie - Una risposta strategica* regolarmente, in particolare nell'ambito del comitato strategico sull'immigrazione, le frontiere e l'asilo (CSIFA).

<sup>116</sup> Ad esempio, le varie pratiche in materia di arresto dei migranti irregolari dovrebbero tener conto del documento di orientamento *Apprehension of migrants in an irregular situation – fundamental rights considerations*, messo a punto dall'Agenzia per i diritti fondamentali nel 2012.

<sup>117</sup> Ad esempio, a negoziare gli accordi di riammissione è la Commissione, in stretta cooperazione con gli Stati membri nell'ambito dei gruppi competenti del Consiglio.

<sup>118</sup> SWD(2013) 210 final, sezione 4.

alle azioni di solidarietà con la Grecia, fino alle azioni intraprese dai singoli Stati membri entro i loro confini.

Chiunque sfrutti cittadini di paesi terzi in posizione irregolare va perseguito per legge. La Commissione sta valutando l'effettiva attuazione negli Stati membri della direttiva sulle sanzioni ai datori di lavoro<sup>119</sup> e su questa base pubblicherà una relazione entro metà 2014. Gli Stati membri sono invitati a riferire in ordine ai risultati delle ispezioni svolte, entro il luglio di ogni anno.

#### *V.1.1 Individuare e affrontare i punti critici*

Frontex svolge un ruolo fondamentale nell'analizzare le rotte della migrazione irregolare e coordina le azioni sui valichi soggetti a maggiore pressione, come attualmente la frontiera greco-turca. Di situazione critiche possono crearsene ovunque, resta quindi importante monitorare gli sviluppi di continuo. Nell'ambito del piano d'azione nazionale della Grecia su asilo e migrazione, tra gli sviluppi positivi si annoverano il miglioramento della gestione integrata delle frontiere esterne grazie alla sorveglianza elettronica e alla creazione di un'unità di coordinamento nazionale, e una effettiva politica di rimpatrio che si concentrerà sul sostegno ai rimpatri volontari e, ove non siano possibili, ai rimpatri forzati.

#### *V.1.2 Accordi di riammissione*

La Commissione continua a promuovere l'attuazione dei 13 accordi di riammissione già siglati dall'UE<sup>120</sup>, alla luce delle conclusioni del Consiglio del 9 e 10 giugno 2011 sulla strategia dell'UE in materia di riammissione, e nel contempo svolge il suo ruolo di negoziatore degli accordi di riammissione dell'UE. Sono stati conclusi nuovi accordi con Capo Verde nell'aprile 2012 e con l'Armenia nell'ottobre 2012. Un accordo è stato raggiunto anche con la Turchia nel giugno 2012, in fase di firma e ratifica. I negoziati con l'Azerbaijan avanzano a ritmo costante. La Commissione si sta adoperando per rafforzare le garanzie a tutela dei diritti fondamentali nei nuovi accordi con i paesi terzi.

Alla riunione ministeriale UE/ACP di Vanuatu del giugno 2012 è stata approvata una serie di raccomandazioni delle riunioni di esperti riguardanti anche la riammissione, intese a migliorare l'attuazione delle pertinenti norme dell'articolo 13 (migrazione) dell'accordo di Cotonou<sup>121</sup>.

#### *V.1.3 Stabilire le norme di una politica comune dei rimpatri*

Tutti gli Stati membri vincolati dalla direttiva rimpatri<sup>122</sup>, eccetto l'Islanda, ne hanno notificato alla Commissione l'avvenuto recepimento entro la fine del 2012. L'UE è quindi in procinto di disporre di norme comuni di rimpatrio, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali. È stata ultimata anche la valutazione della corretta attuazione della direttiva rimpatri negli ordinamenti nazionali, e attualmente la Commissione ne sta curando il follow-up. Una sentenza fondamentale della Corte di giustizia del 2012 chiarisce in quale misura sono compatibili con la direttiva rimpatri le disposizioni di diritto nazionale che sanzionano penalmente il soggiorno irregolare<sup>123</sup>. Per fine 2013 è prevista la pubblicazione di una comunicazione sul rimpatrio.

---

<sup>119</sup> Direttiva 2009/52/CE.

<sup>120</sup> COM(2011) 76.

<sup>121</sup> [http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/index_en.htm)

<sup>122</sup> Direttiva 2008/115/CE.

<sup>123</sup> Più in particolare, la causa C-430/11 (Sagor) ha ulteriormente chiarito in quale misura le disposizioni di diritto nazionale che sanzionano penalmente il soggiorno irregolare compromettono l'applicazione delle norme e delle procedure comuni sancite dalla direttiva. In questo caso, la Corte ha deliberato che la normativa di uno Stato membro che consente di reprimere il soggiorno irregolare di cittadini di paesi

Il 52,1% di tutti i rimpatri effettuati nel 2012 è costituito da rimpatri o partenze volontarie. Il rimpatrio o la partenza volontaria corrisponde quindi all'opzione preferita, sebbene in alcuni casi possa essere necessario ricorrere al rimpatrio forzato. Gli Stati membri dovrebbero continuare a avvalersi pienamente delle possibilità offerte dalla rete europea di rimpatrio volontario (VREN)<sup>124</sup> e dei finanziamenti del Fondo europeo per i rimpatri. Andrebbe incentivata la soluzione dei voli di rimpatrio congiunti, sfruttando appieno il Fondo europeo per i rimpatri e il coordinamento di Frontex<sup>125</sup>. Occorre poi rafforzare le garanzie procedurali previste dalla direttiva rimpatri, tra cui la presenza di autorità di monitoraggio del rimpatrio forzato.

Gli Stati membri devono spesso fare i conti con un numero significativo di cittadini di paesi terzi che è praticamente impossibile rimpatriare, anche in presenza di una decisione di rimpatrio. Uno studio comparativo<sup>126</sup> effettuato per conto della Commissione ha constatato che diversi Stati membri prevedono canali e condizioni affinché la persona colpita da decisione di rimpatrio o provvedimento di allontanamento posticipati possa avviare una procedura di regolarizzazione, a condizione che soddisfi determinati requisiti, come aver soggiornato per un periodo minimo, cooperare e non aver creato problemi di ordine pubblico. La Commissione sta esaminando questo studio e proporrà eventuali azioni nell'ambito della sua comunicazione sul rimpatrio.

#### *V.1.4 Affrontare gli abusi della liberalizzazione dei visti*

Con l'assistenza dell'EASO e di Frontex, la Commissione, continua a monitorare gli effetti dei nuovi regimi di esenzione dal visto attraverso il cosiddetto meccanismo di controllo post-liberalizzazione del visto. Sono proseguiti anche i negoziati sulle modifiche proposte<sup>127</sup> del regolamento n. 539/2001<sup>128</sup>. La revisione del regolamento introdurrà una nuova clausola per la sospensione della liberalizzazione e la modifica del meccanismo di reciprocità, cui ricorrere in ultima istanza, quando cioè l'introduzione del regime di esenzione comporta un improvviso e sostanziale aumento della migrazione irregolare o di domande di asilo infondate. Non è stato ancora raggiunto un accordo sul meccanismo di reciprocità.

## **V.2. Una gestione delle frontiere efficace**

### *V.2.1 Le frontiere esterne dell'UE*

Frontex continua a svolgere un ruolo essenziale nell'agevolare la cooperazione operativa tra gli Stati membri sulla sicurezza delle frontiere e sul rimpatrio. Attuare il nuovo regolamento istitutivo<sup>129</sup>, entrato in vigore nel dicembre 2011, deve costituire ormai una priorità per

---

terzi con un obbligo di permanenza domiciliare è compatibile con le norme comuni della direttiva rimpatri solo se l'esecuzione di tale pena cessa a partire dal momento in cui è possibile il trasferimento fisico dell'interessato fuori di tale Stato membro. La sentenza affina la giurisprudenza della Corte su tale questione basandosi sulla giurisprudenza già consolidata (v. sentenze El Dridi, C61/11, e Achughbabian, C 329/11), ai sensi della quale le disposizioni del diritto nazionale non devono ritardare né in altro modo ostacolare la procedura di rimpatrio.

<sup>124</sup> <http://www.vren-community.org/>

<sup>125</sup> Nel 2012 Frontex ha coordinato un totale di 39 voli di rimpatrio congiunti su 2 110 rimpatriati. Hanno partecipato a tali voli 20 Stati membri (AT, BE, BG, DE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LU, MT, NL, PL, RO, SE, UK) e due paesi associati Schengen (CH, NO). I paesi di rimpatrio erano Armenia, Colombia, Ecuador, Georgia, Ghana, Gambia, Kosovo(\*), Nigeria, Pakistan, Serbia, Ucraina e Uzbekistan. (\* tale designazione non pregiudica le posizioni riguardo allo status ed è in linea con la risoluzione 1244 (1999) dell'UNSC e con il parere della CIG sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo).

<sup>126</sup> Consultabile dall'11.3.2013 all'indirizzo [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/immigration/return-readmission/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/immigration/return-readmission/index_en.htm)

<sup>127</sup> COM(2011) 290 def.

<sup>128</sup> GU L 81 del 21.3.2001, pag. 1.

<sup>129</sup> Regolamento (UE) n. 1168/2011 del 22.11.2011.

l’Agenzia, soprattutto per promuovere un ricorso attivo al nuovo responsabile dei diritti fondamentali e l’uso del forum consultivo sui diritti fondamentali. La Commissione ha accolto favorevolmente la consultazione pubblica su Frontex e i diritti fondamentali lanciata dal Mediatore europeo<sup>130</sup>.

A seguito dell’annullamento, da parte della Corte di giustizia, della decisione 2010/252/UE del Consiglio in relazione agli orientamenti per le operazioni di ricerca e soccorso<sup>131</sup>, la Commissione ha presentato una proposta<sup>132</sup> nell’aprile 2013 a sostituzione di questa decisione, che tiene conto di un’importante sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo del 2012<sup>133</sup>.

In stretto coordinamento con Frontex e gli Stati membri, la Commissione ha continuato a sviluppare il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR), che diventerà operativo nell’ottobre 2013. Entro il primo semestre 2013 dovrebbe essere adottato il regolamento che istituisce il sistema; Consiglio e Parlamento europeo sono invitati a attenersi ai tempi. Onde disporre di un’ampia gamma di strumenti per la gestione delle frontiere esterne dell’UE avvalendosi delle tecnologie più avanzate, nel febbraio 2013 la Commissione ha adottato il pacchetto “frontiere intelligenti”.

### V.2.2 Governance Schengen

Come annunciato nella sua comunicazione sulla migrazione del 2011<sup>134</sup>, la Commissione ha pubblicato orientamenti<sup>135</sup> nell’ambito della prima relazione semestrale sul funzionamento dello spazio Schengen<sup>136</sup>, al fine di garantire un’attuazione e un’interpretazione coerente delle norme che disciplinano lo spazio Schengen. Sono stati individuati due settori in cui tali orientamenti potrebbero apportare un valore specifico: il rilascio di permessi di soggiorno temporanei e di documenti di viaggio a cittadini di paesi terzi e misure di polizia nelle zone di frontiera interne. Per quanto riguarda quest’ultimo aspetto gli Stati membri sono invitati ad allineare la legislazione e le pratiche nazionali con le pertinenti disposizioni dell’acquis di Schengen e con la giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>137</sup>.

Le proposte legislative presentate nel 2011<sup>138</sup> per una migliore governance Schengen sono state diffusamente discusse nel 2012 in sede di Consiglio e Parlamento europeo; Le discussioni proseguono nel 2013.

## VI. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

L’immigrazione è e resterà un elemento fondante dell’UE. Come si è detto in precedenza, è stato fatto molto di recente e gli anni a venire porteranno nuove sfide che bisognerà raccogliere. Desta preoccupazione il numero crescente di casi di violenza xenofoba a danno dei migranti in tutta l’UE. Con politiche di migrazione e integrazione ben gestite, l’UE può contribuire attivamente a contrastare tali fenomeni.

<sup>130</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_EO-12-14\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_EO-12-14_en.htm?locale=en).

<sup>131</sup> Sentenza nella causa C-355/10 del 5 settembre 2012.

<sup>132</sup> COM(2013) 197 final.

<sup>133</sup> CEDU, *Hirsi Jamaa and Others v. Italy* [Grande Sezione], n. 27765/09 del 23 febbraio 2012.

<sup>134</sup> COM(2011) 248 def.

<sup>135</sup> Allegato al COM(2012) 230.

<sup>136</sup> COM(2012) 230. Questa prima relazione riguardava il periodo 1.11.2011 - 30.4.2012 ed è stata discussa in sede di Consiglio GAI il 7 giugno 2012 e al Parlamento europeo il 4.7.2012. La seconda relazione (COM(2012) 686) relativa al periodo 1.5 - 31.10.2012 è stata adottata il 23.11.2012, discussa in sede di Consiglio GAI il 6-7.12.2012 e al Parlamento europeo il 18.12.2012.

<sup>137</sup> In particolare con la sentenza nella causa C-278/12.

<sup>138</sup> COM(2011) 559 ( [EP legislative observatory](#)) e COM(2011) 560 ( [EP legislative observatory](#).)

L'Europa dovrebbe accogliere le diversità e fare della migrazione una forza dinamica per la crescita e il progresso. Per attrarre i talenti e gli imprenditori di cui ha bisogno, l'UE devono tenere il passo con i suoi concorrenti mondiali. A sostegno degli obiettivi della strategia Europa 2020, occorre creare le condizioni di una politica di migrazione dei lavoratori che sia globale e lungimirante e sia foriera di un'attività economica prospera in un contesto stabile e sicuro. È indispensabile per questo adoperarsi a favore di una gestione più moderna ed efficiente dei flussi di viaggiatori alle frontiere esterne, potenziando le politiche di migrazione legale e integrazione e intensificando la lotta contro la migrazione irregolare e la tratta di esseri umani, nel rispetto dei diritti fondamentali dei migranti e dei richiedenti asilo. Per questo è necessario che i colegislatori accordino la necessaria priorità all'adozione dei pacchetti legislativi proposti e che la Commissione dal canto suo assicuri un monitoraggio più proattivo dell'attuazione dell'acquis in materia di migrazione.

È impossibile sviluppare politiche di immigrazione e di asilo senza il necessario sostegno finanziario. Occorre ancora giungere all'approvazione e attuazione del quadro generale per il bilancio dell'Unione europea per il periodo 2014-2020. Urge poi trovare un accordo sulle proposte di regolamento "Fondo Asilo e migrazione" e "Fondo Sicurezza interna" in modo da poter attuare le necessarie misure per l'inizio del 2014. La Commissione organizzerà un "dialogo politico" con gli Stati membri e, per quanto riguarda alcune parti del Fondo Sicurezza interna, con gli Stati associati Schengen, prima di negoziare i programmi pluriennali. Il dialogo politico dovrebbe contribuire a individuare meglio gli obiettivi, i risultati e l'impatto. Nel frattempo gli Stati membri sono invitati a fare pieno uso dei fondi attualmente disponibili, per sostenere l'attuazione della politica di migrazione dell'UE.

La Commissione auspica che il dibattito prosegua sulla base della presente relazione, sia al Parlamento europeo che in sede di Consiglio.