



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 8.10.2008
COM(2008) 611 definitivo

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

**RAFFORZARE L'APPROCCIO GLOBALE IN MATERIA DI MIGRAZIONE:
AUMENTARE IL COORDINAMENTO, LA COERENZA E LE SINERGIE**

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

**RAFFORZARE L'APPROCCIO GLOBALE IN MATERIA DI MIGRAZIONE:
AUMENTARE IL COORDINAMENTO, LA COERENZA E LE SINERGIE**

1. INTRODUZIONE

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

Negli ultimi tre anni l'approccio globale è già stato oggetto di tre comunicazioni specifiche della Commissione¹, che hanno stabilito misure a breve termine per precisi paesi e zone geografiche, e nel dicembre 2007 è stato oggetto anche di una relazione intermedia². Altre comunicazioni, pur senza concentrarsi principalmente sull'approccio globale, hanno contribuito alle sue tre dimensioni essenziali: la gestione dell'immigrazione legale, la lotta contro quella irregolare e la dimensione 'migrazione e sviluppo'.

Da questi documenti risulta evidente che l'approccio globale è un processo ancora in evoluzione, anche se sono stati già conseguiti molti risultati importanti. Tra le iniziative più promettenti figurano la creazione di un centro di informazione e gestione della migrazione in Mali, i partenariati per la mobilità nelle Repubbliche di Capo Verde e Moldavia, il potenziamento delle capacità nelle agenzie nazionali per l'occupazione e per la migrazione, ad esempio in Marocco, e una rete di ricercatori in materia di migrazione tra vari paesi del Mediterraneo³. È giunto però il momento che l'UE rafforzi la gestione della migrazione esterna, per renderla più coordinata e più coerente.

La comunicazione del giugno 2008 dal titolo "Una politica d'immigrazione comune per l'Europa"⁴ ha illustrato l'esigenza di potenziare l'approccio globale per garantire una politica europea coerente e comune, ribadendo il principio secondo cui, per gestire efficacemente i flussi migratori, sono necessarie forme autentiche di partenariato e cooperazione con i paesi terzi e le questioni migratorie vanno pienamente integrate nella cooperazione allo sviluppo e nelle altre politiche esterne dell'Unione, inglobando al tempo stesso le questioni che ne

¹ "Priorità d'azione per rispondere alle sfide dell'immigrazione. Prima iniziativa presa dopo la riunione di Hampton Court" (COM(2005)621); "L'approccio globale in materia di migrazione un anno dopo: verso una politica europea globale della migrazione" (COM(2006) 735); "Applicazione dell'approccio globale in materia di migrazione alle aree orientali e sudorientali vicine all'Unione europea" (COM(2007) 247).

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

³ Centro per informazioni e gestione della migrazione (CIGEM), Consorzio euromediterraneo per la ricerca applicata sulle migrazioni internazionali (CARIM), Agence nationale de promotion de l'Emploi et des Competences (ANAPEC).

⁴ "Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti" (COM(2008) 359).

discendono. Questi elementi dovrebbero figurare nel patto europeo sull'immigrazione e l'asilo che il Consiglio europeo dovrebbe adottare e del quale la presente comunicazione intende costituire uno dei primi elementi.

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

In questa sede non si parlerà invece del rafforzamento degli aspetti esterni dell'asilo e della protezione dei rifugiati, che è un elemento cruciale dell'approccio UE in materia di migrazione, essendo il tema trattato separatamente nel Piano strategico sull'asilo presentato dalla Commissione nel giugno 2008⁵.

2. RILEVANZA DELL'APPROCCIO GLOBALE A LIVELLO TEMATICO

L'approccio globale riflette la profonda trasformazione subita negli ultimi anni dalla dimensione esterna della politica di migrazione europea: da un'impostazione incentrata principalmente sulla sicurezza e focalizzata sulla riduzione delle pressioni migratorie si è passati a un approccio più trasparente ed equilibrato, guidato da una migliore comprensione di tutti gli aspetti del fenomeno e volto a migliorare le misure di accompagnamento di gestione dei flussi migratori, a trasformare migrazione e mobilità in forze positive a favore dello sviluppo, ad attribuire maggiore attenzione nelle politiche alla questione del lavoro dignitoso per gestire meglio la migrazione economica.

L'UE ha fondato il carattere pluridimensionale dell'approccio globale su una base tematica, comprendendo migrazione legale e mobilità, migrazione irregolare, e migrazione e sviluppo. Numerose azioni concrete hanno preceduto l'approccio globale, molte delle quali però realizzate in modo isolato. Per sua natura, invece, l'approccio mira a combinare più sistematicamente l'azione svolta nei vari campi tematici dalla Comunità, dagli Stati membri dell'UE e dai paesi terzi, o da altri protagonisti.

2.1. Migrazione economica legale e mobilità

L'UE sostiene gli sforzi destinati a rafforzare le capacità dei paesi terzi di gestire la migrazione legale, anche agevolando le attività dei servizi nazionali o dei centri autonomi incaricati di fornire consulenze ai potenziali migranti e/o ai loro cittadini all'estero. Come ribadisce la comunicazione di giugno sulla politica d'immigrazione comune, i paesi terzi vanno considerati partner anche al momento di affrontare le esigenze dell'UE in termini di manodopera, pur nel rispetto del principio della preferenza comunitaria per i cittadini dell'Unione. L'UE deve quindi investire nell'informazione dei potenziali migranti sulle opportunità legali di accesso all'UE, sui rischi legati alla migrazione irregolare e sui loro

⁵ "Piano strategico sull'asilo: un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea" (COM(2008) 360).

diritti e doveri nei paesi di destinazione. A questo scopo sarà presentato a tempo debito un portale sull'immigrazione, destinato ad aiutare i potenziali immigrati a comprendere le norme e procedure per accedere legalmente all'UE e ai suoi Stati membri. Tali informazioni saranno comunicate anche tramite apposite campagne d'informazione. Assumono rilievo anche i partenariati pilota per la mobilità, i primi due dei quali sono stati firmati il 5 giugno 2007 con le Repubbliche di Moldova e Capo Verde, in quanto creano un quadro generale per la gestione della migrazione con singoli paesi terzi.

Per sviluppare maggiormente una politica comune europea d'immigrazione occorre studiare i mezzi per collegare la domanda e l'offerta di lavoro e consentire un accesso più flessibile a chi intende immigrare per motivi di lavoro. Bisogna perciò intensificare i lavori in settori quali il riconoscimento delle qualifiche conseguite all'estero, la trasferibilità dei diritti a pensione e di altri diritti a prestazioni sociali, la promozione dell'integrazione sul mercato del lavoro alle due estremità del percorso migratorio, l'inclusione sociale dei migranti e lo sviluppo di capacità interculturali. È inoltre essenziale garantire la piena applicazione della normativa sui visti per i ricercatori⁶, incoraggiando l'ammissione e la mobilità dei cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica.

La mobilità per soggiorni di breve durata e viaggi d'affari sta diventando sempre più importante per lo sviluppo economico dell'UE. L'UE e i suoi Stati membri hanno quindi interesse a promuovere la mobilità di breve durata, in particolare semplificando le condizioni di viaggio dei viaggiatori in buona fede provenienti da alcuni paesi terzi, in particolare da quelli vicini all'UE. Il sistema di informazione visti (VIS), che diventerà operativo nel 2009, sarà gradualmente introdotto entro il 2011 in tutti i paesi terzi soggetti all'obbligo di visto. Inoltre, in accordo con le conclusioni del Consiglio del giugno 2008, la Commissione presenterà all'inizio del 2010 una proposta relativa a un sistema di registrazione dei viaggiatori.

Anche il Codice comunitario dei visti⁷ favorirà l'informazione e garantirà la certezza del diritto per i richiedenti visto, rafforzando le garanzie procedurali con norme relative alla motivazione obbligatoria in caso di rifiuto del visto. L'armonizzazione delle procedure dovrebbe contribuire alla parità di trattamento dei richiedenti visto e sarà incrementato il rilascio di visti per ingressi multipli per soggiorni di lunga durata ai richiedenti in buona fede.

In questo contesto la Commissione propone:

- di attuare e in seguito valutare la prima generazione dei partenariati per la mobilità, al fine di estendere l'uso di questi meccanismi cruciali per la cooperazione strategica con alcuni paesi terzi, tenendo conto delle priorità della politica estera dell'UE;
- di sviluppare ulteriormente le capacità nazionali e i centri di informazione e gestione della migrazione nei paesi interessati, tenendo conto delle varie esperienze in corso;
- di ricorrere più sistematicamente ai canali d'informazione per comunicare ai migranti le condizioni di ammissione e i loro doveri e diritti, ivi compresi i diritti fondamentali, e prepararli eventualmente all'integrazione, anche in collaborazione con le parti sociali nei paesi terzi;

⁶ GU L 289 del 3.11.2005, pag. 15; GU L 289 del 3.11.2005, pag. 23; GU L 289 del 3.11.2005, pag. 26.

⁷ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un Codice comunitario dei visti (COM(2006) 403).

- di elaborare strumenti destinati a collegare l’offerta e la domanda di lavoro e incentivare i gemellaggi tra le agenzie di collocamento e le istituzioni strategiche negli Stati membri e nei paesi terzi;
- di stimolare lo scambio delle migliori pratiche tra gli Stati membri, i migranti e le associazioni delle comunità stanziali di emigrati (le cosiddette diaspore), nonché tra coloro che operano nei paesi terzi, a livello regionale e locale, nel settore dell’integrazione dei migranti;
- di incentivare la migrazione circolare introducendo o rafforzando misure giuridiche e operative finalizzate ad esempio:
 - a raccogliere le migliori pratiche e lanciare iniziative pilota di migrazione circolare, per aumentare il contributo della migrazione circolare allo sviluppo dei paesi di provenienza e per garantire che tale mobilità corrisponda ai bisogni del mercato del lavoro nei paesi di destinazione e non favorisca la fuga dei cervelli; a ricercare strumenti specifici per agevolare la migrazione circolare e la circolazione dei cervelli, come i “doppi posti” (per professionisti nel settore sanitario, insegnanti, ricercatori ecc.) e i gemellaggi tra datori di lavoro del settore pubblico e istituzioni negli Stati membri dell’UE e nei paesi di provenienza dei migranti, aiutando inoltre questi ultimi a reinserirsi nei mercati del lavoro dei paesi di origine;
 - a studiare modi per garantire agli immigrati regolari un diritto di accesso prioritario al prolungamento del soggiorno legale nell’UE, ed a valutare come tale mobilità possa essere agevolata dalla possibilità di trasferire nei paesi terzi i diritti sociali acquisiti, in particolare il pagamento delle pensioni;
- di costituire centri comuni per la presentazione delle domande di visto allo scopo di agevolare le pratiche.

• 2.2. Lotta contro l’immigrazione irregolare

L’UE offre assistenza per rafforzare la gestione delle frontiere nei paesi terzi, potenziare le capacità delle guardie di frontiera e dei funzionari addetti all’immigrazione, finanziare campagne d’informazione sui rischi dell’immigrazione irregolare, migliorare le condizioni di accoglienza e sviluppare l’uso di tecnologie biometriche al fine di rendere più sicuri i documenti di viaggio o d’identità. I progressi conseguiti in questi settori sono frutto dell’operato di FRONTEX e delle reti dei funzionari di collegamento nel settore dell’immigrazione. Il Consiglio ha invitato la Commissione a valutare l’opportunità di estendere il mandato di FRONTEX in modo che l’Agenzia possa sostenere la gestione delle frontiere nei paesi terzi. Sono stati inoltre conclusi accordi di riammissione tra la Comunità e undici paesi terzi, recentemente è stato portato a termine un altro negoziato e restano ancora altri quattro mandati di negoziato. Le modalità di applicazione di tali accordi richiederanno un’efficace cooperazione e misure di accompagnamento per il rimpatrio e la reintegrazione degli immigrati nei loro paesi di origine.

Allo scopo di contrastare il traffico dei migranti e la tratta di esseri umani, la Comunità sostiene e promuove la ratifica e l’applicazione di strumenti internazionali, la conclusione e l’attuazione di piani d’azione nazionali per la lotta contro la tratta, miglioramenti legislativi, la prevenzione, la reintegrazione e il reinserimento delle vittime. Il piano d’azione di

Ouagadougou del novembre 2006 (adesso inserito nel partenariato UE-Africa in materia di migrazione, mobilità e occupazione) ha aperto nuove prospettive di cooperazione tra l'Unione europea e l'Africa in questo settore.

Infine, l'UE deve proseguire il dialogo e la concertazione con i paesi partner in determinate regioni.

La Commissione propone pertanto le seguenti azioni:

- acquisire e fornire informazioni tempestive e aggiornate sui cambiamenti delle rotte migratorie in direzione dell'UE, favorendo la raccolta di dati affidabili e comparabili sia nei paesi di origine che in quelli di destinazione, sperimentando nuovi metodi scientifici e sfruttando pienamente nuove tecnologie come il sistema di mappatura elettronica;
- aiutare paesi terzi strategici a rafforzare la gestione dell'emigrazione, ad esempio condividendo con loro le esperienze di controllo delle frontiere, provvedendo alla formazione delle guardie di frontiera e allo scambio di informazioni operative;
- sostenere i paesi terzi nell'adozione e nell'attuazione di strategie nazionali di gestione integrata delle frontiere conformi alle norme dell'UE;
- favorire le organizzazioni locali che compiono un'opera di sensibilizzazione presso i potenziali migranti per incoraggiarli a restare e aiutarli a trovare opportunità di lavoro nel paese di origine;
- intensificare, con il coinvolgimento attivo di paesi di origine e di transito, in particolare nel contesto della politica europea di vicinato, operazioni comuni e attività in collaborazione per istituire un'infrastruttura di sorveglianza delle frontiere nel quadro del sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR);
- inserendo più saldamente la politica di riammissione nell'approccio globale e tra le sue priorità, sfruttare il potenziale dei partenariati per la mobilità, intensificare gli sforzi per la conclusione di accordi di riammissione tra la CE e i principali paesi di origine e di transito; assicurarsi che i paesi terzi rispettino gli obblighi di riammissione delle persone emigrate irregolarmente nell'UE, eventualmente nel quadro dell'accordo di Cotonou, e riconoscano i documenti che agevolano il rimpatrio di migranti privi di documenti, offrendo l'assistenza necessaria alle riammissioni; garantire, tramite la formazione, lo scambio delle migliori pratiche e azioni di guida e consiglio, che tutte le operazioni di rimpatrio siano svolte con dignità e nel rispetto dei diritti umani, e aumentare la cooperazione per assicurare la sostenibilità di tali rimpatri;
- incoraggiare i paesi terzi a ratificare e applicare strumenti internazionali relativi alla lotta contro il traffico dei migranti e la tratta di esseri umani;
- rafforzare a livello globale la cooperazione in seno alle organizzazioni internazionali, in particolare con le Nazioni Unite, nella lotta contro la tratta;
- fare in modo che si presti la dovuta attenzione alla questione della tratta nel dialogo politico e di cooperazione con i paesi partner e con organizzazioni regionali quali l'Unione africana, ECOWAS, SADC, ASEAN e ASEM;

- attuare in via prioritaria il piano d'azione di Ouagadougou, sostenere le organizzazioni regionali nello sviluppo di strategie e piani d'azione contro la tratta e assicurarsi che siano messi in pratica quelli già esistenti.

2.3. Migrazione e sviluppo

Sono molte le iniziative recenti o in corso nel settore 'migrazione e sviluppo', come quelle volte ad aumentare l'impatto positivo sullo sviluppo dei trasferimenti delle rimesse degli emigrati ed a ridurre il costo di tali trasferimenti. Sono state inoltre lanciate iniziative per consentire alle diaspore di contribuire allo sviluppo del loro paese di origine e al ritorno temporaneo di migranti altamente qualificati. Il successo di queste azioni si è accompagnato a quello delle misure relative alla migrazione circolare dal punto di vista dello sviluppo, alla fuga dei cervelli e alle norme etiche di assunzione, soprattutto per i professionisti nel settore sanitario.

Occorre adesso approfondire e definire meglio l'attività in questo settore. Gli obiettivi, i principi e gli aspetti organizzativi del "Consenso europeo sullo sviluppo"⁸ devono essere applicati per intensificare gli sforzi dell'UE volti ad affrontare le cause profonde della migrazione, con particolare attenzione alle questioni occupazionali, alla governance e all'evoluzione demografica.

Le politiche migratorie devono essere inserite in modo strutturale nelle politiche che si occupano di sanità, istruzione e capitale umano, e nelle strategie di sviluppo sociale ed economico. Le politiche di migrazione e sviluppo devono inoltre concentrarsi molto di più sulle riforme economiche e sulla creazione di posti di lavoro, e sul miglioramento delle condizioni di lavoro e della situazione socioeconomica nei paesi a basso e medio reddito e nelle regioni caratterizzate da una forte emigrazione. Occorre quindi promuovere l'accesso a un'istruzione di qualità per tutti, incrementare e migliorare la formazione professionale, potenziare le competenze manageriali e sviluppare il ruolo dei mercati del lavoro ufficiali.

Il partenariato UE-Africa in materia di migrazione, mobilità e occupazione, concluso nel 2007, fornisce oggi un quadro per realizzare queste iniziative nei paesi africani. In altre regioni quali l'Europa orientale e l'Asia, tale contesto può essere fornito dai quadri di cooperazione e dai partenariati per la mobilità esistenti. Parallelamente all'impostazione incentrata sul capitale umano e sull'occupazione, sono essenziali le misure nei settori degli investimenti esteri diretti e degli scambi. Inoltre, l'UE deve formulare una strategia che tenga conto di sviluppi recenti come l'aumento dell'impatto del cambiamento climatico sui movimenti migratori.

Alla luce di quanto precede, la Commissione propone le seguenti azioni:

- adoperarsi per garantire trasferimenti delle rimesse efficaci, sicuri ed economici, al fine di aumentarne l'incidenza sullo sviluppo,
 - migliorando le statistiche e sostenendo lo sviluppo del settore finanziario;

⁸ Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea: "Il consenso europeo" (GU C 46 del 24.2.2006, pag. 1).

- creando un ambiente favorevole agli investimenti esteri diretti nei paesi di origine dei migranti, anche tramite investimenti produttivi delle rimesse, e in tale contesto collaborando con il settore finanziario per incentivare fondi d'investimento per la mobilità;
- incoraggiando gli Stati membri, nel quadro della direttiva sui servizi di pagamento, a regolamentare anche le cosiddette transazioni “one-leg” nelle quali almeno uno dei prestatori di servizi di pagamento è situato al di fuori del SEE, affinché le rimesse possano essere trasferite in modo più trasparente e con un'adeguata protezione del consumatore;
- stabilendo, in stretta collaborazione con l'Unione africana e la Banca mondiale, un istituto per le rimesse in Africa e intensificando l'azione relativa alle rimesse, in particolare nei Balcani occidentali;
- favorire e sostenere le iniziative dei gruppi di migranti e delle organizzazioni di diaspora di partecipazione alle iniziative intraprese dall'UE con i loro paesi e le loro regioni di origine, o relative a tali paesi e regioni, nonché:
 - utilizzare meglio il potenziale umano ed economico delle diaspora 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 diaspora;
 - appoggiare le diaspora impegnate in attività per lo sviluppo dei paesi di origine;
 - incoraggiare iniziative che consentano agli emigrati e ai membri delle diaspora di accedere a consulenze in materia di gestione aziendale, a opportunità di microcredito e ad aiuti per creare PMI nei loro paesi di origine;
- potenziare la dimensione ‘coerenza delle politiche per lo sviluppo’ insita nel nesso tra migrazione e sviluppo, in stretta collaborazione con i paesi interessati e con particolare attenzione alla fuga dei cervelli, nei seguenti modi:
 - acquisendo una comprensione approfondita, e specifica per i vari settori, delle dimensioni e dell'incidenza della fuga dei cervelli attuale e futura,
 - favorendo la definizione e l'attuazione di politiche di ‘salvaguardia delle competenze per lo sviluppo’ specifiche per ogni paese, che si articolino in formazione, incentivi a rimanere, norme etiche di assunzione e ritorno⁹,
 - studiando il modo migliore per sviluppare l'assunzione su basi etiche di operatori sanitari provenienti da paesi terzi, nel quadro di un libro verde sugli operatori sanitari europei;

⁹ Si veda il documento di lavoro dei servizi della Commissione sulla coerenza delle politiche per lo sviluppo (SEC(2008) 434/2).

- promuovere l'accesso a un'istruzione di qualità per tutti, lo sviluppo e il miglioramento della formazione professionale e il potenziamento delle capacità manageriali, incrementare il ruolo dei mercati del lavoro ufficiali e promuovere condizioni di lavoro dignitose nei paesi a basso e medio reddito, allo scopo di creare migliori condizioni e opportunità di lavoro in regioni caratterizzate da una forte emigrazione;
- applicare gli obiettivi, i principi e gli aspetti organizzativi del "Consenso europeo sullo sviluppo" al fine di intensificare gli sforzi dell'UE volti ad affrontare le cause profonde della migrazione, con particolare attenzione alle questioni occupazionali, alla governance e all'evoluzione demografica;
- analizzare i rapporti tra cambiamenti climatici e migrazione e calcolare con maggiore esattezza il numero di persone che sono o saranno colpite da questi fenomeni.

3. RILEVANZA DELL'APPROCCIO GLOBALE IN TERMINI GEOGRAFICI

3.1. Le rotte migratorie del Sud

L'approccio globale si è concentrato in un primo tempo sull'Africa e in particolare sull'Africa subsahariana, tenendo conto di tutti i paesi situati lungo le rotte migratorie dirette dal Sud verso l'Unione europea. Ha creato nuove forme di dialogo e cooperazione tra paesi con diverse prospettive regionali, al di là dei confini tradizionali delle relazioni tra l'UE e tali paesi.

A livello politico, con la conferenza ministeriale su migrazione e sviluppo svoltasi a Rabat nel luglio 2006 è stato avviato un importante processo regionale che ha impostato il quadro per un'azione globale, e ha dato il via a iniziative concrete, seminari e una seconda conferenza ministeriale che si svolgerà a Parigi nel novembre 2008. All'approccio globale si è ispirata anche la conferenza ministeriale di Tripoli (novembre 2006), che ha segnato l'inizio di una strategia comune tra l'Unione europea e l'intera Africa. In occasione della prima riunione ministeriale Euromed sulla migrazione, svoltasi ad Albufeira nel novembre 2007, sono state stabilite priorità nella forma di concrete iniziative di cooperazione. Il vertice UE-Africa di Lisbona (dicembre 2007) ha tradotto l'approccio comune in termini concreti con l'adozione del partenariato UE-Africa in materia di migrazione, mobilità e occupazione. A livello bilaterale, è stato avviato un dialogo politico sulla migrazione con una serie di paesi strategici, a cui hanno dato il via le missioni UE sulle migrazioni basate sugli articoli 8 e 13 dell'accordo di Cotonou. È stata inoltre stabilita una piattaforma di cooperazione con l'Etiopia. Infine, il partenariato per la mobilità con la Repubblica del Capo Verde del giugno 2008 (che tratta di migrazione legale, lotta contro l'immigrazione irregolare, migrazione e sviluppo), a cui faranno seguito colloqui esplorativi con il Senegal, dovrebbe aprire la strada a una cooperazione operativa più estesa in materia di migrazione in tale regione.

Con tutte queste iniziative in corso, la parola d'ordine è oggi coerenza, sia a livello di sviluppi politici che di attuazione. Per realizzare le iniziative concordate lungo le rotte migratorie è necessaria una cooperazione tra i paesi africani, soprattutto tra quelli dell'Africa subsahariana e quelli dell'Africa settentrionale. Organizzazioni come l'Unione africana ed ECOWAS hanno bisogno di risorse per coordinare tale cooperazione. Questioni politicamente sensibili come la protezione dei rifugiati, la facilitazione del visto e la riammissione devono essere affrontate in un contesto complessivo ed equilibrato, in modo da realizzare progressi su tutti i fronti.

Alla luce di quanto precede, la Commissione propone le seguenti azioni:

- garantire che tutti gli aspetti della cooperazione UE-Africa siano realizzati e valutati a livello politico tramite una serie di riunioni ministeriali, con un primo follow-up al vertice di Lisbona nel 2010;
- ricorrere al gruppo UE incaricato di attuare il partenariato in materia di migrazione, mobilità e occupazione, di recente costituzione, come uno dei principali vettori di coordinamento per la cooperazione operativa tra la Commissione e gli Stati membri;
- rafforzare la responsabilità politica dei paesi africani, sottolineando l'importanza dei flussi migratori Sud/Sud, e sostenere i paesi africani che intendono sviluppare politiche nazionali di migrazione;
- promuovere la cooperazione triangolare (cioè quella tra il Maghreb e i paesi dell'Africa subsahariana, con il sostegno dell'UE) con iniziative quali lo sviluppo di osservatori sulla migrazione, l'informazione sulla migrazione legale, la promozione della cooperazione consolare, la cooperazione per la riammissione, il controllo frontaliero e i flussi migratori misti;
- accrescere le conoscenze sulle rimesse in Africa fondando un istituto africano per le rimesse, sotto la direzione dell'Unione africana e in partenariato con la Banca mondiale;
- sfruttare maggiormente i canali bilaterali e i quadri di cooperazione regionale e continentale quali ECOWAS, il processo di Euromed, il processo di Rabat e l'Unione africana, per potenziare il dialogo e la cooperazione orientati sui risultati;
- garantire un follow-up sistematico e operativo delle missioni congiunte in materia di migrazione e delle altre forme di cooperazione collegate all'accordo di Cotonou.

3.2. LE AREE ORIENTALI E SUDORIENTALI VICINE ALL'UNIONE EUROPEA

Nel 2007 l'approccio globale è stato esteso alle aree orientali e sudorientali vicine all'Unione europea e, in misura minore, al Medio Oriente e all'Asia. Le priorità fissate per queste regioni sono in linea con quelle stabilite in precedenza, in particolare con la politica europea di vicinato, la strategia di preadesione e il processo di allargamento, contesti in cui il dialogo e la cooperazione in materia di migrazione erano già ben avviati. Parallelamente, processi regionali come quelli di Budapest e Söderköping e organizzazioni regionali come l'OSCE e il Consiglio d'Europa hanno svolto un'attività notevole in queste aree. L'approccio globale ha potuto basarsi su questi risultati.

Il partenariato pilota per la mobilità con la Repubblica di Moldova e l'avvio della piattaforma di cooperazione del Mar Nero sono frutti dell'applicazione dell'approccio globale. Anche i colloqui esplorativi con la Georgia in vista di un ulteriore partenariato pilota per la mobilità possono produrre risultati importanti, aprendo la strada alla cooperazione con altri paesi partner. Se la cooperazione in questa zona si è soprattutto concentrata su questioni di sicurezza (controllo delle frontiere, lotta all'immigrazione irregolare ecc.) e, in misura crescente, su questioni di migrazione legale, ha cominciato a emergere anche la dimensione 'migrazione e sviluppo'. È infatti evidente il valore aggiunto che porterebbe la collaborazione con determinati paesi per quanto riguarda la migrazione per motivi di lavoro, le rimesse come

stimolo allo sviluppo, il rimpatrio volontario e la reintegrazione degli immigrati, e le reti delle diaspore.

Occorre infine applicare in modo più sistematico alle aree orientali e sudorientali altri strumenti dell'approccio globale in materia di migrazione, quali i profili migratori e le piattaforme di cooperazione.

Alla luce di quanto precede, è opportuno:

- aumentare la visibilità dell'approccio globale nel quadro della politica europea di vicinato e della strategia preadesione, intensificando la cooperazione con i paesi vicini e utilizzando meglio le strutture esistenti per il dialogo e la cooperazione;
- aumentare le sinergie tra l'approccio globale e altre strutture di cooperazione, specialmente in relazione con la Turchia e i paesi dei Balcani occidentali;
- rafforzare la presenza dell'UE nei processi di consultazione regionale, in particolare i processi di Budapest e Söderköping, e nelle organizzazioni regionali, allo scopo di promuovere l'approccio globale su scala regionale;
- garantire che gli accordi vigenti in materia di migrazione siano pienamente applicati e ricercare una cooperazione operativa per quanto riguarda la gestione delle frontiere, l'immigrazione irregolare, la riammissione e il rimpatrio, la tratta di esseri umani;
- sviluppare la piattaforma di cooperazione del Mar Nero, ricorrere più sistematicamente ai profili migratori e alle missioni in materia di migrazione nelle aree in questione;
- accentuare la dimensione 'migrazione e sviluppo' con iniziative concrete incentrate sulla migrazione circolare, sulle rimesse e sulle reti delle diaspore.

3.3. Un approccio differenziato con altre regioni

Sebbene rilevanti ai fini della precedente comunicazione sull'approccio globale, le aree del Caucaso meridionale, dell'Asia centrale, del Medio Oriente e dell'Asia hanno ricevuto ben poca attenzione nell'ambito di tale approccio. Non si può tuttavia ignorarne il potenziale migratorio (in termini di immigrazione irregolare o di immigrazione legale per motivi di lavoro nell'UE), che richiede una metodologia più pragmatica, differenziata e orientata ai risultati, ed un'impostazione sia multilaterale che bilaterale. Inoltre, paesi come l'India, la Cina, il Vietnam, lo Sri Lanka e le Filippine, non meno del Medio Oriente, stanno diventando sempre più importanti per la politica di migrazione dell'UE.

Per quanto riguarda l'America latina e i Caraibi, è importante dare seguito alla dichiarazione di Lima rilasciata in occasione del vertice UE-ALC del maggio 2008, sviluppando un dialogo strutturato e globale sulla migrazione, identificando problemi comuni e settori di cooperazione e utilizzando le attività degli esperti UE-ALC.

Alla luce di quanto precede, è opportuno:

- ricorrere alle strutture multilaterali che collegano UE e Asia, in particolare l'ASEM, per approfondire il dialogo sulle politiche migratorie, procedere a scambi di esperienze e migliori pratiche ed esplorare le possibili sinergie tra i due continenti;

- valutare l'opportunità di estendere il dialogo sulla migrazione irregolare attualmente in corso con la Cina a tutti gli aspetti relativi alla migrazione e instaurare dialoghi con un numero limitato di paesi asiatici, in particolare l'India, il Vietnam e le Filippine;
- garantire il follow-up della dichiarazione di Lima, per approfondire la reciproca comprensione dei problemi relativi alla migrazione e delle politiche migratorie in vigore e per intensificare la cooperazione esistente, istituendo un quadro comune per rafforzare la cooperazione e il partenariato tra l'Unione europea e l'America latina e i Caraibi sulle politiche di migrazione e mobilità.

4. L'APPROCCIO GLOBALE COME QUADRO DI COERENZA, COORDINAMENTO ED EFFICACIA PER UNA MIGLIORE GOVERNANCE DELLA MIGRAZIONE

La nuova impostazione relativa alla governance proposta nella comunicazione del giugno 2008 "Una politica d'immigrazione comune per l'Europa" è destinata a influenzare anche i futuri metodi di lavoro nell'ambito dell'approccio globale, che dovranno essere più coerenti, coordinati ed efficaci. In particolare, occorrerà una stretta collaborazione tra Stati membri e Commissione per analizzare e valutare regolarmente la situazione in modo da contribuire alla relazione annuale da trasmettere al Consiglio europeo di primavera, come proposto nella comunicazione di giugno, e forse anche al patto europeo sull'immigrazione.

4.1. Coordinamento e coerenza

L'approccio globale, con la sua politica complessiva in materia di migrazione, richiede un coordinamento più stretto tra l'UE e i livelli nazionale, regionale e locale e con i paesi terzi, tramite una serie di strumenti. Le missioni riguardanti la migrazione, i profili migratori, i partenariati per la mobilità e le piattaforme di cooperazione hanno già mostrato il loro valore, ma devono essere applicati più sistematicamente per garantire il coordinamento strutturale e la coerenza politica. È evidentemente indispensabile promuovere la cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri nei paesi terzi e garantire che le rispettive attività siano adeguatamente coordinate. Occorre fra l'altro ampliare la base comune di conoscenze in relazione alle iniziative nel settore della migrazione; può essere utile, a questo scopo, combinare tutte le informazioni in possesso della Commissione, degli Stati membri, delle agenzie e di altri organi dell'UE.

È inoltre necessario tradurre in termini concreti e operativi gli obiettivi politici dell'Unione europea riguardo alla migrazione, nel dialogo e nella cooperazione con i paesi terzi. Un autentico partenariato può essere costruito e mantenuto solo a patto che entrambe le parti si impegnino sufficientemente a comunicarsi a vicenda le intenzioni e le evoluzioni delle loro politiche. Le discussioni animate che hanno accompagnato l'adozione della direttiva sul rimpatrio nell'estate del 2008 hanno chiaramente ricordato all'UE l'esigenza di comunicare meglio le sue politiche.

Infine, l'UE e i suoi Stati membri devono assumere un profilo più alto e impegnarsi attivamente nella promozione dell'approccio globale nei vari contesti di cooperazione multilaterale, globale e regionale, quali il Forum globale su migrazione e sviluppo (la cui prossima sessione si terrà in ottobre a Manila e offrirà all'UE l'opportunità di presentare una posizione coerente e consolidata), l'ONU e le sue agenzie specializzate in questo settore, il G8, l'OCSE, l'OSCE, il Consiglio d'Europa, l'Organizzazione internazionale per le migrazioni, la Banca mondiale e le banche di sviluppo regionali, e i processi di consultazione regionali.

Alla luce di quanto precede, la Commissione propone:

- di integrare e coordinare le politiche di migrazione con altri settori, come lo sviluppo, la politica estera, la sicurezza, il commercio, l'ambiente, l'agricoltura, l'occupazione, l'istruzione, la sanità, la ricerca e gli affari sociali, e promuovere consultazioni tempestive delle parti interessate, sia all'esterno che all'interno;
- di potenziare l'interazione regolare tra i vari ministeri degli Stati membri per garantire l'attuazione dell'approccio globale;
- di accrescere e aggiornare le capacità di gestione della migrazione in quanto parte dei compiti fondamentali delle delegazioni della Commissione e delle ambasciate degli Stati membri, ad esempio istituendo un meccanismo di sostegno alla migrazione per lo scambio di informazioni, competenze e formazione;
- di intensificare le misure di potenziamento delle capacità in determinati paesi di origine e di transito dei flussi migratori, ad esempio creando gruppi di sostegno per la migrazione con esperti incaricati dalle autorità degli Stati membri.

4.2. Un uso efficace del sostegno finanziario

L'approccio globale è finanziato soprattutto dagli strumenti finanziari dell'UE, tra cui il programma Aeneas, adesso sostituito dal programma tematico di cooperazione con i paesi terzi nei settori della migrazione e dell'asilo, e il programma "Solidarietà e gestione dei flussi migratori". Altri finanziamenti provengono da strumenti geografici, in particolare i programmi Meda e Tacis, adesso sostituiti dallo strumento europeo di vicinato e partenariato, lo strumento geografico per l'Africa subsahariana, i Caraibi e la regione del Pacifico, il Fondo europeo di sviluppo e lo strumento di cooperazione allo sviluppo per l'Asia e l'America latina. Le modalità di attuazione di questi ultimi strumenti, tuttavia, limitano talvolta le possibilità di applicarli nel settore della migrazione. Anche il meccanismo di reazione rapida, ora sostituito dallo strumento per la stabilità, è stato utilizzato per sostenere alcune iniziative in materia di migrazione.

Mobilizzare in modo complementare e tempestivo le varie fonti di finanziamento della CE è già difficile, per giunta occorre studiare il miglior modo per combinare queste risorse tra loro, insieme con il finanziamento degli Stati membri dell'UE e di altre fonti esterne.

È necessario migliorare l'uso dei vari strumenti comunitari, nonché l'azione svolta dagli Stati membri e dalla Comunità, e incoraggiare una volontaria condivisione delle risorse da parte della Comunità, degli Stati membri e dei paesi terzi, secondo le proposte presentate nella comunicazione "Una politica d'immigrazione comune per l'Europa".

Tutto sommato, l'efficacia dell'approccio globale dipende in parte dal metodo e dal mandato dei finanziamenti e richiede un maggiore impegno in termini di risorse umane. Occorrerà per questo aumentare il coordinamento tra tutte le parti interessate e procedere a controlli e valutazioni più efficaci e regolari. Alla luce di quanto precede, la Commissione propone le seguenti azioni:

- istituire meccanismi di coordinamento e, se possibile, di condivisione delle risorse degli Stati membri, della Comunità e dei paesi terzi, destinati a realizzare le priorità dell'approccio globale;
- valutare l'efficacia degli attuali strumenti finanziari comunitari per quanto riguarda la loro capacità di conseguire gli obiettivi dell'approccio globale.

5. CONCLUSIONI

Con l'approccio globale l'Unione europea sta mettendo a punto un sistema innovativo con cui affrontare le questioni migratorie in tutta la loro complessità. Anche se ancora agli inizi, l'approccio ha già impresso il necessario impulso politico e ha innalzato il profilo della dimensione esterna della politica europea di migrazione. Si è dimostrato completo e onnicomprensivo, anche nel senso che si è rapidamente esteso dal punto di vista sia tematico che geografico.

La presente comunicazione si basa sui principi esposti nella recente comunicazione "Una politica d'immigrazione comune per l'Europa" e fornisce i primi elementi costitutivi delle azioni ivi proposte, che dovrebbero essere introdotti anche nel patto europeo sull'immigrazione e l'asilo.

L'analisi dell'approccio globale è svolta nella presente comunicazione in termini sia geografici che tematici. Adesso però è necessario definire meglio l'approccio affinché possa riflettere meglio gli obiettivi strategici dell'UE in materia di migrazione, tenga conto delle specificità delle varie aree e dei vari paesi, e consenta a noi tutti di gestire più efficacemente le sfide e le opportunità nuove e in costante evoluzione della migrazione.

A questo scopo occorre intensificare il coordinamento e le sinergie tra la Commissione, gli Stati membri e i paesi terzi interessati, perché l'applicazione pratica dell'approccio globale sia più efficace e coerente.