



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 24.5.2011
COM(2011) 292 definitivo

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

**Dialogo con i paesi del Sud del Mediterraneo per la migrazione, la mobilità e la
sicurezza**

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

**Dialogo con i paesi del Sud del Mediterraneo per la migrazione, la mobilità e la
sicurezza**

1. INTRODUZIONE

Gli eventi epocali verificatisi nel Sud del Mediterraneo a partire dalla fine del 2010 hanno offerto ai popoli dei paesi coinvolti l'opportunità unica di esprimere più liberamente il loro desiderio di vera democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, funzionamento più imparziale ed efficiente delle istituzioni statali e uso più equo delle risorse pubbliche. Hanno inoltre ispirato i cittadini di altri paesi arabi e del mondo, confortandoli nell'intenzione di trasporre nella realtà le loro aspirazioni democratiche.

L'Unione europea è pronta a mantenere il suo sostegno a favore di tutti i suoi vicini meridionali desiderosi di impegnarsi per la democrazia, i diritti umani, il buon governo e lo Stato di diritto e a stringere partenariati con questi paesi per poter realizzare progressi concreti per i cittadini.

Questi eventi epocali hanno causato anche **massicci movimenti di popolazioni**.

Il conflitto esploso in Libia a metà febbraio ha portato all'esodo di circa 800 000 persone di varia provenienza verso i paesi limitrofi, in particolare Tunisia ed Egitto. Molte sono fuggite verso l'Italia e Malta, su imbarcazioni di fortuna che hanno preso la via del Mediterraneo, perdendo talvolta la vita in mare. A metà gennaio circa 35 000 migranti provenienti dalla Tunisia e dalla Libia sono sbarcati sulle coste dell'isola italiana di Lampedusa e di Malta.

Alcune delle cause principali delle pressioni migratorie nel Sud del Mediterraneo, quali gli alti livelli di disoccupazione di una popolazione giovanissima, non sono nuove e rappresentano una sfida strutturale a lungo termine sia per l'Unione europea che per la regione in questione.

L'Unione europea deve dare un sostegno chiaro ai cittadini del Sud del Mediterraneo, molti dei quali – in assenza di una prospettiva di vita migliore in patria – possono esser tentati di cercare opportunità fuori dai loro paesi d'origine. Una gestione attiva dei flussi migratori, il potenziamento dei canali di migrazione legale e l'adozione di misure volte a contrastare l'immigrazione irregolare hanno un **impatto positivo sia sull'Unione europea che sui paesi partner**.

Nel quadro dell'impegno più ampio e dell'offerta di "Un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa" da parte dell'Unione, nonché nel contesto di una politica europea di vicinato rafforzata nei confronti dei vicini meridionali dell'Unione e delle loro nuove aspirazioni democratiche, la presente comunicazione intende affrontare le **attuali sfide** in materia di migrazione e mobilità istituendo un **dialogo per la migrazione, la mobilità e la sicurezza** tra l'Unione e i paesi del Sud del Mediterraneo, in linea con gli obiettivi dell'**approccio globale dell'Unione europea in materia di migrazione**.

La presente comunicazione, basata sulle proposte di partenariato tra l'Unione europea e i paesi del Sud del Mediterraneo in materia di migrazione, mobilità e sicurezza avanzate dalla Commissione nella comunicazione sulla migrazione adottata il 4 maggio 2011, è adottata parallelamente alla comunicazione sulla revisione della politica europea di vicinato.

2. MISURE URGENTI DECISE DALL'UNIONE EUROPEA

L'Unione europea ha risposto a queste sfide in modo rapido ed efficace, avviando in particolare le azioni concrete illustrate qui di seguito.

- Per gestire l'**emergenza umanitaria** causata dall'improvviso afflusso di migranti e di rifugiati nei paesi confinanti con la Libia, la Commissione ha destinato 40 dei 102 milioni di euro concessi in tutto dall'Unione europea – Commissione e Stati membri insieme – per evacuare e rimpatriare i cittadini di paesi terzi e per offrire assistenza alle persone in stato di necessità in Libia e nei paesi vicini. Ciò è stato possibile anche grazie al lodevole operato dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (IOM), dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), del Comitato internazionale della Croce rossa (ICRC) e di altre organizzazioni internazionali. L'intervento dell'Unione europea è stato di vitale importanza nel ridurre la pressione esercitata dal numero elevatissimo di sfollati accolti da Tunisia ed Egitto sulle capacità ricettive di tali paesi.
- Per poter far fronte tempestivamente al problema dei **flussi migratori irregolari e misti** attraverso il Mediterraneo centrale, FRONTEX, con l'aiuto di diversi Stati membri, ha avviato l'operazione congiunta "EPN Hermes Extension 2011", diretta ad aiutare l'Italia a tenere sotto controllo gli sbarchi di migranti e di rifugiati. EUROPOL ha inoltre inviato in Italia un gruppo di esperti con il compito di assistere le autorità nazionali di contrasto nell'identificare, tra le persone intercettate, eventuali criminali.
- Per far sì che, a breve termine, gli Stati membri più esposti al crescente afflusso di immigrati clandestini e di rifugiati possano far fronte alle **conseguenze finanziarie di tali flussi**, la Commissione, nel quadro del Fondo per le frontiere esterne e del Fondo europeo per i rifugiati, ha stanziato per il 2011 un importo supplementare di 25 milioni di euro disponibili sulla base di richieste concrete da parte degli Stati membri.
- In risposta alle nuove richieste di democrazia e alla lotta intrapresa in tal senso dalle popolazioni di diversi paesi del Sud del Mediterraneo, l'8 marzo 2011 la Commissione europea e l'Alto Rappresentante hanno presentato la comunicazione congiunta "*Un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale*". La comunicazione, le cui principali raccomandazioni sono state approvate dal Consiglio europeo nelle riunioni dell'11 e del 25 marzo 2011, propone di offrire ai paesi del Mediterraneo meridionale l'opportunità di sviluppare con l'Unione europea un **dialogo per la migrazione, la mobilità e la sicurezza** inteso a potenziare e favorire i canali migratori regolari e la mobilità dei cittadini tra questi paesi e l'Unione.

3. LO SVILUPPO SOSTENIBILE DELLE CAPACITÀ DI GESTIONE DEI FLUSSI DI MIGRANTI E DI RIFUGIATI

La risposta dell'Unione europea alla situazione di emergenza è stata rapida, articolata ed efficace. D'altro canto, però, è anche emerso con chiarezza che la situazione di crisi non si

risolverà rapidamente e che occorre creare le condizioni per mettere in atto un **piano più strutturato e sostenibile** che sia in grado di coprire le diverse dimensioni del fenomeno e si fondi **sulla solidarietà tra gli Stati membri e sul partenariato con i paesi terzi interessati**, nel pieno rispetto degli obblighi internazionali dell'Unione. I flussi di migrazione irregolare provenienti dalla Tunisia potrebbero esser seguiti da fenomeni simili in altri paesi del Sud del Mediterraneo, specialmente quelli che attraversano un momento di instabilità politica e di crisi sociale. Le reti di trafficanti collegate alla criminalità organizzata potrebbero intensificare la loro attività e allargare geograficamente il loro campo d'azione ad altri paesi africani diversi dalla Tunisia.

Con il proseguire del conflitto in Libia ci si aspetta, in futuro, un numero crescente di persone in fuga dal paese, tra cui sempre più cittadini di altri paesi terzi, in particolare dell'Africa subsahariana, presenti in Libia in quanto migranti o rifugiati. È inoltre possibile che la Libia torni ad essere uno dei principali paesi di transito per il traffico di migranti irregolari diretti dall'Africa in Europa.

Se nella fase iniziale della crisi chi fuggiva dal conflitto libico è stato quasi sempre tempestivamente rimpatriato nel paese d'origine, nel pieno del conflitto si assiste sempre più spesso all'esodo dalla Libia verso i paesi confinanti di persone che non hanno un paese ove tornare in condizioni di sicurezza. Si tratta di cittadini libici o di cittadini di paesi terzi abitualmente residenti in Libia che hanno lasciato la madrepatria in cerca di protezione internazionale. Queste persone, se non vengono reinsediate altrove, potrebbero essere destinate a rimanere nei paesi ospitanti per un lungo periodo. Tale situazione sta mettendo sotto ulteriore pressione le già limitate capacità ricettive di paesi quali la Tunisia e l'Egitto, favorendo l'aumento del flusso di migranti e di rifugiati verso gli Stati membri dell'Unione europea.

A fronte di questa situazione e sulla base di un'iniziativa congiunta della Commissione europea e dell'Alto Rappresentante, il Consiglio europeo, tenuto conto dell'impulso che sarà dato dalla Commissione, ha chiesto al Consiglio di intraprendere **immediatamente nuove iniziative** e di presentare, prima del Consiglio europeo di giugno, **misure a lungo termine** per lo **sviluppo delle capacità di gestione della migrazione e dei flussi di profughi** nel Mediterraneo.

4. UN PIANO DI MISURE PER IL BREVE E MEDIO PERIODO

In risposta immediata a tale richiesta, l'11 e il 12 aprile la Commissione ha presentato al Consiglio "Giustizia e affari interni" un **primo piano di misure** miranti ad affrontare, **nel breve e nel medio periodo**, il problema dei flussi di migranti e di rifugiati provenienti dai paesi del Sud del Mediterraneo, allo scopo 1) di garantire che l'Unione europea e i paesi confinanti con la Libia acquisiscano la capacità di gestire eventuali flussi continui e crescenti di rifugiati dal paese e 2) di assistere gli Stati membri dell'Unione e i paesi nordafricani che si trovano in prima linea ad assumersi la responsabilità principale della gestione dei flussi di migranti e di rifugiati.

Il piano include le azioni seguenti:

- (1) continuare a concedere finanziamenti per l'**assistenza umanitaria** di coloro che si trovano in stato di necessità sia in Libia che nei paesi limitrofi, nonché per il

rimpatrio dei cittadini in fuga dal conflitto in Libia, in funzione delle esigenze individuate;

- (2) potenziare l'operazione congiunta "EPN HERMES Extension" coordinata da FRONTEX con **risorse tecniche supplementari** messe a disposizione dagli Stati membri, proseguendo per il tempo necessario sia HERMES che l'operazione congiunta POSEIDON, sulla base di un aumento della dotazione FRONTEX per la rete di pattuglie;
- (3) **ampliare** rapidamente **le competenze di FRONTEX** dotandola anche di strumenti più efficaci. Il regolamento modificato che istituisce l'agenzia FRONTEX dovrebbe essere adottato con urgenza dal Consiglio e dal Parlamento europeo;
- (4) invitare FRONTEX ad accelerare i negoziati per la conclusione di **accordi operativi** con le autorità competenti dell'Egitto, del Marocco e della Turchia, per i quali ha già ricevuto apposito mandato, e affidargli urgentemente il mandato di avviare negoziati per la conclusione di un accordo operativo analogo con la Tunisia;
- (5) avviare un **progetto operativo congiunto specifico tra l'Unione europea e la Tunisia** nel quadro di un più ampio pacchetto di misure volte ad affrontare la situazione generale della migrazione irregolare nella regione del Mediterraneo. Il progetto intende potenziare la capacità delle autorità tunisine di controllare le frontiere del paese, contrastare il traffico di migranti e la tratta di esseri umani, agevolare il ritorno e il reinserimento sociale e professionale dei rimpatriati, sostenere l'accesso ai canali di migrazione legale e trattare i migranti che entrano in territorio tunisino conformemente alle norme internazionali, offrendo tra l'altro asilo a chi necessita di protezione internazionale. Parallelamente a questi obiettivi, vi è peraltro l'intento di assistere le autorità locali degli Stati membri dell'Unione europea più coinvolti nel gestire le ripercussioni immediate dei flussi migratori provenienti dalla Tunisia sull'economia e le infrastrutture locali;
- (6) garantire che gli Stati membri facciano pieno uso delle risorse finanziarie assegnate dal Fondo per le frontiere esterne, dal Fondo per i rimpatri e dal Fondo per i rifugiati, modificando se necessario la destinazione dei finanziamenti, e se del caso si concentrino sulle priorità più impellenti (per i programmi 2010-2011 sono disponibili 425 milioni di euro nel quadro di questi tre Fondi per i sei Stati membri maggiormente interessati: Cipro, Francia, Grecia, Italia, Malta e Spagna);
- (7) prevedere, nell'ambito dei tre Fondi summenzionati, ulteriori risorse destinate ad assistere gli Stati membri che si trovano ad affrontare **situazioni di emergenza**, conformemente alle disposizioni del regolamento finanziario;
- (8) attuare un **programma di protezione regionale** che includa l'Egitto, la Libia e la Tunisia, allo scopo di aumentare la possibilità di assistere i rifugiati che si trovano in tali paesi e di sviluppare, a livello locale, la legislazione e la capacità amministrativa necessarie a gestire questa situazione conformemente alle norme internazionali. Il **reinsediamento** sarà un'altra componente importante di tale programma;
- (9) pianificare e attuare il **reinsediamento** del maggior numero possibile di persone che necessitano di protezione internazionale dal territorio dei paesi confinanti con la Libia verso gli Stati membri dell'Unione europea e gli altri paesi disposti ad accoglierli;

- (10) raggiungere rapidamente un accordo sull'adozione della proposta di istituzione di un **programma comune di reinsediamento dell'Unione europea**, allo scopo di facilitare le operazioni inerenti a quest'ultimo.

Come sopra evidenziato, l'**eventuale aumento dei flussi di persone che necessitano potenzialmente di protezione internazionale** provenienti al momento dal territorio libico e, in futuro, da altri paesi della regione desta grande preoccupazione. La Commissione prende atto del notevole impegno dell'UNHCR, dell'ICRC, dello IOM e di altre organizzazioni internazionali, nonché del sostegno offerto dall'Unione europea e dagli Stati membri nel fornire assistenza umanitaria ed altro supporto agli sfollati dalla Libia. In tal senso è importante garantire un **livello di finanziamenti adeguato** per poter sostenere l'**assistenza umanitaria** in funzione delle esigenze individuate.

Il sostegno finanziario dovrebbe servire anche a gestire le **ripercussioni immediate dei flussi di migranti e di rifugiati sulla situazione economica e sociale a livello locale**, nonché sulle infrastrutture, di alcune regioni periferiche degli Stati membri dell'UE, come avvenuto ad esempio in questi ultimi anni in alcune isole Canarie, nelle isole siciliane, a Malta, a Cipro e in alcune isole greche dell'Egeo. La Commissione intende studiare come eventuali stanziamenti nel quadro dei fondi strutturali dell'Unione europea possano contribuire a gestire simili situazioni.

Il sostegno agli Stati membri più esposti dovrebbe andare oltre l'assistenza finanziaria e far sì che la gestione dei migranti e dei rifugiati diventi una responsabilità realmente condivisa. La Commissione ha già proposto, anche nel quadro della conferenza ministeriale sul trasferimento e il reinsediamento svoltasi a Bruxelles il 12 maggio 2011, un certo numero di misure che occorre prendere attentamente e urgentemente in considerazione per raggiungere tale obiettivo. Tra queste è importante segnalare l'eventuale invio negli Stati membri più coinvolti, su loro richiesta, di **squadre di sostegno dell'EASO** (Ufficio europeo di sostegno per l'asilo), con il compito di aiutare le autorità nazionali a esaminare le domande d'asilo e di offrire loro un'assistenza iniziale. Di per sé, l'attuale dotazione EASO dovrebbe già permettere di finanziare l'invio di tali squadre. Gli Stati membri dovrebbero mostrarsi tra loro **solidali** affiancando alle squadre EASO i loro esperti in materia di asilo politico e accettando che alcuni rifugiati che beneficiano di protezione internazionale vengano trasferiti nel loro territorio. La Commissione è disposta a sostenere tali iniziative tramite il Fondo europeo per i rifugiati, nel quadro dell'ampliamento del progetto pilota per l'isola di Malta avviato nel 2009.

L'attuazione del pacchetto di misure proposto sarà possibile solo con lo stanziamento di **risorse finanziarie adeguate da parte dell'Unione europea**. La Commissione studierà come garantire, sulla base delle risorse disponibili, finanziamenti che consentano di raccogliere, in tutta la loro ampiezza, le sfide che l'Unione deve affrontare in questa situazione di emergenza. Essa inoltre promuoverà il coordinamento necessario tra i vari strumenti finanziari, interni ed esterni, al fine di garantire, in particolare, il dovuto sostegno alla cooperazione tra gli Stati membri dell'UE e i paesi terzi su progetti concreti riguardanti la gestione delle frontiere, la migrazione e l'asilo.

5. UN PIANO DI MISURE A PIÙ LUNGO TERMINE: UNA COOPERAZIONE A PIÙ ALTO LIVELLO CON I PAESI DEL SUD DEL MEDITERRANEO

Il pacchetto di misure proposto dalla Commissione (descritto nella sezione precedente) è stato ampiamente approvato dal Consiglio "Giustizia e affari interni" dell'11-12 aprile. Dette misure, essenzialmente a breve termine, sono ora in via di attuazione.

La Commissione è tuttavia convinta della necessità di adottare, a più lungo termine, ulteriori misure miranti **innanzitutto** a risolvere le **cause strutturali all'origine dei flussi migratori**. La cooperazione con i paesi del Sud del Mediterraneo dovrebbe essere potenziata per poter rispondere efficacemente alla sfida di **creare posti di lavoro e migliorare le condizioni di vita nell'intera area** e, in particolare, dovrebbe riguardare le regioni e le categorie di persone che più risentono della mancanza di opportunità occupazionali (i giovani dovrebbero essere, ad esempio, uno degli obiettivi prioritari).

Per raccogliere queste sfide, nella comunicazione congiunta dell'8 marzo 2011 la Commissione europea e l'Alto Rappresentante hanno proposto di sviluppare un **partenariato a lungo termine per la democrazia e la prosperità condivisa** con i paesi del Sud del Mediterraneo, basato su tre aspetti: uno di essi riguarda la crescita e lo sviluppo economico sostenibili ed inclusivi, con un forte accento sull'**occupazione** e sulle questioni sociali.

Adottare misure a più lungo termine è inoltre necessario per far sì che la migrazione e la mobilità tra l'Unione europea e i paesi del Sud del Mediterraneo seguano **canali regolari** e si svolgano **in modo** ordinato ed **efficiente**, il che significa anche adoperarsi per aiutare i cittadini di questi paesi in cerca di lavoro a trovare opportunità occupazionali all'estero, nel reciproco interesse delle persone e dei paesi interessati da un lato, dell'Unione europea e dei suoi Stati membri dall'altro. Quest'ultima sfida va vista nell'ottica più ampia dell'evoluzione della situazione demografica dell'Unione, nonché del problema della carenza di manodopera cui essa si trova di fronte. La necessità dell'Unione europea di un'immigrazione mirata di lavoratori dovrà essere opportunamente vagliata e rivista per poter formulare, sulla base di dati precisi, proposte modulate in funzione della domanda reale di lavoro. In tal senso va riconosciuto che gli immigrati, di qualunque provenienza, danno un aiuto significativo alle economie degli Stati membri, contribuendo sia a soddisfare la necessità di lavoratori altamente qualificati nei settori in espansione delle economie europee, sia a colmare in gran parte la carenza di manodopera per molti lavori che richiedono un insieme di competenze minori.

Nella comunicazione congiunta dell'8 marzo 2011 la Commissione europea e l'Alto Rappresentante hanno inoltre proposto di sviluppare un **partenariato per l'immigrazione, la mobilità e la sicurezza** con i paesi del Sud del Mediterraneo.

La Commissione è convinta che l'avvio dei **partenariati per la mobilità** con i paesi del Sud del Mediterraneo sia uno strumento cruciale, oltre che vantaggioso per entrambe le parti al fine di gestire in modo più efficiente ed efficace la migrazione e la mobilità dei cittadini non solo dei paesi partner ma anche di altri paesi, in particolare dell'Africa subsahariana e del Medio Oriente, che sempre più spesso soggiornano o transitano nel territorio dei paesi del Sud del Mediterraneo. L'avvio dei partenariati incoraggerebbe i contatti tra i popoli e promuoverebbe ulteriormente sia la reciproca comprensione, sia l'attività economica e l'occupazione, a vantaggio dello sviluppo socioeconomico dell'intera regione mediterranea e dell'integrazione degli immigrati nell'Unione europea e in altri paesi di destinazione.

All'atto pratico, i partenariati proposti si tradurranno in un **approccio su misura per ciascun paese**, basato sull'impegno assunto da ogni singolo paese di soddisfare determinate condizioni e di rispettare nella loro globalità le relazioni con il paese partner interessato. Analogamente, in linea con gli orientamenti definiti dal Consiglio europeo, è importante che i partenariati tengano conto parallelamente di tutti i vari aspetti di questa cooperazione, facendo sì che la progressiva semplificazione della circolazione delle persone vada di pari passo con l'attuazione di misure intese a garantire la sicurezza di tale circolazione.

6. IL DIALOGO CON I PAESI DEL SUD DEL MEDITERRANEO PER LA MIGRAZIONE, LA MOBILITÀ E LA SICUREZZA

L'obiettivo generale del **dialogo per la migrazione, la mobilità e la sicurezza** consisterà nel sostenere e nell'incoraggiare le **riforme** – miranti a migliorare la sicurezza – che i paesi partner potrebbero impegnarsi ad attuare, offrendo ai loro cittadini maggiori possibilità di mobilità verso gli Stati membri dell'UE e affrontando, nel contempo, le cause all'origine dei flussi migratori. Tale dialogo farà parte di un impegno e di un'assistenza ben più ampi a favore dei paesi del Nord Africa nel quadro della nuova politica europea di vicinato. Con i suoi aspetti tematici e specifici, esso si svolgerà all'interno dei quadri più vasti di dialogo e di relazioni bilaterali, tenendo conto, a livello regionale, della strategia comune Africa-UE e del partenariato Africa-UE in materia di migrazione, mobilità e occupazione.

Per conseguire questo importante obiettivo, come richiesto dal Consiglio europeo, la Commissione intende avvalersi pienamente dello strumento esistente previsto nell'ambito dell'**approccio globale dell'UE in materia di migrazione**, il cosiddetto **partenariato per la mobilità**, rivelatosi efficace nel promuovere il dialogo e la cooperazione operativa con i paesi terzi. I partenariati per la mobilità saranno opportunamente modulati in funzione della situazione specifica e delle esigenze dei paesi del Sud del Mediterraneo interessati.

Si applicheranno a tal fine i seguenti principi:

1. **differenziazione:** il dialogo sarà offerto e sviluppato in funzione del merito individuale del paese partner (approccio per paese), tenendo conto della portata dei progressi compiuti, nonché del loro impatto sulle prassi e sull'attuazione delle strategie a livello nazionale;
2. **bilateralità:** il dialogo sarà concordato dall'Unione europea e dai suoi Stati membri, da un lato, e da ciascun paese partner singolarmente, dall'altro;
3. **condizionalità:** i risultati previsti nel quadro del dialogo dipenderanno dagli sforzi e dai passi avanti compiuti in tutti i settori (migrazione, mobilità e sicurezza) e terranno conto anche dei progressi realizzati in ambiti connessi alla governance;
4. **verifica:** i partner concorderanno l'istituzione di un meccanismo efficiente per la verifica dell'attuazione pratica del partenariato, al quale parteciperanno esperti dell'UE e degli Stati membri.

Questo metodo "a più livelli" permetterà all'Unione europea di estendere i vantaggi della mobilità proposti dal partenariato a chi mostrerà la volontà e la capacità di compiere progressi, in particolare nei settori che l'Unione ritiene importanti.

I **partenariati per la mobilità**, che saranno concertati a livello politico tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da un lato, e il paese partner interessato, dall'altro, dovrebbero riguardare, in funzione di quanto richiesto e concordato da entrambe le parti, tutte le misure (legislative od operative) atte a garantire che la **circolazione delle persone tra l'UE e il paese partner** sia gestita correttamente ed avvenga in condizioni di sicurezza. Ciò consentirà di riunire l'insieme delle misure pertinenti in **modo sistematico ed articolato**.

Tali misure dovrebbero contribuire a migliorare la capacità di gestione della migrazione e della mobilità delle persone all'interno dei paesi del Sud del Mediterraneo e le loro relazioni con l'Unione europea in tutti i settori dell'**approccio globale dell'UE in materia di migrazione**, mirante 1) a migliorare l'organizzazione della **migrazione legale**, 2) a massimizzare l'impatto positivo della **migrazione sullo sviluppo** e 3) a contrastare efficacemente l'**immigrazione clandestina**. Il partenariato dovrebbe inoltre includere una serie di misure volte 4) a garantire la promozione e il rispetto dei **diritti dei migranti**, siano essi cittadini dei paesi partner o di paesi terzi, in transito nel territorio dei paesi partner.

Per quanto concerne l'**asilo**, i partenariati per la mobilità aumenteranno le possibilità di protezione internazionale nel paese partner. Dovranno inoltre contemplare la promozione, negli Stati membri dell'Unione europea, di iniziative in materia di **integrazione** da cui possano trarre vantaggio gli stessi paesi d'origine. Un'integrazione riuscita nel paese di destinazione crea condizioni migliori per poter contribuire sia allo sviluppo nel paese d'origine, sia al positivo reinserimento di chi rientra in patria.

I partenariati per la mobilità dovranno includere anche un pacchetto di **misure per il potenziamento delle capacità**, da attuare nel paese partner e da elaborare tenendo conto di un'analisi su misura dei paesi del Sud del Mediterraneo interessati, nonché delle proposte e delle richieste avanzate da questi ultimi, oltre che dall'UE e dai suoi Stati membri, che parteciperanno pienamente e attivamente alla loro attuazione. Le misure di potenziamento delle capacità in materia di migrazione, mobilità e integrazione che contribuiranno a conseguire questi obiettivi sono elencate (in modo non limitativo) qui di seguito:

- ampliare e semplificare l'accesso dei potenziali migranti ai canali di migrazione legale, sulla base di esigenze di manodopera chiaramente identificate nell'UE e in altri paesi di destinazione;
- prevedere sistematici scambi di competenze e di migliori prassi tra i servizi pubblici per l'impiego, in modo da contribuire all'elaborazione di programmi efficaci di politica attiva del lavoro nei paesi d'origine, ampliando così i livelli di occupabilità e le prospettive di lavoro dei cittadini dei paesi terzi;
- potenziare le capacità del paese partner di contribuire all'organizzazione efficiente ed efficace della migrazione legale, incluse le procedure di assunzione, il riconoscimento delle competenze, il ritorno e il reinserimento dei migranti;
- sostenere l'elaborazione e l'attuazione nel paese partner di politiche che promuovano una crescita inclusiva, nonché l'occupazione, l'occupabilità e tutti gli aspetti di un lavoro dignitoso, anche allo scopo di ridurre il fenomeno della fuga dei cervelli;
- massimizzare l'impatto della migrazione sullo sviluppo, anche favorendo rimesse a basso costo e la loro canalizzazione verso investimenti sostenibili, un'attività più intensa con le

comunità stanziali di migranti (le cosiddette "diaspore") e misure miranti a contrastare la fuga dei cervelli, tenendo conto nel contempo degli aspetti sociali della migrazione;

- migliorare la qualità dei registri di stato civile del paese partner e dei documenti d'identità e di viaggio rilasciati da quest'ultimo;
- rispettare i diritti fondamentali di qualunque migrante, inclusi i cittadini di paesi terzi;
- sostenere l'effettiva integrazione nella comunità ospitante e un trattamento non discriminatorio dei migranti regolari;
- offrire assistenza specifica ai migranti appartenenti a categorie vulnerabili, quali i minori non accompagnati, le vittime di tratta e altri;
- offrire consulenza allo scopo di potenziare la capacità di aiutare i migranti che necessitano di un'assistenza sociale, psicologica o medica specifica, anche in vista dell'avvio di una cooperazione nel settore della prevenzione delle malattie facilmente trasmissibili;
- garantire l'applicazione del principio del "non respingimento" e offrire soluzioni durature a coloro che necessitano di protezione internazionale;
- elaborare e attuare una legislazione in materia d'asilo nel paese partner, in linea con le norme internazionali, anche tramite la cooperazione con l'UNHCR;
- agevolare il reinserimento sociale e professionale dei cittadini del paese partner che rientrano in patria;
- fornire assistenza per il rimpatrio volontario dei cittadini dei paesi terzi fermati in quanto immigrati irregolarmente nel territorio del paese partner.

Le suddette misure favoriranno la mobilità delle persone dai paesi del Sud del Mediterraneo verso l'Unione europea. Questa maggior mobilità sarà ulteriormente garantita dal ricorso agli strumenti fondamentali illustrati qui di seguito.

- L'UE offrirà ai paesi partner la possibilità di concludere un **accordo di facilitazione del rilascio dei visti**, i cui contenuti varieranno comunque in funzione del paese partner. L'accordo sarà concordato **caso per caso**, ma sosterrà quantomeno la mobilità di **studenti, ricercatori e uomini e donne d'affari**.
- A seconda delle reali possibilità ed esigenze degli Stati membri dell'UE interessati a prendere parte attiva nei partenariati per la mobilità, nonché in funzione dei loro rispettivi mercati del lavoro e tenendo conto del loro diritto di determinare i volumi di migranti da ammettere per motivi economici, i partenariati per la mobilità potrebbero includere anche programmi specifici miranti a favorire la **migrazione per motivi di lavoro** tra gli Stati membri interessati e i paesi del Sud del Mediterraneo. Tali programmi potrebbero permettere 1) l'adozione di programmi specifici e/o di quadri normativi semplificati per la migrazione circolare (inclusa quella stagionale), 2) il potenziamento della capacità di gestione delle rimesse dei lavoratori al fine di aumentarne l'impatto sullo sviluppo, 3) il potenziamento della capacità di collegare efficacemente la domanda e l'offerta di lavoro e di gestire il ritorno e il reinserimento dei migranti, 4) il riconoscimento delle competenze e delle qualifiche professionali e universitarie, 5) la definizione e l'attuazione di quadri

normativi che diano maggiori possibilità di trasferimento dei diritti previdenziali acquisiti, 6) un miglior accesso alle informazioni riguardanti l'offerta di lavoro nei mercati degli Stati membri dell'Unione, 7) l'individuazione di misure volte a migliorare la cooperazione e il coordinamento tra i paesi del Sud del Mediterraneo e gli Stati membri dell'Unione su questioni relative alle competenze e alle modalità per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, sviluppando quanto già fatto dalla Fondazione europea per la formazione professionale (ETF).

Nel quadro di un partenariato per la mobilità, lo Stato membro interessato, in linea con la propria legislazione, potrà anche decidere di adottare altre iniziative specifiche volte ad agevolare l'accesso al mercato del lavoro dei migranti provenienti dal paese partner.

- La maggior mobilità così descritta dipenderà dal rispetto di un certo numero di condizioni preliminari miranti a favorire la creazione di un contesto sicuro in cui la circolazione delle persone possa aver luogo attraverso i canali regolari e secondo le modalità convenute. Le condizioni specifiche che ogni paese dovrà soddisfare varieranno in funzione della valutazione di quanto gli obiettivi concordati mediante il dialogo con ciascun paese partner saranno stati effettivamente realizzati, ma anche in base al livello di cooperazione instaurato da quest'ultimo con l'UE.

Tra le misure specifiche che i paesi partner dovranno attuare citiamo:

- istituire dispositivi di **rimpatrio volontario**;
- concludere con l'UE **accordi di riammissione** che includano disposizioni riguardanti la riammissione non solo dei propri cittadini, ma anche di quelli di altri paesi terzi, garantendo nel contempo il pieno rispetto degli obblighi di riammissione preesistenti;
- concludere un **accordo operativo con FRONTEX**;
- potenziare le capacità nel settore della **gestione integrata delle frontiere**, della sicurezza dei documenti e della lotta alla criminalità organizzata, inclusa la tratta degli esseri umani e il traffico di migranti;
- collaborare alla sorveglianza congiunta nel Mediterraneo, anche tramite un'eventuale cooperazione nel quadro del progetto EUROSUR, una volta che quest'ultimo sarà definito;
- dimostrare la volontà di collaborare con l'UE nell'identificare i propri cittadini e i cittadini residenti sul suo territorio, in particolare in materia di cooperazione di polizia e giudiziaria e a scopi di riammissione ed estradizione;
- ratificare ed attuare la convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, integrata dai protocolli relativi, rispettivamente, alla tratta degli esseri umani e al traffico di migranti.

Un partenariato per la mobilità è concepito come un **quadro a lungo termine** basato sul **dialogo politico** e sulla **cooperazione operativa**, destinato ad essere ulteriormente sviluppato nel contesto generale delle relazioni tra l'UE e il paese partner interessato e ad evolversi nel tempo.

Per preparare la conclusione di un accordo di partenariato per la mobilità tra l'UE e il paese partner interessato verrà istituito, con la piena partecipazione degli Stati membri, un **dialogo a**

livello di alti funzionari tra l'UE e i paesi in questione che consenta ad entrambe le parti di scambiarsi opinioni, chiarire aspettative ed esigenze e di identificare gli ambiti di cooperazione. Ciò permetterà di predisporre le decisioni da adottare congiuntamente a livello politico. Il dialogo servirà non solo a preparare l'avvio del partenariato per la mobilità, ma anche a controllarne l'attuazione.

Come condizioni necessarie ai fini di un'attuazione equa e sostenibile del partenariato per la mobilità, nella fase preparatoria i paesi del Sud del Mediterraneo saranno invitati a compiere progressi per il potenziamento della loro capacità di gestione efficiente del fenomeno migratorio e a contribuire alla creazione di un contesto sicuro per la mobilità. L'Unione europea sosterrà, sia tecnicamente che economicamente, gli sforzi compiuti dal paese partner, anche tramite le sue agenzie (FRONTEX, EASO ed EUROPOL).

L'Unione europea dovrà peraltro prevedere ulteriori risorse finanziarie per sostenere i progressi dei paesi del Sud del Mediterraneo desiderosi di potenziare le loro capacità di gestire la migrazione, la mobilità e la sicurezza e di impegnarsi, in questo senso, in una cooperazione a lungo termine.

Pertanto, l'Unione europea e i paesi partner partecipanti al dialogo dovranno valutare le soluzioni migliori atte a garantire finanziamenti adeguati, nell'ambito della dotazione disponibile, ad azioni volte a sostenere il potenziamento delle capacità e la cooperazione in questi settori. Considerazioni analoghe dovranno applicarsi al nuovo strumento finanziario di sostegno alla cooperazione con i paesi del Sud del Mediterraneo nell'ambito del prossimo quadro finanziario dell'Unione.

Accanto allo sviluppo del partenariato per la mobilità, gli Stati membri dell'Unione dovrebbero considerare, caso per caso, l'ipotesi di migliorare la **copertura consolare** nella regione, anche tramite l'istituzione di centri comuni per la presentazione delle domande di visto, finanziati dall'Unione. Occorre inoltre intensificare la collaborazione nell'ambito della cooperazione locale Schengen e utilizzare appieno i miglioramenti concreti e le forme di flessibilità previste dal **codice dei visti** dell'Unione europea, tra cui la riduzione o l'abolizione dei diritti di visto e il rilascio di visti per ingressi multipli a viaggiatori in buona fede e a categorie specifiche (ad esempio, ricercatori, studenti e uomini e donne d'affari).

Nel lungo periodo, purché venga data efficace attuazione agli accordi riguardanti le facilitazioni dei visti e la riammissione, si potrebbe valutare caso per caso l'ipotesi di compiere passi gradualmente verso una liberalizzazione dei visti per singoli paesi partner, tenendo conto delle relazioni complessive con tali paesi e a patto che risultino soddisfatte le condizioni necessarie per una mobilità correttamente gestita e sicura.

Il dialogo per la migrazione, la mobilità e la sicurezza con i paesi del Sud del Mediterraneo sarà avviato in modo graduale, anche **tramite lo sviluppo di partenariati per la mobilità** e tenendo conto 1) delle relazioni che l'UE intrattiene globalmente con ciascun paese partner, 2) dell'attuale livello di capacità del paese partner di gestire i flussi migratori e 3) della volontà di quest'ultimo di intraprendere un dialogo costruttivo ed efficace volto all'istituzione del partenariato. Su tale base, la Commissione propone di avviare un dialogo con la **Tunisia**, il **Marocco** e l'**Egitto**.

7. CONCLUSIONI

Le misure proposte nella presente comunicazione rappresentano la risposta della Commissione all'invito formulato dal Consiglio europeo nella riunione del 24 e 25 marzo 2011 a presentare, prima del Consiglio europeo di giugno, *"un piano per lo sviluppo delle capacità di gestione della migrazione e dei flussi di profughi"*.

Le proposte contenute nella presente comunicazione si aggiungono alle iniziative proposte dalla Commissione il 4 maggio per una strategia più strutturata e globale, in grado di garantire una risposta rapida dell'UE alle sfide e alle opportunità derivanti dalla migrazione, inclusi il rafforzamento dei controlli alle frontiere e la governance Schengen, il completamento del sistema europeo comune di asilo e una migrazione legale più mirata.

La Commissione è pronta a contribuire ulteriormente all'elaborazione e all'attuazione di tale piano, sulla base delle indicazioni che il Consiglio europeo formulerà nella sua prossima riunione del 24 giugno 2011.

La Commissione è certa che il pacchetto di misure proposto consentirà all'Unione europea di assolvere le sue responsabilità. Essa è inoltre convinta che l'Unione debba dare a queste sfide una risposta realmente unitaria a livello europeo. Tale risposta sarà veramente efficace solo se basata sull'espressione di una concreta solidarietà tra gli Stati membri nel quadro di un partenariato con i paesi della sponda opposta del Mediterraneo e se saranno stati attivati tutti i mezzi e gli strumenti a disposizione.