



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 18.11.2011
COM(2011) 743 definitivo

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

L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità

{SEC(2011) 1353 definitivo}

INTRODUZIONE

La globalizzazione e i cambiamenti demografici e sociali stanno trasformando l'Unione europea, i suoi Stati membri e i paesi del mondo intero. Secondo le stime delle Nazioni Unite sono 214 milioni i migranti internazionali e 740 milioni i migranti interni nel mondo, mentre il numero di sfollati con la forza ammonta a 44 milioni. Si calcola che circa 50 milioni di persone **vivano e lavorino all'estero** in situazione irregolare¹. Il **dialogo a livello mondiale** può rispondere ad alcune delle sfide e delle preoccupazioni comuni, ma è a **livello regionale, nazionale e locale** che ogni soggetto e ogni parte coinvolta può cogliere le opportunità offerte dalla migrazione e dalla mobilità.

La migrazione figura ormai costantemente al vertice del programma politico dell'Unione europea. La primavera araba e gli eventi verificatisi nel 2011 nel Mediterraneo meridionale hanno confermato la necessità che l'Unione europea adotti una **politica di migrazione coerente e globale**. La Commissione ha già presentato una serie di proposte politiche e misure operative su migrazione, mobilità, integrazione e protezione internazionale nelle sue comunicazioni del 4 e 24 maggio 2011². In seguito alla piena approvazione di tali proposte da parte del Consiglio europeo dello scorso giugno³, l'Unione è **intervenuta immediatamente** avviando, all'inizio di ottobre, dialoghi in materia di migrazione, mobilità e sicurezza con la **Tunisia** e il **Marocco** e iniziando i preparativi necessari per un dialogo con l'**Egitto**. Seguiranno dialoghi dello stesso tipo con altri paesi del Mediterraneo meridionale, in particolare con la **Libia**, non appena la situazione politica lo permetterà. Questi consentiranno all'UE e ai paesi partner di discutere tutti gli aspetti della loro possibile cooperazione per la gestione dei flussi migratori e della circolazione delle persone, al fine di concludere **partenariati per la mobilità**.

Nella comunicazione del 4 maggio la Commissione ha insistito sulla necessità che l'UE **potenzi le sue politiche esterne in materia di migrazione**, stringendo con i paesi terzi partenariati che affrontino le questioni legate alla migrazione e alla mobilità in modo tale da rendere la cooperazione vantaggiosa per entrambe le parti. In tale prospettiva, e in linea con il programma di Stoccolma e con il piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma⁴, il Consiglio europeo, nelle sue conclusioni di giugno, ha invitato la Commissione a presentare una **valutazione dell'approccio globale in materia di migrazione** che ponga le basi per un quadro programmatico più coerente, sistematico e strategico per le relazioni dell'UE con tutti i paesi terzi interessati e comprenda proposte concrete per lo sviluppo dei partenariati chiave dell'Unione, dando priorità all'intero vicinato dell'Unione.

Inoltre, nonostante la crisi economica e i tassi di disoccupazione attuali, i paesi europei registrano in alcuni settori specifici, come il sanitario e lo scientifico-tecnologico, carenze di

¹ Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (2009), *Overcoming barriers: Human mobility and development*, relazione sullo sviluppo umano; UNHCR (2011), *Global Trends 2010*.

² COM (2011) 292/3. Comunicazione "Dialogo con i paesi del Sud del Mediterraneo per la migrazione, la mobilità e la sicurezza".

³ Conclusioni del Consiglio europeo del 23-24 giugno 2011.

⁴ Programma di Stoccolma: documento del Consiglio n.17024/09, adottato dal Consiglio europeo dell'1-2 dicembre 2009, visionabile su <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:it:PDF>; piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma, COM(2010)171 definitivo del 20 aprile 2010, visionabile su <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:it:PDF>.

forza lavoro e disponibilità occupazionali a cui non può sopperire la forza lavoro nazionale. Secondo le previsioni, nei prossimi cinquant'anni l'invecchiamento demografico a lungo termine dimezzerà in Europa il rapporto tra la popolazione in età lavorativa (20-64 anni) e la popolazione di 65 anni e più. La migrazione ha già un ruolo cruciale nell'UE: nel 2010 l'immigrazione netta ha contribuito alla crescita demografica con 0,9 milioni di persone, pari al 62 % della crescita totale della popolazione. Tutti gli indicatori mostrano che alcune delle competenze aggiuntive e specifiche di cui ci sarà bisogno in futuro dovranno necessariamente essere ricercate al di fuori dell'UE⁵.

È in tale contesto che si è sviluppato l'approccio globale dell'UE in materia di migrazione dal momento della sua adozione, nel 2005. Concepito per affrontare tutti gli aspetti della migrazione in modo **equilibrato e globale**, in partenariato con i paesi terzi, nel primo semestre del 2011 l'approccio globale è stato sottoposto a valutazione mediante una consultazione pubblica online e specifiche riunioni consultive⁶. Le consultazioni ne hanno confermato il valore aggiunto e la validità dei risultati conseguiti, indicando peraltro l'esigenza di rafforzare la coerenza con altri settori strategici e di migliorare l'equilibrio tematico e geografico. L'approccio globale dovrebbe quindi riflettere meglio gli **obiettivi strategici dell'Unione** e tradurli in proposte concrete di dialogo e cooperazione, specialmente con i paesi del vicinato meridionale e orientale, con l'Africa, con i paesi candidati all'adesione e con altri partner strategici.

Per sfruttare i vantaggi di una migrazione ben gestita e per rispondere alle sfide delle nuove tendenze migratorie, l'UE dovrà adeguare il suo quadro politico. La presente comunicazione propone un **approccio globale rinnovato in materia di migrazione e mobilità** (denominato anche **GAMM**, dall'inglese *Global Approach to Migration and Mobility*), diretto a conseguire tale obiettivo.

OBIETTIVI PRINCIPALI

L'approccio globale deve diventare **più strategico e più efficiente**, rafforzando i collegamenti e la coerenza con i pertinenti settori politici dell'UE e tra le **dimensioni esterna e interna** di tali politiche.

La **mobilità dei cittadini di paesi terzi** attraverso le frontiere esterne dell'UE riveste un'importanza strategica al riguardo: applicandosi a una vasta gamma di persone, tra cui i visitatori di breve durata, i turisti, gli studenti, i ricercatori, gli uomini d'affari e le persone in visita a familiari, rappresenta un concetto molto più ampio di quello di migrazione. La politica di mobilità e quella dei visti sono correlate: nel 2009 gli Stati membri hanno concesso 11 milioni di visti Schengen. Come afferma la comunicazione della Commissione del 4 maggio 2011⁷, la politica dei visti è uno strumento determinante per una politica lungimirante di mobilità. Di conseguenza, è ora necessario tenere pienamente conto dei legami tra la politica comune dell'UE sui visti per soggiorni di breve durata, le politiche nazionali degli Stati membri sui soggiorni di lunga durata e l'approccio globale in materia di migrazione. Questo è un motivo cruciale per estendere la portata del quadro politico alla mobilità, creando per l'appunto un approccio globale in materia di migrazione e **mobilità**.

⁵ Rete europea sulle migrazioni (2011), *Key EU Migratory Statistics*; Eurostat (2011), *Population and social conditions*, 38/2011, 34/2011.

⁶ http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0021_en.htm.

⁷ COM (2011) 292/3.

Gli attuali (e gli eventuali futuri) **dialoghi sui visti** avviati dall'UE dovrebbero pertanto essere valutati a fondo nel **contesto generale dell'approccio globale** per garantire che, prima che siano facilitati o aboliti gli obblighi di visto di un paese partner, questo abbia soddisfatto una serie di parametri specifici, in particolare in settori quali l'asilo, la gestione delle frontiere e la migrazione irregolare. Questo processo può garantire la mobilità in un ambiente sicuro.

L'approccio globale dovrebbe essere collegato e integrato ancora più strettamente con le **politiche esterne** dell'UE. Dev'essere definito nel contesto più ampio possibile, come **quadro generale della politica migratoria esterna dell'UE**, complementare ad altri e più vasti obiettivi perseguiti dalla politica estera e dalla cooperazione allo sviluppo dell'UE⁸. Sotto questo aspetto sono stati compiuti progressi decisivi dal 2005, ma sono necessari ulteriori sforzi per sfruttare pienamente tutte le potenziali sinergie tra tali politiche e tra queste e la politica commerciale. L'UE e i suoi Stati membri dovrebbero elaborare strategie e programmi che comprendano migrazione e mobilità, politica estera e obiettivi di sviluppo in modo coerente e integrato. L'istituzione del servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) dovrebbe agevolare un ricorso coerente a tutta la gamma di politiche e strumenti di cui dispone l'UE.

I **dialoghi su migrazione e mobilità** sono i motori dell'approccio globale e dovrebbero essere uniformati il più possibile. Saranno inseriti in quadri più ampi di relazioni e dialoghi bilaterali (ad esempio i partenariati strategici, gli accordi di associazione o gli accordi di partenariato e cooperazione, i consigli congiunti di cooperazione o i sottocomitati su Giustizia, libertà e sicurezza) e dovranno essere condotti sia nell'ambito di **processi regionali**, sia a **livello bilaterale/nazionale** con paesi partner strategici. Laddove opportuno, saranno svolti in conformità della politica estera e di sicurezza comune. I dialoghi si baseranno su **un'attività di orientamento politico regolare** svolta tramite riunioni ad alto livello e tra alti funzionari, piani di azione, strumenti di cooperazione e, se del caso, meccanismi di controllo. Dovrebbero inoltre essere condotti a livello locale, specialmente nel quadro del dialogo strategico/politico, mediante le **delegazioni dell'UE**.

Nella prospettiva della **strategia Europa 2020**, la migrazione e la mobilità sono destinate a contribuire alla **vitalità** e alla **competitività dell'UE**. Dotarsi di una forza lavoro adattabile, che possieda le competenze necessarie e sia in grado di affrontare con successo i cambiamenti demografici ed economici, è una **priorità strategica** per l'Europa. È altrettanto urgente migliorare l'efficacia delle politiche dirette a **integrare** gli immigrati nel mercato del lavoro: le attuali strategie devono essere riesaminate e potenziate in funzione delle sfide pressanti del mercato del lavoro nell'Unione, in particolare i bassi livelli di competenze e i gravi squilibri tra domanda e offerta. Occorre discutere con gli Stati membri strategie del mercato del lavoro volte a soddisfare il fabbisogno di manodopera e a promuovere l'integrazione degli immigrati in posizione regolare, e tenere conto di tali strategie nei dialoghi con i paesi partner laddove si profilano interessi comuni. È inoltre necessario un **dialogo con il settore privato e con i datori di lavoro**, che analizzi i motivi per cui alcune carenze sono difficili da colmare ed esplori le opportunità di una politica di immigrazione legale più orientata sulla domanda. La **portabilità dei diritti sociali e pensionistici** potrebbe a sua volta incentivare la mobilità e la migrazione circolare e scoraggiare il lavoro irregolare, e di conseguenza dovrebbe essere rafforzata. Una cooperazione più stretta tra gli Stati membri sul coordinamento della sicurezza sociale con i paesi terzi aiuterà a progredire in questo settore. Nel 2012 la Commissione intende pubblicare un libro verde sulle politiche necessarie per integrare in modo efficace la

⁸ Si veda, ad esempio, la comunicazione della Commissione europea "Potenziare l'impatto della politica di sviluppo dell'Unione europea: un programma di cambiamento", COM(2011) 637 definitivo.

dimensione della migrazione economica nella riflessione strategica dell'UE per l'occupazione e la crescita.

L'istruzione e la formazione contribuiscono in modo determinante a un'integrazione riuscita dei migranti nella società e nel mercato del lavoro. Nel contesto della migrazione e della mobilità si dovrà quindi tenere maggiormente conto delle politiche di apprendimento permanente.

Raccomandazioni

1. L'**approccio globale in materia di migrazione e mobilità** dev'essere considerato e promosso come **quadro generale della politica migratoria esterna dell'UE**; deve basarsi su autentici partenariati con i paesi terzi e affrontare in modo **globale ed equilibrato** le questioni di migrazione e mobilità; deve cogliere le opportunità e reagire alle sfide con cui si confronta la politica migratoria dell'UE, **aiutando** al tempo stesso **i partner** ad affrontare le loro priorità in materia di migrazione e mobilità negli opportuni contesti e quadri regionali.
2. L'approccio globale deve istituire un quadro completo di gestione della migrazione e della mobilità con i paesi partner coerente e vantaggiosa per entrambe le parti, mediante il dialogo politico e una stretta cooperazione pratica; dev'essere saldamente inserito nel **quadro complessivo della politica estera dell'UE**, compresa la **cooperazione allo sviluppo**, e correttamente allineato con le **priorità della politica interna dell'UE**.
3. L'approccio globale deve informarsi ai **dialoghi su migrazione e mobilità**, che costituiscono il processo fondamentale per trasporre la politica di migrazione dell'UE nelle relazioni esterne dell'Unione. Scopo di tali dialoghi è scambiare informazioni, identificare interessi comuni e costruire la fiducia e l'impegno come basi per una cooperazione operativa vantaggiosa sia per l'UE che per i suoi partner.
4. L'approccio globale dev'essere attuato congiuntamente dalla Commissione europea, dal servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), in particolare dalle delegazioni dell'UE, e dagli Stati membri dell'UE, secondo le rispettive competenze.

PRIORITÀ TEMATICHE

I contatti interpersonali sviluppati tramite l'istruzione e la formazione, il commercio e gli affari, gli scambi culturali, il turismo o le visite ai familiari all'estero, costituiscono un aspetto essenziale del mondo di oggi. Una buona governance della **migrazione** e della **mobilità** dei cittadini di paesi terzi può apportare ogni giorno un valore aggiunto per lo sviluppo di milioni di persone, aumentare la competitività dell'UE e arricchire le società europee. Per tale motivo l'approccio globale riveste un interesse strategico fondamentale per l'UE e per i suoi Stati membri. La crescente mondializzazione del mercato del lavoro per i lavoratori altamente qualificati ha già scatenato un'intensa caccia ai talenti. Anche ai fini del dialogo e della cooperazione con i paesi terzi la migrazione e la mobilità dovrebbero essere esaminate in funzione della necessità di assicurare movimenti ordinati. Senza controlli efficaci alle frontiere, senza una riduzione dell'**immigrazione irregolare** e un'efficace politica di rimpatrio, l'UE non sarà in grado di offrire maggiori opportunità di migrazione legale e mobilità. Da questo dipende la legittimità di qualsiasi quadro strategico; su questo si basano il

benessere e l'integrazione effettiva dei migranti. L'UE si impegnerà di più per prevenire e ridurre la tratta degli esseri umani, continuerà a migliorare l'efficacia delle sue frontiere esterne sulla base della condivisione delle responsabilità, della solidarietà e di una più stretta cooperazione pratica e intensificherà la sua cooperazione operativa con i paesi terzi intesa al potenziamento delle capacità.

L'Unione europea e i suoi Stati membri dovrebbero inoltre svolgere un ruolo di primo piano nel promuovere la condivisione delle responsabilità a livello globale sulla base della convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati e in stretta cooperazione con l'UNHCR, con altre agenzie competenti e con i paesi terzi. L'UE si impegna già attivamente per favorire la **protezione internazionale**, ma deve conferire una maggiore visibilità alla **dimensione esterna dell'asilo** nell'interazione con i suoi partner. Le conclusioni del Consiglio hanno anche sottolineato l'impegno a rafforzare la dimensione esterna della politica di asilo dell'UE e sottolineato l'importanza dei programmi di protezione regionale a tal fine⁹.

Una governance efficace della migrazione sarà anche molto **vantaggiosa per lo sviluppo**. È dimostrato che le famiglie immigrate possono godere di maggiore benessere se all'estero hanno l'opportunità di acquisire nuove competenze e nuove esperienze di lavoro. La migrazione e la mobilità possono altresì favorire gli investimenti esteri diretti e i legami commerciali, specialmente grazie al ruolo delle comunità stanziali di emigrati all'estero (le cosiddette diaspore). È quindi nell'interesse dei paesi di origine dei migranti, nonché dei paesi di destinazione, collaborare affinché il trasferimento delle rimesse, del know-how e delle innovazioni producano i massimi vantaggi in termini di sviluppo. Da un lato occorre riconoscere pienamente la capacità dei migranti di contribuire allo sviluppo del loro paese di origine e favorirla con un'ampia serie di misure, dall'altro è necessario controbilanciare la fuga e lo spreco dei cervelli e promuoverne invece la circolazione.

Questi **quattro temi** - migrazione legale e mobilità, migrazione irregolare e tratta degli esseri umani, protezione internazionale e politica di asilo, aumento dell'impatto della migrazione e della mobilità sullo sviluppo – saranno considerati i **quattro pilastri** dell'approccio globale. Se l'UE vuole impegnarsi più sistematicamente per agevolare e gestire la migrazione e la **mobilità**, quest'ultimo aspetto dev'essere visibile nei due pilastri relativi, rispettivamente, alla migrazione legale ed a migrazione e sviluppo. Data la sua importanza cruciale, la lotta contro la **tratta** degli esseri umani dovrebbe acquistare visibilità nel pilastro sulla migrazione irregolare. L'idea di innalzare il profilo della **protezione internazionale** e dell'**asilo** facendone uno dei pilastri è giustificata dal fine di lanciare una strategia complessiva nel quadro dell'approccio globale.

L'approccio globale dovrebbe inoltre incentrarsi sui migranti. In sostanza, la governance della migrazione non deve occuparsi di 'flussi', 'stock' e 'rotte migratorie', ma di persone. Per essere pertinenti, efficaci e sostenibili, le strategie devono essere formulate in modo da rispondere alle aspirazioni e ai problemi delle persone che riguardano. Occorre quindi rendere autonomi i migranti dando loro accesso a tutte le informazioni di cui hanno bisogno sulle loro opportunità, sui loro diritti e sui loro obblighi. Per questo la Commissione ha istituito, fra altre misure, il **portale europeo dell'immigrazione**.

I **diritti umani dei migranti** sono una questione trasversale che interessa tutti e quattro i pilastri dell'approccio globale. Bisogna prestare particolare attenzione alla protezione e

⁹ Consiglio dell'Unione europea, conclusioni del Consiglio su frontiere, migrazione e asilo del 9 e 10 giugno 2011.

all'*empowerment* dei **migranti vulnerabili**, come i minori non accompagnati, i richiedenti asilo, gli apolidi e le vittime della tratta. Spesso questa è una priorità anche per i paesi di origine dei migranti. Il rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'UE è una componente cruciale delle politiche di migrazione dell'UE. Occorre valutare attentamente l'impatto delle iniziative assunte nel contesto dell'approccio globale sui diritti fondamentali. Bisogna inoltre impegnarsi di più per illustrare ai partner dell'UE e ai migranti il quadro giuridico dell'Unione, in particolare la nuova direttiva sul permesso unico.

L'impostazione incentrata sui migranti dovrebbe essere articolata e attuata tramite un **dialogo rafforzato con le diaspore**, i gruppi di migranti e le relative organizzazioni. Tale dialogo dovrebbe affrontare questioni attinenti ai diritti umani in relazione con gli immigrati nell'UE e soprattutto nei paesi terzi. Se opportuno, la cooperazione su questo aspetto dovrebbe essere armonizzata con il dialogo e la cooperazione su tutti e quattro i pilastri dell'approccio globale.

Infine, il programma di Stoccolma ha riconosciuto nel **cambiamento climatico** una sfida globale che induce migrazioni e spostamenti sempre più massicci e ha invitato la Commissione a presentare un'analisi del fenomeno, anche al di là degli effetti potenziali sull'immigrazione verso l'Unione europea. Affrontare la migrazione indotta dai problemi ambientali, anche ricorrendo a metodi di **adeguamento** agli effetti negativi del cambiamento climatico, dovrebbe essere una **componente dell'approccio globale**.

Raccomandazioni

5. L'approccio globale dovrebbe basarsi su **quattro pilastri di pari importanza**:

- (1) organizzazione e agevolazione della **migrazione legale** e della **mobilità**;
- (2) prevenzione e riduzione della **migrazione irregolare** e della **tratta degli esseri umani**;
- (3) promozione della **protezione internazionale** e rafforzamento della dimensione esterna della **politica di asilo**;
- (4) aumento dell'**incidenza** della migrazione e della mobilità **sullo sviluppo**.

6. L'approccio globale dovrebbe **incentrarsi sui migranti**, basarsi cioè sul principio per cui il migrante è al centro dell'analisi e di ogni iniziativa e deve poter accedere autonomamente a una mobilità sicura.

7. I diritti umani dei migranti rappresentano una questione trasversale dell'approccio globale, in quanto riguardano tutti e quattro i pilastri. L'approccio globale dovrebbe rafforzare il rispetto dei diritti fondamentali e dei diritti umani dei migranti nei paesi di origine, di transito e di destinazione.

PRIORITÀ GEOGRAFICHE

L'approccio globale non dovrebbe avere limitazioni geografiche. Si tratta di un **approccio generale** e di un **metodo**. Gli elementi che varieranno da una regione all'altra sono l'intensità e il grado di applicazione dell'approccio e la combinazione di strumenti utilizzata. L'UE dovrebbe adottare un'impostazione coerente nell'uso di questi strumenti in conformità con i suoi obiettivi e coerentemente con il dialogo politico complessivo svolto con i paesi terzi. In

virtù del **principio di differenziazione**, l'UE cercherà di intessere una cooperazione più stretta con i partner con cui ha interessi in comune e che sono pronti a sottoscrivere impegni reciproci con l'UE e i suoi Stati membri. Le nuove iniziative saranno valutate alla luce delle attuali priorità regionali e bilaterali dell'Unione.

Dialoghi regionali

Nel corso del tempo sono stati avviati numerosi **dialoghi regionali e subregionali e processi di cooperazione**, alcuni dei quali sono iniziati senza alcun legame diretto con l'Unione europea ma gradualmente hanno assunto una dimensione europea, mentre altri impegnano soltanto un numero molto limitato di Stati membri dell'UE. Alcuni di questi processi si sovrappongono. Questa situazione è insostenibile dal punto di vista politico, finanziario e delle risorse umane. Occorre **definire meglio le priorità geografiche**, in linea con la politica estera generale dell'UE e con la situazione reale delle tendenze migratorie in direzione dell'UE e dei suoi Stati membri.

La priorità va ai **paesi del vicinato**, in particolare quelli del **Mediterraneo meridionale**¹⁰ e del **partenariato orientale**¹¹, in cui le dimensioni della migrazione e della mobilità sono strettamente collegate alla cooperazione generale in materia politica, economica, sociale e di sicurezza, e con i quali si tengono dialoghi a livello sia regionale che bilaterale. Lo scopo dovrebbe essere costruire progressivamente **partenariati solidi e stretti**, basati sulla fiducia reciproca e su interessi comuni, che aprano la strada a un'ulteriore integrazione regionale.

In secondo luogo, se si esaminano i processi di dialogo più specificamente impostati sulla migrazione e dotati di una portata geografica più ampia, a Sud dell'Unione la priorità dovrebbe essere accordata al **partenariato strategico UE-Africa** su migrazione, mobilità e occupazione¹², e a Est al **processo di Praga**¹³. Questi due processi devono essere ulteriormente consolidati in quanto **quadri regionali fondamentali** per il dialogo nell'ambito dell'approccio globale. L'iniziativa dovrebbe essere agevolata da programmi di sostegno adeguati.

In terzo luogo, questi processi regionali saranno completati da **specifici processi subregionali già esistenti**, che dovranno essere allineati per quanto possibile con i quadri complessivi. A Sud, si tratta del **processo di Rabat**¹⁴ (per l'Africa occidentale) e di un eventuale quadro subregionale supplementare nel **Corno d'Africa/Africa orientale** (da approfondire). A Est bisogna ovviare alla sovrapposizione tra i **processi di Praga** e di **Budapest**¹⁵, rendendoli più **complementari dal punto di vista geografico**. In seguito all'iniziativa, presa dalla presidenza turca nel 2010, di includere i paesi della **via della seta**, il processo di Budapest ha acquistato maggiore importanza per l'UE in quanto piattaforma unica per un dialogo informale con paesi strategici di origine e di transito. Sarebbe opportuno procedere a un riorientamento ben pianificato di tutte le attività comprese in questo processo verso la via della seta ed eventualmente altri paesi asiatici.

¹⁰ Marocco, Algeria, Tunisia, Libia ed Egitto.

¹¹ Ucraina, Bielorussia, Moldova, Georgia, Armenia e Azerbaigian.

¹² Partenariato tra l'UE e tutti i 53 Stati africani.

¹³ Processo che riguarda l'UE e 19 paesi a Est dell'UE (Balcani occidentali, Europa orientale, Russia, Asia centrale, Caucaso meridionale e Turchia).

¹⁴ Processo che riguarda l'UE e 27 paesi dell'Africa occidentale, settentrionale e centrale.

¹⁵ Forum consultivo che riunisce più di 50 paesi e 10 organizzazioni internazionali, tra cui la Cina, il Bangladesh, il Pakistan, l'Afghanistan, l'Iran, l'Iraq, la Siria, la Turchia e i paesi dell'Asia centrale.

Infine, sarà intensificato il dialogo sulla migrazione tra l'UE e il gruppo dei paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (**dialogo UE-ACP**), con particolare attenzione al rafforzamento degli aspetti operativi dell'applicazione dell'articolo 13 dell'accordo di cooperazione di Cotonou. Il dialogo sulla migrazione tra l'UE e la regione dell'America Latina e dei Caraibi (**dialogo UE-ALC**) è un processo più recente che dev'essere proseguito per rispondere alle esigenze di una regione di crescente importanza. Occorre studiare i modi per stabilire un forum basato a Bruxelles al fine di aumentare l'efficacia e la portata del dialogo sulla migrazione tra l'UE e i **paesi asiatici** interessati, che dovrebbe diventare in futuro sempre più rilevante.

Dialoghi bilaterali

L'allargamento dell'UE rimane un percorso distinto, caratterizzato da un impegno volto ad aiutare i candidati effettivi e potenziali ad adeguare le politiche e i quadri legislativi nazionali all'*acquis* dell'Unione. La **Turchia** e i **Balcani occidentali** stanno instaurando partenariati stretti e una cooperazione approfondita con l'UE in materia di migrazione e mobilità. I dialoghi su questioni di migrazione e mobilità con questi paesi sono già intensi e rimarranno tali fino al momento dell'effettiva adesione.

La **Russia** è un partner strategico per l'UE. Recentemente sono stati compiuti notevoli progressi nel settore della migrazione e della mobilità, con l'istituzione del dialogo sulla migrazione tra UE e Russia e con l'identificazione di azioni comuni nel quadro del dialogo per la liberalizzazione dei visti.

La Commissione propone di intensificare il dialogo e la cooperazione operativa su migrazione e mobilità con economie mondiali o regionali forti in Oriente (**India** e **Cina**) e nel Sud (**Nigeria** e **Sudafrica**), nonché con altri paesi in via di sviluppo con cui l'UE condivide un interesse comune, quando le circostanze lo permettono.

Il dialogo con i paesi industrializzati, come gli **Stati Uniti**, il **Canada** e l'**Australia**, continuerà a concentrarsi sullo scambio di informazioni circa le priorità e strategie comuni in materia di governance globale della migrazione e della mobilità.

L'approccio globale dovrebbe inoltre crescere in termini di portata e pertinenza geografica, non limitandosi alla migrazione nell'UE, ma affrontando anche, nei casi opportuni, le questioni legate alla **migrazione** e alla **mobilità interregionali e intraregionali** in altre parti del mondo. Pur non avendo necessariamente un impatto diretto sull'UE, questa dimensione potrebbe comunque rivelarsi molto pertinente per alcuni partner dell'UE e quindi, in generale, per il dialogo e la cooperazione politica con tali paesi.

L'approccio globale costituisce anche un quadro adeguato per affrontare la questione del ruolo svolto dall'Unione nella **governance mondiale della migrazione e della mobilità**. Esso permette all'Unione di esprimersi in modo unanime su tali argomenti sulla scena internazionale, in particolare nel Forum globale su migrazione e sviluppo, cominciando al contempo a intrecciare ampie alleanze in vista del dialogo ad alto livello delle Nazioni Unite del 2013 e di ulteriori iniziative future.

Raccomandazioni

8. L'approccio dovrebbe essere **veramente globale**: il dialogo e la cooperazione sulle questioni migratorie dovrebbero svolgersi in tutto il mondo con **tutte le parti interessate e coinvolte**, sulla base delle priorità di queste ultime e dell'UE.

9. L'approccio globale dovrebbe continuare a concentrarsi sui **processi di dialogo regionali**, il cui scopo è migliorare il dialogo e la cooperazione tra paesi di origine, di transito e di destinazione affrontando tutte le questioni e i temi di comune interesse nel settore della migrazione e della mobilità. Fermo restando che i paesi del **vicinato** continuano a essere la priorità essenziale e più vasta, il quadro regionale complessivo dovrebbe essere costituito, a Sud, dal **partenariato UE-Africa**, a Est dal **processo di Praga**; gli altri processi subregionali dovrebbero essere allineati e riorganizzati di conseguenza.

10. A livello bilaterale, l'approccio globale dovrebbe concentrarsi su un numero relativamente limitato di partner strategici. Questi dialoghi bilaterali **completano** i processi regionali e, se possibile, dovrebbero essere collegati ad accordi che coprono tutti gli aspetti della cooperazione tra l'UE e il paese interessato.

11. L'approccio globale può inoltre riguardare **la migrazione e la mobilità a livello intraregionale** in altre parti del mondo, se nel corso del dialogo questa dimensione si rivela utile al raggiungimento degli obiettivi stabiliti. Dovrebbe altresì consentire all'UE di svolgere un ruolo più attivo nella governance mondiale della migrazione.

MECCANISMI DI ATTUAZIONE

Dal 2005 sono stati finanziati circa 300 progetti collegati alla migrazione in paesi terzi tramite vari strumenti finanziari tematici e geografici della Commissione europea, per un importo totale di 800 milioni di euro. Tra questi progetti figurano le principali iniziative comuni varate dalla Commissione europea insieme alle agenzie delle Nazioni Unite, all'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) o al Centro internazionale per lo sviluppo delle politiche migratorie (ICMPD), che riguardano una vasta gamma di questioni di migrazione internazionale. Ricordiamo, ad esempio, i centri di servizi e risorse per i migranti nei Balcani occidentali e in Asia, l'osservatorio ACP sulle migrazioni, i programmi di protezione regionale (RPP) in Africa e in Europa orientale e numerosi progetti che sostengono l'attuazione dei partenariati per la mobilità nell'Europa orientale (Moldova e Georgia) e in Africa (Capo Verde).

In passato, l'approccio globale si affidava principalmente a pochi strumenti specifici: a) i profili migratori, che ora si applicano in oltre 70 paesi di tutto il mondo; b) le missioni riguardanti la migrazione, che si sono svolte in 17 paesi terzi; c) le piattaforme di cooperazione, istituite per un periodo limitato in Etiopia; d) i partenariati per la mobilità, conclusi con la Moldova, Capo Verde, la Georgia e, più di recente, l'Armenia. Tali strumenti si sono gradualmente sviluppati, ma non hanno relazioni reciproche chiare e logiche e non tutti presentano lo stesso livello di rilevanza e importanza.

La politica migratoria esterna dell'UE si basa comunque anche sulla legislazione e sugli **strumenti giuridici** dell'Unione (finora, nove accordi di facilitazione del visto e 13 accordi di riammissione, più sette direttive sulla migrazione legale e irregolare), sugli **strumenti politici** (numerosi dialoghi politici, che spesso si appoggiano su piani d'azione), sul **sostegno operativo** e sul **potenziamento delle capacità** (anche tramite agenzie dell'UE come FRONTEX, l'EASO e l'ETF e dispositivi di assistenza tecnica come MIEUX e TAIEX)¹⁶,

¹⁶ FRONTEX è l'agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne; l'EASO è l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo; l'ETF è la Fondazione europea per la formazione; TAIEX è lo strumento per l'assistenza tecnica e lo scambio d'informazioni gestito dalla Commissione

nonché su una vasta gamma di misure di **sostegno ai programmi e ai progetti** a disposizione di numerosi interessati, tra cui la società civile, le associazioni di migranti e le organizzazioni internazionali.

L'approccio globale si basa su tutti questi strumenti e dispositivi, che vanno applicati in modo strutturato e sistematico. A questo scopo, l'UE negozierà con ogni paese prioritario interessato dei quadri di partenariato bilaterale adeguati caso per caso.

Il primo di questi quadri è costituito dal **partenariato per la mobilità**, che ha ormai superato la fase pilota e dovrebbe essere perfezionato e promosso come quadro principale per la cooperazione nel settore della migrazione e della mobilità tra l'UE e i suoi partner, con specifica attenzione ai **paesi del vicinato**. La proposta di negoziare un partenariato per la mobilità andrebbe presentata una volta raggiunto un certo livello di progresso nei dialoghi su migrazione e mobilità, tenendo conto anche del contesto generale economico, politico e in materia di sicurezza.

Il partenariato fornisce un quadro generale per una gestione corretta della circolazione delle persone tra l'UE e un dato paese partner, riunendo tutte le misure volte a garantire che la migrazione e la mobilità procurino vantaggi tanto all'UE quanto ai suoi partner, offrendo in particolare l'opportunità di aumentare la mobilità della forza lavoro.

Ogni partenariato è formulato in funzione degli interessi e dei problemi comuni del paese partner e dell'UE e, nella sua forma perfezionata, offrirà facilitazioni del rilascio dei visti sulla base di un accordo di riammissione negoziato contestualmente. Per aumentare la trasparenza e accelerare la conclusione di tali accordi occorre continuare ad applicare un'impostazione "**more for more**" ("di più a chi fa di più"), caratterizzata da una componente di condizionalità. L'UE e gli Stati membri dovrebbero offrire, su base volontaria, un pacchetto di sostegno di dimensioni adeguate per il potenziamento delle capacità, lo scambio di informazioni e la cooperazione in tutti i settori di interesse comune.

Il partenariato contribuirà a garantire che si creino le condizioni necessarie per **una migrazione e una mobilità ben gestite in un ambiente sicuro**. Purché gli strumenti giuridici (accordi di facilitazione del visto e di riammissione) e politici (dialoghi politici e piani d'azione) siano attuati efficacemente, l'UE potrebbe considerare, caso per caso, la possibilità di avanzare in modo graduale e condizionato verso la liberalizzazione dei visti per singoli paesi partner, tenendo conto della relazione complessiva con ciascuno di essi.

Un secondo quadro alternativo sarebbe l'**agenda comune su migrazione e mobilità** (denominata anche **CAMM**, dall'inglese *Common Agenda on Migration and Mobility*), una soluzione possibile nel caso in cui i paesi partner, l'UE e i suoi Stati membri vogliano instaurare una cooperazione approfondita, ma una delle parti non sia pronta ad assumere la totalità degli obblighi e degli impegni. Come il partenariato, l'agenda comune dovrebbe definire una serie di raccomandazioni, obiettivi e impegni comuni per il dialogo e la cooperazione e dovrebbe comprendere un pacchetto di misure specifiche di sostegno offerte dall'UE e dagli Stati membri interessati. Se entrambe le parti sono d'accordo, l'agenda comune potrebbe successivamente trasformarsi in un partenariato per la mobilità.

europa; MIEUX (Migration EU Expertise) è un'iniziativa congiunta CE-ICMPD diretta a potenziare la capacità di gestione della migrazione dei paesi partner.

Entrambi i quadri devono essere istituiti tramite una dichiarazione politica congiunta rilasciata, da un lato, dall'UE e dagli Stati membri interessati, dall'altro dal paese partner. Entrambi sono basati su impegni comuni, pur rimanendo formalmente non vincolanti.

Raccomandazioni

12. L'approccio comune dovrebbe essere sostenuto da **un'ampia serie di strumenti e due quadri di partenariato**, applicati **in maniera flessibile caso per caso**, in funzione del dialogo politico complessivo tra l'UE e i paesi terzi, degli interessi dell'UE e degli interessi e bisogni del partner.

13. Il **partenariato per la mobilità** deve appoggiarsi in modo equilibrato su tutti e quattro i pilastri dell'approccio globale, in particolare tramite impegni in materia di mobilità, accordi di facilitazione del visto e di riammissione. Può comprendere, laddove opportuno, anche collegamenti a questioni più generali di sicurezza. La cooperazione sarà sostenuta da un pacchetto di misure di sostegno a favore del potenziamento delle capacità e della cooperazione in tutti i settori di comune interesse.

14. L'**agenda comune su migrazione e mobilità** dovrebbe essere introdotta come quadro alternativo per concordare raccomandazioni, obiettivi e impegni comuni nell'ambito di ognuno dei quattro pilastri tematici dell'approccio comune. La differenza fondamentale rispetto al partenariato per la mobilità è che questo quadro non implica necessariamente il negoziato di accordi di facilitazione del visto e di riammissione. Se entrambe le parti sono d'accordo, l'agenda comune potrebbe successivamente trasformarsi in un partenariato per la mobilità.

15. Nelle varie fasi di dialogo e cooperazione operativa con i partner dell'UE si potranno applicare i seguenti strumenti, che saranno inseriti nei quadri del partenariato e dell'agenda comune:

- (1) **strumenti di conoscenza**, quali profili migratori, strumenti di mappatura, studi, relazioni statistiche, valutazioni d'impatto e missioni d'inchiesta;
- (2) **strumenti di dialogo**, come missioni, seminari e conferenze sulla migrazione;
- (3) **strumenti di cooperazione**, tra cui misure di potenziamento delle capacità, piattaforme di cooperazione, scambi di esperti, gemellaggi, cooperazione operativa e progetti e programmi mirati.

PRIORITÀ OPERATIVE

Il dialogo e la cooperazione dell'Unione europea con i paesi terzi dovrebbero essere finalizzati ad attuare una serie di attività prioritarie all'interno di ognuno dei quattro pilastri dell'approccio globale. Ognuna delle attività operative dovrebbe essere coerente con le priorità geografiche dell'UE e privilegiare, laddove opportuno, i principali paesi partner.

Primo pilastro: organizzare e agevolare la migrazione legale e la mobilità

La politica europea relativa all'organizzazione e all'agevolazione della migrazione legale e della mobilità nell'ambito dell'approccio globale si basa sull'intento primario di offrire ai datori di lavoro maggiori opportunità di trovare sul mercato del lavoro mondiale i lavoratori

migliori per sopperire alle carenze di posti di lavoro. Cerca inoltre di offrire nuove possibilità di impiego in Europa a lavoratori di talento provenienti da tutto il mondo, nel pieno rispetto della competenza dei singoli Stati membri per la gestione dei rispettivi mercati del lavoro.

Il dialogo e la cooperazione dell'Unione europea con i paesi terzi dovrebbe riflettere l'evolversi della legislazione europea sulla migrazione legale, al fine di aumentare l'accesso alle informazioni sui diritti e sulle opportunità. Dovrebbe tener conto delle opinioni e delle preoccupazioni dei paesi partner e identificare gli interessi comuni. Il fabbisogno di competenze nell'UE è un settore in cui si potrebbero esaminare ulteriormente le eventuali **complementarità** con i paesi partner prioritari.

La **legislazione dell'UE sui soggiornanti di lungo periodo, sul ricongiungimento familiare, su studenti, ricercatori e lavoratori altamente qualificati** ha armonizzato le condizioni di ammissione e i diritti dei migranti in alcuni settori cruciali, anche se gli Stati membri mantengono il diritto di decidere del numero di migranti ammessi nel loro territorio per motivi di lavoro. La **direttiva sulla carta blu UE** è la prima risposta diretta dell'Unione alle carenze di lavoratori altamente qualificati.

Le direttive sui **lavoratori stagionali** e sui **trasferimenti intrasocietari**, in corso di negoziato presso il Consiglio e il Parlamento europeo, sono entrambe destinate a incidere direttamente sul mercato del lavoro introducendo una procedura comune, semplificata e accelerata. La proposta sui lavoratori stagionali prevede anche la protezione dallo sfruttamento ed è importante per molti paesi partner, specialmente nei settori dell'agricoltura e del turismo. La seconda proposta mira ad autorizzare, a determinate condizioni, le società stabilite fuori dall'UE a trasferire temporaneamente manager, specialisti e laureati in tirocinio provenienti da paesi terzi a entità e imprese ad esse collegate situate negli Stati membri.

La **direttiva sul permesso unico**, che dovrebbe essere adottata entro breve dal Parlamento europeo e dal Consiglio, apporterà una semplificazione unificando la procedura e il permesso. Essa definisce una serie di settori in cui tutti i cittadini di paesi terzi che soggiornano e lavorano legalmente nell'Unione, a prescindere dal motivo iniziale della loro ammissione, avranno diritto a un trattamento pari a quello riservato ai cittadini nazionali. Eventuali revisioni delle **direttive sui ricercatori e sugli studenti** potrebbero facilitare ulteriormente l'ammissione, il soggiorno e la mobilità all'interno dell'Unione per queste categorie di persone che contribuiscono in modo determinante al futuro mantenimento della capacità d'innovazione e della competitività dell'UE.

Nel contesto del dialogo con i suoi partner, l'UE illustrerà questo quadro giuridico per facilitarne l'applicazione. È stato inoltre aperto il **portale europeo dell'immigrazione**, uno strumento online a disposizione dei cittadini di paesi terzi interessati a conoscere le opportunità e le procedure necessarie per trasferirsi nell'UE e di coloro che, già presenti nell'UE, intendono spostarsi da uno Stato membro a un altro. Se opportuno, questa fonte di informazioni dovrebbe essere combinata a **misure di preparazione alla partenza**, dirette a migliorare le competenze e la conoscenza delle lingue dell'UE.

Un'effettiva **integrazione**, specialmente nel mercato del lavoro, è fondamentale per consentire sia ai migranti che alle società ospiti di beneficiare delle opportunità offerte dalla migrazione, anche grazie a diaspora più forti e agli imprenditori emigrati. La comunicazione sull'agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi¹⁷ suggerisce nuove impostazioni e nuovi

¹⁷ COM(2011) 455 definitivo.

settori di intervento. Nel dialogo con i partner dell'UE è opportuno approfondire il ruolo della diaspora e delle reti transnazionali, ad esempio nel preparare meglio i migranti al soggiorno negli Stati membri.

La strategia Europa 2020 sottolinea la necessità di impegnarsi a fondo per attirare migranti altamente qualificati nella competizione globale per i talenti e per integrare maggiormente nelle società europee coloro che hanno un passato di migrazione. Gli **orientamenti in materia di occupazione** invitano gli Stati membri a prestare la dovuta attenzione all'integrazione degli immigrati nel mercato del lavoro dell'UE, allestendo un quadro per la condivisione delle informazioni e il coordinamento delle politiche occupazionali. La rete EURES fornisce informazioni sulle offerte di lavoro e i servizi pubblici per l'impiego svolgono, da parte loro, un ruolo importante **agevolando l'accesso all'occupazione** per i lavoratori mobili e migranti. Il **Fondo sociale europeo (FES)** offre sostegno finanziario e contribuisce ad aumentare la partecipazione degli immigrati all'occupazione.

Un'attenzione particolare è inoltre dedicata al rafforzamento della capacità dell'Unione di **prevedere il fabbisogno del mercato del lavoro e la domanda di competenze**. Nel 2012 l'osservatorio europeo dei posti di lavoro vacanti sarà completato dalla **panoramica europea delle competenze**, che fornirà previsioni aggiornate sull'offerta di competenze e sul fabbisogno del mercato del lavoro fino al 2020. Per quanto riguarda la **convalida di diplomi, qualifiche e competenze** all'interno dell'UE, la direttiva sulle qualifiche professionali costituisce uno strumento fondamentale per la mobilità all'interno dell'Unione, che si applica anche ai diplomi ottenuti fuori dall'Unione. Nel frattempo, va ulteriormente combattuto il fenomeno dell'iperqualificazione o "spreco di cervelli", che costituisce un problema grave e diffuso tra i lavoratori immigrati da paesi terzi.

Riguardo alla **portabilità dei diritti di sicurezza sociale**, le norme dell'UE sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale eliminano gli svantaggi e proteggono i diritti acquisiti per i cittadini dell'UE che si spostano all'interno dell'Unione, ma anche per tutti i cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente nell'Unione in una dimensione transfrontaliera. Nell'ottobre 2010 sono state adottate sei decisioni del Consiglio riguardanti la posizione dell'UE sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale con l'Algeria, il Marocco, la Tunisia, la Croazia, l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia e Israele. Quando queste decisioni saranno adottate formalmente dai Consigli di associazione, l'UE avrà creato un sistema di coordinamento esterno limitato che si applicherà alle persone – cittadini dell'Unione o dei sei paesi in questione - che si spostano nell'UE e fuori dall'UE. La direttiva sul permesso unico, una volta adottata, permetterà inoltre a tutti i lavoratori migranti rientranti nel suo ambito di applicazione di esportare i diritti pensionistici acquisiti alle stesse condizioni e agli stessi tassi applicabili ai cittadini degli Stati membri interessati che si stabiliscono in un paese terzo.

Poiché la mobilità dei cittadini di paesi terzi è strettamente collegata alla **politica comune dei visti** per soggiorni di breve durata, è opportuno ricorrere a tutte le possibilità previste dal codice dei visti per semplificare le procedure e aumentare la trasparenza. La cooperazione locale Schengen e una maggiore copertura consolare nei paesi terzi dovrebbero migliorare la qualità dei servizi. Le future revisioni della politica europea dei visti dovranno tener conto dei progressi visibili realizzati nell'ambito dei dialoghi dell'Unione. È inoltre opportuno impegnarsi per **coordinare più strettamente la concessione di borse di ricerca, borse di studio, programmi di tirocinio, e il rilascio dei necessari visti e/o permessi di soggiorno** per i ricercatori interessati.

Gli **scambi di informazioni pratiche** circa l'assunzione, il riconoscimento delle qualifiche acquisite fuori dall'UE, l'adeguamento delle competenze e i servizi di intermediazione per il mercato del lavoro dovrebbero essere agevolati rafforzando la cooperazione **tra i servizi pubblici per l'impiego** negli Stati membri e incoraggiando la cooperazione tra tali servizi e altri prestatori di servizi per l'impiego, quali agenzie private e organizzazioni settoriali negli Stati membri. In tale contesto occorre tener conto del lavoro già realizzato in materia di riconoscimento delle qualifiche acquisite all'estero, sotto la guida della Fondazione europea per la formazione professionale (ETF) e della rete ENIC-NARIC, al fine di applicare la convenzione di Lisbona sul riconoscimento delle qualifiche.

Anche una **maggiore mobilità di studenti e ricercatori** provenienti da paesi terzi potrebbe costituire un utile mezzo per soddisfare il fabbisogno del mercato del lavoro europeo, se si permettesse a certi studenti di lavorare dopo aver completato gli studi. La questione potrebbe essere ulteriormente esaminata, tenendo conto della competenza degli Stati membri e delle misure da questi adottate per ovviare alla fuga dei cervelli, ad esempio promuovendo la migrazione circolare. In particolare, si potrebbero sfruttare meglio i partenariati per la mobilità già esistenti per intensificare e agevolare gli scambi, gli attuali programmi di mobilità internazionale e, dal 2014 in poi, il futuro programma unico per istruzione, formazione e gioventù e "Orizzonte 2020", il futuro programma quadro su ricerca e innovazione. Occorre favorire la creazione di **reti istituzionali e gemellaggi di università** negli Stati membri dell'UE e sostenere i paesi partner prioritari, in modo che **programmi di studio e processi di certificazione** si adeguino meglio al fabbisogno del mercato del lavoro sia nell'UE che nei paesi partner. L'UE dovrebbe aiutare gli Stati membri ad allargare la loro gamma di **accordi bilaterali per la mobilità dei giovani** e a proporli anche ai paesi con cui conclude partenariati per la mobilità.

Sia nel quadro dei partenariati per la mobilità, sia in quello dell'agenda comune, occorre stabilire nei paesi partner **centri specializzati di risorse per la migrazione e la mobilità** e integrarli nel quadro delle autorità nazionali competenti o degli uffici di collocamento, sulla base delle esperienze tratte dal partenariato per la mobilità UE-Moldova e del CIGEM in Mali¹⁸. Concentrandosi sulle esigenze dei migranti, tali centri dovrebbero: 1) servire da "sportello unico" per le persone in cerca di informazioni e assistenza per quanto riguarda la convalida delle qualifiche acquisite, l'aggiornamento delle competenze e il fabbisogno di competenze a livello nazionale o regionale o dell'intera UE, 2) offrire misure per la preparazione alla partenza, il rimpatrio e la reintegrazione. A questo fine, il portale europeo dell'immigrazione costituirebbe un utile mezzo d'informazione. I centri di risorse per la migrazione e la mobilità aiuterebbero le autorità competenti nei paesi partner e negli Stati membri dell'UE, tra cui i servizi pubblici per l'impiego, a coordinare meglio l'offerta e la domanda di lavoro e a stimolare gli effetti positivi in termini di sviluppo. A medio termine, questi centri dovrebbero essere collegati anche ai centri comuni per le domande di visto e alle delegazioni dell'UE per migliorare e agevolare le procedure di rilascio del visto per specifiche categorie di cittadini di paesi terzi.

La rete dei **funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione (ILO)** dovrebbe essere completata da esperti in materia di migrazione, tra cui esperti nazionali distaccati dagli Stati membri nelle delegazioni dell'UE, che possano seguire le questioni migratorie da un punto di

¹⁸ I due esempi citati sono il progetto per il potenziamento delle capacità di gestione della migrazione di rientro e della forza lavoro in Moldova nell'ambito del partenariato per la mobilità con l'UE, e il centro d'informazione e di gestione delle migrazioni in Mali.

vista politico più ampio e globale di quello dei normali servizi consolari. Occorre cogliere ogni opportunità per coinvolgere le agenzie dell'UE in tali scambi di informazioni e intensificare la cooperazione con i paesi terzi.

Raccomandazioni

Nell'ambito del primo pilastro, l'approccio globale dovrebbe seguire le seguenti priorità:

16. offerte di mobilità specificamente destinate a giovani, studenti, artisti e operatori culturali, ricercatori e accademici, sotto forma di **borse di studio** aggiuntive, programmi di borse di ricerca e di tirocinio e accordi per la **mobilità dei giovani**; impegno ad applicare pienamente e, se opportuno, modificare le **direttive su studenti e ricercatori**;

17. piena applicazione del **codice dei visti** ed eventuali modifiche volte a migliorare la **cooperazione locale Schengen** e aumentare la copertura consolare, eventualmente creando **centri comuni per le domande di visto**;

18. **gemellaggi** tra **istituti di istruzione superiore e di formazione**, volti a incoraggiare la cooperazione e gli scambi transfrontalieri per l'allineamento di **programmi di studio, certificazioni e qualifiche** e a garantirne l'effettivo riconoscimento (grazie a un'adeguata assicurazione della qualità, un uso comparabile e coerente degli strumenti europei per la trasparenza e il collegamento delle qualifiche al quadro europeo delle qualifiche), allo scopo di accrescere a lungo termine la complementarità dei mercati del lavoro;

19. incoraggiare i servizi pubblici per l'impiego a livello dell'UE a monitorare le procedure di assunzione e gli scambi di buone prassi **sull'occupazione e sul coordinamento tra domanda e offerta di lavoro** tra Stati membri, controparti nei paesi partner e altri soggetti interessati;

20. sia nel quadro dei partenariati per la mobilità, sia in quello dell'agenda comune, occorre stabilire nei paesi partner specifici **centri di risorse per la migrazione e la mobilità** che, basandosi sulle informazioni ottenute grazie al portale europeo dell'immigrazione, favoriscano misure di preparazione alla partenza promuovendo l'adeguamento delle competenze e la conoscenza delle lingue dell'UE, in cooperazione con i servizi pubblici per l'impiego, le agenzie dell'UE e altri soggetti interessati.

Secondo pilastro: prevenire e ridurre la migrazione irregolare e la tratta degli esseri umani

La legittimità di qualsiasi quadro in materia di migrazione e mobilità dipende dall'efficacia con cui affronta la migrazione irregolare. Coloro che operano al di fuori del quadro giuridico compromettono la possibilità di un'immigrazione sicura. È essenziale cooperare all'interno dell'UE e rafforzare i partenariati con i paesi terzi per garantire che la mobilità e la migrazione possano essere organizzate in maniera ordinata.

La migrazione e la mobilità si inseriscono nel più ampio contesto politico, economico, sociale e di sicurezza. Per ottenere una **visione generale della sicurezza** è necessario esaminare l'immigrazione irregolare anche in connessione con la criminalità organizzata e la mancanza di Stato di diritto e giustizia, alimentate dalla corruzione e da una regolamentazione inadeguata.

L'UE dovrebbe continuare a privilegiare il **trasferimento di competenze, capacità e risorse** ai suoi partner, al fine di prevenire e ridurre la tratta, il traffico di migranti e la migrazione

irregolare e di rafforzare la **gestione integrata delle frontiere**. All'interno dell'UE, occorre garantire l'applicazione della **direttiva rimpatri e della direttiva sulle sanzioni contro i datori di lavoro** e completarle con altre misure pertinenti in stretta cooperazione con i partner dell'Unione.

Il dialogo e la cooperazione con i partner dovrebbero mirare a proteggere i diritti umani di tutti i migranti nel corso del processo migratorio. Occorre punire i datori di lavoro privi di scrupoli e adottare misure per prevenire e perseguire i reati e le violazioni dei diritti umani a danno dei migranti. Bisogna inoltre prendere provvedimenti per garantire condizioni di vita decorose per gli immigrati nei centri di accoglienza ed evitare il trattenimento arbitrario o di durata indefinita. Una particolare attenzione va rivolta ai minori non accompagnati, nel contesto del piano d'azione adottato nel 2010.

Va pienamente sfruttata la capacità di **FRONTEX** di operare in partenariato con le autorità dei paesi terzi. I funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione (ILO) dovrebbero intensificare gli scambi di informazioni con le controparti coinvolgendo un maggior numero di paesi partner. È necessaria una cooperazione più stretta tra le agenzie competenti dell'UE¹⁹, che migliori gli scambi di informazioni sulla migrazione e sulla criminalità organizzata.

Risulta sempre più chiaro che la **sicurezza dei documenti** e il **furto d'identità** sono ambiti in cui una cooperazione più stretta potrebbe apportare vantaggi a tutti gli interessati. Si potrebbe offrire un accesso più facile all'UE a coloro che viaggiano di frequente (uomini d'affari, funzionari pubblici, studenti e ricercatori) in provenienza da paesi partner che dispongono di documenti di viaggio biometrici e che garantiscono una maggiore sicurezza dei documenti. Le prossime proposte della Commissione sulle frontiere intelligenti, tra cui un sistema di ingressi/uscite e un programma per viaggiatori registrati, dovrebbero preparare la strada a sviluppi di questo tipo.

Collegare gli **accordi di riammissione ad accordi di facilitazione del visto** nell'ambito della politica migratoria esterna dell'UE può essere vantaggioso per i paesi terzi in quanto offre opportunità di mobilità salvaguardando al contempo la sicurezza e riducendo il rischio di migrazione irregolare. La riammissione e il rimpatrio dovrebbero essere saldamente inserite nel più ampio contesto dell'approccio globale. La Commissione favorirà le iniziative prese dai singoli paesi per controllare alcuni rimpatri.

La politica dell'UE sulla **tratta degli esseri umani** ha un'impostazione olistica incentrata sulla prevenzione, sull'azione penale e sulla protezione delle vittime. Questa prospettiva integrata è coerente con un approccio basato sui diritti umani e sulle vittime, che tiene conto della dimensione di genere; è diretta a prevenire questo reato e ad offrire alle persone ridotte in una condizione analoga alla schiavitù un'opportunità di uscirne e di reintegrarsi nella società. Conformemente alle raccomandazioni del Consiglio²⁰, la questione della tratta degli esseri umani continuerà a essere sistematicamente inclusa negli accordi e nei partenariati strategici conclusi dall'UE con i paesi terzi, nonché in tutti i dialoghi politici in materia di migrazione e mobilità. Sarà privilegiato un approccio che tiene conto di molteplici interessi nei vari settori. Una componente centrale sarà costituita dal potenziamento delle capacità e dal rispetto delle

¹⁹ Le agenzie competenti sono FRONTEX, EUROPOL, EUROJUST, l'Accademia europea di polizia, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, l'Agenzia per i diritti fondamentali e l'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere.

²⁰ Consiglio europeo: prima relazione sull'attuazione del documento mirato all'azione sul rafforzamento della dimensione esterna dell'UE nell'azione contro la tratta degli esseri umani.

norme internazionali nel settore, con particolare attenzione alla ratifica e all'attuazione della convenzione delle Nazioni Unite sulla criminalità organizzata transnazionale e dei suoi protocolli aggiuntivi sulla tratta di persone e sul traffico di migranti. La nuova strategia integrata sulla tratta degli esseri umani (prevista per il 2012) rafforzerà il coordinamento e la coerenza tra i soggetti interessati.

Raccomandazioni

Nell'ambito del secondo pilastro, l'approccio globale dovrebbe seguire le seguenti priorità:

21. **trasferimento di competenze, capacità e risorse** ai partner per prevenire e ridurre la tratta, il traffico di migranti e la migrazione irregolare, per garantire il rimpatrio e la riammissione e per potenziare la **gestione integrata delle frontiere**;

22. cooperazione in materia di **sicurezza dei documenti**, che apra la strada alla facilitazione del visto per i viaggiatori frequenti provenienti da paesi partner prioritari;

23. iniziative aventi ad oggetto la tutela e l'empowerment delle **vittime della tratta**;

24. attento monitoraggio dell'attuazione della **direttiva rimpatri e della direttiva sulle sanzioni contro i datori di lavoro** da parte degli Stati membri, in stretta cooperazione con i partner;

25. ricorso strategico alle nuove possibilità di FRONTEX e scambi più ampi d'informazioni tematiche tra i **funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione (ILO) dell'UE** e le loro controparti in un maggior numero di paesi partner.

Terzo pilastro: promuovere la protezione internazionale e rafforzare la dimensione esterna della politica di asilo

L'UE deve aumentare la **solidarietà nei confronti dei rifugiati e degli sfollati** e tale impegno deve divenire parte integrante dell'approccio globale. Deve cooperare di più con i paesi terzi interessati per **rafforzarne i sistemi di asilo e la normativa nazionale sull'asilo**, e per garantire il rispetto delle norme internazionali. Ciò potrebbe permettere a tali paesi di offrire un livello più alto di protezione internazionale ai richiedenti asilo e agli sfollati che rimangono nella regione di origine dei conflitti o delle persecuzioni. L'UE dovrebbe incoraggiare i paesi partner a inserire questa dimensione, laddove opportuno, nelle loro strategie nazionali per la riduzione della povertà. Tali strategie dovrebbero considerare anche le relazioni tra rifugiati e sfollati e popolazioni locali, in linea con il programma di Stoccolma del 2009 che sottolineava la necessità di sviluppare la dimensione esterna dell'asilo per contribuire più efficacemente a risolvere situazioni di presenza prolungata dei rifugiati.

L'UE dovrebbe altresì incoraggiare i paesi terzi ad affrontare la questione degli apolidi, che costituiscono un gruppo particolarmente vulnerabile, prendendo provvedimenti volti a ridurre questa categoria. Dovrebbe poi promuovere lo sviluppo di un quadro giuridico internazionale per gli sfollati interni, un altro gruppo particolarmente vulnerabile.

L'UE dovrebbe collaborare con i suoi partner per articolare meglio i legami tra protezione internazionale e sviluppo, e sviluppare ulteriormente i concetti e i dispositivi diretti a migliorare la transizione tra aiuto umanitario e aiuto allo sviluppo.

Occorre potenziare i quadri strategici sull'asilo e la capacità di protezione dei paesi terzi tramite una cooperazione più ampia con questi ultimi, in particolare con i **programmi di protezione regionale**. Un esempio degno di nota a tale riguardo è l'RPP che comprende Egitto, Tunisia e Libia.

L'EASO dovrebbe assumere gradualmente un ruolo sempre maggiore nel potenziare le capacità di asilo dei paesi terzi, anche sostenendo attività di reinsediamento.

Gli RPP, finora utilizzati in modo troppo limitato, dovrebbero essere potenziati in quanto strumenti cruciali di questo nuovo pilastro. Occorre rafforzare gli attuali programmi di protezione regionale e proporre altri, laddove opportuno, anche nell'ambito dei dialoghi sulla migrazione tra l'UE e le regioni e i paesi interessati. Gli RPP dovrebbero continuare a concentrarsi sul rafforzamento delle capacità di protezione e dei sistemi di asilo di paesi e regioni partner. È opportuno proseguire e, se necessario, rafforzare i programmi di sviluppo a favore dei rifugiati e degli sfollati interni e i programmi di riduzione del rischio di calamità in queste regioni, in modo coerente e complementare con gli RPP. A ogni programma andrebbe aggiunta una componente rafforzata sul reinsediamento, come segno della solidarietà internazionale e strumento chiave per ottenere un accesso organizzato a soluzioni sostenibili nell'ambito dell'UE.

Per molti dei rifugiati più vulnerabili, il reinsediamento rimane l'unica soluzione attuabile e sostenibile. L'UE ha pertanto elaborato un "programma comune di reinsediamento UE" allo scopo di **aumentare il reinsediamento in Europa** e, al contempo, di utilizzarlo in modo più strategico. Si dovrebbero offrire, da un lato, posti di reinsediamento più numerosi nell'UE, dall'altro, garanzie procedurali per il trattamento di un maggior numero di casi di reinsediamento nei paesi di primo asilo. Ciò richiede un aumento dei finanziamenti, l'identificazione delle procedure necessarie e il miglioramento delle capacità logistiche e tecniche.

Raccomandazioni

Nell'ambito del terzo pilastro, l'approccio globale dovrebbe seguire le seguenti priorità:

programmi di protezione regionali destinati a rafforzare la capacità di protezione e i sistemi di asilo di paesi e regioni partner;

sostegno dell'**EASO** per il rafforzamento delle capacità di asilo nei paesi terzi, anche sotto forma di aiuti ad attività di reinsediamento;

aumento del **reinsediamento** nell'UE, in cooperazione con i partner;

maggiore impegno per risolvere le situazioni di **prolungata presenza di rifugiati**, anche con un'assistenza mirata a favore degli sfollati.

Quarto pilastro: aumentare l'incidenza della migrazione e della mobilità sullo sviluppo

L'UE e la comunità internazionale hanno compiuto grandi passi avanti per la promozione degli effetti benefici della migrazione sullo sviluppo. Molti sono stati i progressi realizzati nell'agevolare l'incidenza positiva delle rimesse e le iniziative volontarie della diaspora. Tuttavia è opportuno affrontare insieme anche gli **inconvenienti**, quali la fuga dei cervelli, i costi sociali e la dipendenza dai mercati del lavoro stranieri, nell'ambito dei partenariati. Le procedure necessarie per accedere alle scarse opportunità di migrazione legale sono spesso

poco trasparenti e troppo burocratiche. Di conseguenza, molti migranti si rivolgono a intermediari informali, spesso legati alla criminalità organizzata, e sono quindi maggiormente esposti a pericoli, abusi e sfruttamenti, rischiando oltretutto di ridurre i loro potenziali risparmi.

La **migrazione interregionale e intraregionale** nelle regioni in via di sviluppo supera di gran lunga la migrazione diretta nell'UE. Questa forma di migrazione "Sud-Sud" spesso offre ai migranti vantaggi in termini di migliori opportunità lavorative e salari più alti di quelli disponibili nel paese di origine. Anche in questo caso, molti migranti sono vittime di sfruttamento, abuso e frode. I responsabili dell'assunzione, gli intermediari, i datori di lavoro o la criminalità organizzata possono approfittare dei migranti inconsapevoli. È quindi di fondamentale importanza offrire informazioni e sostegno per proteggere i diritti dei migranti. L'UE può aiutarli a spostarsi in maniera ordinata e a riportare in patria le risorse e le competenze di cui i paesi di origine hanno spesso disperato bisogno²¹.

Molto è stato realizzato dall'UE e dai paesi partner per rendere più economici, trasparenti, competitivi e affidabili i servizi di trasferimento delle **rimesse**. Le relazioni biennali sulla coerenza delle politiche per lo sviluppo hanno favorito lo sviluppo di un approccio esteso a tutta l'amministrazione all'interno dell'UE. È stato favorito l'impegno delle associazioni delle **diaspore** per lo sviluppo dei paesi di origine, da ultimo sostenendo l'istituzione di una piattaforma europea delle diaspore. Un maggiore coinvolgimento delle **diaspore e dei gruppi di migranti** può contribuire anche a raggiungere l'obiettivo, previsto dal rinnovato approccio globale, di occuparsi più sistematicamente dei **diritti** e dell'**emancipazione dei migranti**.

Sono stati intensificati gli sforzi per attenuare la **fuga dei cervelli** sostenendo il codice di condotta dell'OMS sulla selezione internazionale del personale sanitario. L'UE dovrebbe incoraggiare gli Stati membri ad agevolare la migrazione circolare del personale sanitario, in modo che questo possa acquisire competenze e conoscenze a vantaggio sia dei paesi di origine, sia di quelli di destinazione. La direttiva sulla carta blu UE permette agli Stati membri di respingere le domande per garantire il rispetto dei principi etici nelle assunzioni e autorizza la Commissione a sorvegliare l'applicazione della direttiva stessa al fine di attenuare la fuga dei cervelli.

L'UE dovrebbe sostenere di più il **potenziamento delle capacità** dei paesi partner, rafforzando il coordinamento e la coerenza tra le politiche nazionali di migrazione e sviluppo e i collegamenti con la creazione di occupazione e le politiche in materia di istruzione, sanità e alloggio. Il dibattito talvolta troppo ottimistico sul potenziale di successo della migrazione va bilanciato prendendo più sul serio gli svantaggi del fenomeno, in particolare i suoi **costi sociali** e i rischi che le famiglie diventino dipendenti dalle entrate provenienti dalle rimesse. I governi dei paesi partner potrebbero ricevere assistenza dall'UE per istituire quadri nazionali per il trasferimento e la portabilità delle pensioni dall'estero, nel debito rispetto delle competenze degli Stati membri in questo settore.

²¹ Come sottolinea la comunicazione della Commissione "Potenziare l'impatto della politica di sviluppo dell'Unione europea: un programma di cambiamento" (COM(2011) 637), l'UE assiste i paesi in via di sviluppo rafforzandone le strategie, la capacità e le iniziative nel contesto della mobilità delle persone a livello sia regionale che globale. Sostiene i programmi per un lavoro dignitoso e la protezione sociale e incoraggia politiche volte ad agevolare la mobilità della forza lavoro a livello regionale, e intende appoggiare iniziative mirate volte a sfruttare pienamente la relazione tra migrazione, mobilità e occupazione.

Per **integrare** efficacemente **la questione della migrazione nella riflessione sullo sviluppo** occorre inserire la migrazione nell'intera gamma delle politiche settoriali (in materia di agricoltura, sanità, istruzione ecc.). Parallelamente, occorre promuovere iniziative mirate nel settore della migrazione. Bisogna aumentare la consapevolezza spesso ancora limitata, tra gli operatori del settore, dell'importanza delle questioni migratorie per lo sviluppo, sia nell'UE che nei paesi partner. A questo riguardo è essenziale che l'approccio globale tenga conto delle sfide connesse alla migrazione intraregionale, in modo da identificare adeguatamente e promuovere il ruolo potenzialmente benefico della migrazione nella cooperazione e nello sviluppo regionale. Anche i paesi partner dovrebbero essere più sensibilizzati all'opportunità di destinare fondi per lo sviluppo a iniziative in materia di migrazione nei programmi indicativi nazionali che ne definiscono la cooperazione allo sviluppo con l'UE. Questo legame dovrebbe essere ulteriormente approfondito nel quadro della politica di sviluppo.

La coerenza politica può essere agevolata da **profili migratori estesi**, che vengono usati sempre più spesso per produrre una base di dati fattuali migliore e più sostenibile sul nesso tra migrazione e sviluppo. Tali profili uniscono tutti i soggetti interessati in un processo specifico per ogni paese, volto a identificare e colmare le carenze e le esigenze di dati sugli attuali modelli di emigrazione, sulle tendenze del mercato del lavoro, sui quadri legislativi e strategici, sui flussi di rimesse, sulle diaspore e altri dati attinenti allo sviluppo. La titolarità del processo spetterebbe al paese partner e la sostenibilità dovrebbe essere garantita mediante un adeguato potenziamento delle capacità.

Raccomandazioni

Nell'ambito del quarto pilastro, l'approccio globale dovrebbe seguire le seguenti priorità:

promuovere il **codice di condotta dell'OMS** sulla selezione internazionale del personale sanitario e controllare l'applicazione della direttiva sulla carta blu UE per attenuare la fuga dei cervelli;

esaminare la possibilità di istituire **strumenti di investimento per le diaspore** che possano incanalare i contributi volontari di tali comunità e aggiungere risorse dell'UE al fine di promuovere iniziative e investimenti mirati allo sviluppo in alcuni paesi prioritari, ad esempio nel Mediterraneo meridionale;

partenariati privato-pubblico che impegnino **imprenditori e PMI di emigrati** nel commercio, negli investimenti e nel trasferimento di competenze tra gli Stati membri dell'UE e i paesi partner;

valutare l'utilità di organizzare un **forum annuale sulle rimesse** e formulare raccomandazioni entro la fine del 2012 sulla base di uno studio sulla **fattibilità di un portale comune dell'UE sulle rimesse**;

aiutare i paesi partner a **identificare e sorvegliare responsabili di assunzioni in buona fede** al fine di rendere autonomi i migranti, specialmente per agevolare la migrazione circolare.

FINANZIAMENTO E MONITORAGGIO

Per attuare con successo l'approccio globale è necessario un **finanziamento adeguato**. Gli **strumenti geografici e tematici** rimangono molto importanti per la cooperazione esterna e dovranno essere usati in modo globale e coerente, basandosi sulle esperienze tratte, ad

esempio, dal programma tematico su migrazione e asilo (2007-2013). Le future modalità di programmazione e assegnazione degli strumenti esterni dell'UE dovrebbero continuare a contribuire agli obiettivi dell'approccio globale, rispettando al contempo gli obiettivi generali e le regole di ciascuno strumento.

In aggiunta a tali strumenti esterni e in linea con i principi di sussidiarietà e complementarità, anche i **futuri Fondi UE Asilo e migrazione** e **Sicurezza interna** (specialmente per la gestione delle frontiere) dovrebbero essere in grado di finanziare l'approccio globale. Tali fondi avranno un rilievo particolare per le attività svolte principalmente nell'interesse dell'UE ma attuate in un paese terzo. Saranno pertanto destinati, per evitare duplicazioni, ad attività specifiche che completano quelle finanziate da strumenti geografici o di altro tipo, in funzione degli obiettivi di politica estera e/o di sviluppo.

Gli **Stati membri** dovrebbero continuare a contribuire direttamente al finanziamento dell'approccio globale, in particolare applicando tale approccio nella cooperazione bilaterale, quando si impegnano nei processi regionali e quando partecipano a partenariati per la mobilità e ad agende comuni con paesi prioritari. Anche se l'approccio globale è imperniato sulle relazioni tra l'UE e i governi dei paesi partner, il ruolo della **società civile** ha la sua importanza per l'attuazione di iniziative specifiche e dovrebbe essere rispecchiato dalle disposizioni finanziarie e contrattuali.

Infine, l'applicazione dell'approccio globale dev'essere efficiente e includere un processo di monitoraggio. Ogni due anni, a cominciare dal giugno 2013, si dovrebbe adottare una **relazione sull'approccio globale**, basata sulle informazioni fornite dagli Stati membri, dalle delegazioni dell'UE, dalle agenzie dell'UE e dai paesi partner e presentata sotto la responsabilità della Commissione in associazione con il SEAE.

La relazione dovrà monitorare gli obiettivi politici enunciati nella presente comunicazione ed esaminare tutti i principali processi di dialogo e cooperazione dell'UE. Valuterà i progressi conseguiti nell'ambito dei quattro pilastri e degli strumenti utilizzati, applicando un metodo comparabile di valutazione che rifletta i cambiamenti intervenuti nel corso del tempo. Giudicherà se e come gli obiettivi siano stati raggiunti e formulerà raccomandazioni. Le informazioni sui progressi compiuti nel quadro dei vari dialoghi, dei partenariati per la mobilità e dell'agenda comune dovranno essere sistematicamente raccolte e divulgate, anche mediante un **sito web dedicato all'approccio globale** (dotato di un'interfaccia pubblica e una interna all'UE, che miri anche a sviluppare una rete di punti focali nell'UE). A questo scopo si potrebbe istituire un **progetto di supporto all'approccio globale**.

Raccomandazioni

26. L'approccio globale dovrebbe continuare a essere sostenuto da una **combinazione di strumenti finanziari che si potenzino a vicenda**, predisposti sia dall'UE che dagli **Stati membri**.

27. A livello dell'UE questi strumenti dovrebbero comprendere gli **strumenti geografici e tematici esterni, il futuro Fondo Asilo e migrazione e il futuro Fondo Sicurezza interna**.

28. Per garantire la trasparenza e migliorare l'attuazione, i risultati dell'approccio globale dovrebbero essere presentati in una **relazione biennale di avanzamento**, e comunicati anche tramite un **sito web dedicato**.

CONCLUSIONI

L'Unione europea ha di fronte a sé una **serie di sfide e di opportunità** nel settore della migrazione e della mobilità. Per aumentare la prosperità deve diventare più competitiva, attirare talenti e investimenti. Per gestire la mobilità in un ambiente sicuro, deve proseguire il dialogo e la cooperazione prioritari con i paesi partner del vicinato e oltre. Per offrire protezione internazionale a coloro che ne hanno bisogno e per aumentare l'incidenza della migrazione e della mobilità sullo sviluppo dei suoi partner, deve svolgere un ruolo di guida nella governance globale.

La Commissione confida nel fatto che le proposte politiche e le misure operative formulate con la presente comunicazione permetteranno all'Unione e ai suoi Stati membri di affrontare queste sfide.

Sulla base del quadro politico e legislativo globale in materia di migrazione e mobilità che ha presentato nelle comunicazioni del 4 e del 24 maggio 2011, e forte di sei anni di esperienza nell'applicazione del precedente approccio, la Commissione è convinta che sia giunto il momento di cercare il modo di **consolidare** questo approccio facendone il **quadro generale della politica migratoria esterna dell'Unione**. Per conseguire questo obiettivo, l'approccio globale deve incorporarsi nel **complesso della politica estera dell'Unione** e allinearsi meglio con le priorità politiche interne dell'Unione stessa. Conformemente al trattato di Lisbona, l'UE dovrà esprimersi in modo unanime, anche sulla sua politica esterna in materia di migrazione.

Per strutturare e facilitare questo processo, l'UE deve definire un quadro strategico condiviso, che sia chiaro, coerente e semplice da comunicare. Se vuole essere in grado di gestire meglio la migrazione tanto al suo interno quanto a livello mondiale, l'UE deve intensificare il dialogo e la cooperazione con i paesi partner.

La Commissione ritiene che il nuovo approccio globale dell'UE in materia di migrazione e mobilità rappresenti il quadro strategico necessario per **aggiungere valore** all'azione dell'UE e degli Stati membri in questo settore: l'approccio globale può infatti rispondere alle preoccupazioni e alle aspirazioni dell'UE con maggiore efficacia ed efficienza di quanto non possano i singoli Stati membri, oltre a fornire un valido sostegno e un incentivo alle politiche bilaterali e nazionali degli Stati membri in questo settore. La Commissione, il SEAE e gli Stati membri devono collaborare strettamente per garantire un'**azione coerente** nell'ambito di questo quadro comune dell'UE.

ALLEGATO

CONCLUSIONI DEL DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE SU MIGRAZIONE E SVILUPPO

Aumentare gli **effetti positivi della migrazione** sullo sviluppo dei paesi partner (sia di origine che di destinazione), **limitandone** al contempo **le conseguenze negative**, rimarrà una delle priorità dell'approccio globale. Si seguirà un'impostazione incentrata sui migranti, senza sottovalutare la responsabilità dei paesi partner nella formulazione di politiche adeguate. Per quanto riguarda il tradizionale programma su migrazione e sviluppo, finora sono stati raggiunti risultati notevoli ma restano alcuni problemi da affrontare.

La migrazione è ormai parte integrante di una serie di **strategie di sviluppo nazionali e regionali**. Vari paesi e regioni partner hanno ricevuto sostegno per sviluppare e attuare le proprie strategie in materia di migrazione, per raccogliere e analizzare dati sulle migrazioni e per potenziare le capacità delle istituzioni competenti. L'UE continuerà a sostenere questo impegno per gestire la migrazione in un quadro di sviluppo coerente e in linea con le specificità e priorità locali.

Le politiche di migrazione dell'UE e dei paesi partner tengono sempre più conto degli obiettivi relativi allo sviluppo. Al contempo, la dimensione della migrazione acquista un'importanza crescente nelle strategie di sviluppo. L'UE continuerà a promuovere l'agenda relativa alla **coerenza delle politiche per lo sviluppo**, al fine di identificare e affrontare eventuali incoerenze nella normativa e nelle politiche dell'UE stessa e dei suoi Stati membri, e di potenziare capacità e meccanismi in questo settore nei paesi terzi.

A livello internazionale, l'Unione è generalmente riconosciuta come attore di primo piano per quanto riguarda l'agevolazione di flussi di **rimesse** più economici e più sicuri in direzione dei paesi in via di sviluppo, e l'aumento degli effetti di tali rimesse sullo sviluppo. La Commissione europea ha varato uno studio che dovrebbe permetterle di proporre nuove raccomandazioni e di valutare la pertinenza e la fattibilità di un portale comune dell'UE sulle rimesse. Occorre inoltre impegnarsi di più nel potenziamento delle capacità, per aiutare i paesi partner interessati a elaborare quadri di regolamentazione e promuovere conoscenze finanziarie, nuove tecnologie e accesso ai crediti, al fine di stimolare investimenti produttivi e la creazione di posti di lavoro. Si potrebbe valutare l'idea di creare un forum annuale (formale o informale) sulle rimesse. In ogni caso è necessario aumentare gli scambi d'informazioni tra gli Stati membri dell'UE e la Commissione europea sui progetti nel settore delle rimesse, per evitare sovrapposizioni e individuare le migliori prassi.

L'UE ha intensificato i suoi sforzi per sostenere i **gruppi delle diaspore** in Europa e collaborare con loro al fine di contribuire a progetti di sviluppo nei paesi di origine. Sostiene inoltre iniziative analoghe dei paesi partner. L'Unione continuerà a lavorare alla creazione di una base dati delle organizzazioni di diaspora nei vari Stati membri, per coinvolgerle maggiormente nel dialogo strategico e diffondere informazioni. Continuerà inoltre a investire per aumentare il suo contributo allo sviluppo e cercherà di sfruttare meglio le conoscenze e le esperienze dei partner, specialmente per sostenere imprenditori e PMI. Valuterà altresì come contribuire di più a valorizzare le competenze e le conoscenze dei migranti nei loro paesi di origine e l'opportunità di sostenere le iniziative volontarie e i fondi delle diaspore in alcuni paesi partner.

Sono stati realizzati progressi nella lotta contro la **fuga dei cervelli**, specialmente nel settore sanitario, mentre il sostegno alle politiche del mercato del lavoro e al lavoro dignitoso nei paesi partner costituisce un'altra strategia cruciale per aiutarli ad attirare e mantenere i lavoratori qualificati. L'UE continuerà ad analizzare esempi di "recupero dei cervelli" e a valutare il modo per sviluppare le esperienze riuscite e per combattere lo spreco dei cervelli. Un'opzione da considerare è quella di affrontare, nei dialoghi politici sulla migrazione con i paesi partner, la questione delle strategie per trattenere i lavoratori qualificati .

La **mobilità circolare** è stata incoraggiata da una serie di misure legislative nazionali e dell'UE e da progetti specifici. Occorre promuovere la **portabilità dei diritti di sicurezza sociale** come incentivo fondamentale per la migrazione circolare e, in generale, per la mobilità legale della forza lavoro. L'UE e i suoi Stati membri dovrebbero continuare a istituire quadri giuridici che prevedano permessi per ingressi multipli e autorizzino periodi di assenza dal paese di soggiorno temporaneo, in modo da poter aumentare i vantaggi della migrazione per i migranti, i paesi di origine e i paesi di destinazione.

Al di là del programma tradizionale, l'UE si sta impegnando per istituire un quadro più ampio che accompagni e protegga i migranti lungo tutto il percorso migratorio, tenendo conto anche delle conseguenze sociali della migrazione.

In tale contesto vanno affrontate le conseguenze dei flussi migratori nei paesi di origine, in particolare aumentando le conoscenze dei problemi che colpiscono **minori e famiglie rimasti in patria** alleviandoli, nonché tenendo conto dell'impatto sociale potenzialmente negativo delle rimesse sulle famiglie e sulle comunità. L'UE sostiene inoltre gli sforzi supplementari compiuti per rendere sostenibili i rimpatri, ad esempio assicurando il sostentamento dei rimpatriati e il loro reinserimento nel mercato del lavoro nazionale.

Questo approccio è inteso a proteggere i **diritti umani di tutti i migranti** in transito, concentrandosi sui seguenti obiettivi: proteggere i migranti vulnerabili (minori non accompagnati, richiedenti asilo, vittime della tratta, migranti rimasti bloccati ecc.) e le specifiche esigenze delle donne; sostenere il potenziamento delle capacità delle autorità di contrasto e i sistemi di riferimento; favorire la prevenzione, la protezione e la repressione dei reati e delle violazioni dei diritti umani a danno dei migranti, anche irregolari; garantire condizioni di vita decorose ai migranti che si trovano nei centri di accoglienza dei paesi terzi.

Intensificare gli sforzi per migliorare l'**integrazione** degli immigrati nei paesi di destinazione costituisce una componente cruciale di questo approccio, che si appoggia alle reti delle diaspore e ai loro flussi di scambi, competenze e investimenti. Occorre migliorare le conoscenze e gli interventi in materia di integrazione sociale e adattamento delle politiche sociali (specialmente nel settore sanitario e in quello dell'istruzione), integrazione economica e della forza lavoro e lotta contro la xenofobia e l'esclusione sociale. Sotto questo aspetto, le politiche di sviluppo dei paesi terzi devono tenere maggiormente conto delle esigenze specifiche dei migranti forzati.

Per rendere più efficiente la cooperazione operativa e per conseguire questi obiettivi, saranno realizzati sforzi per **sostenere le delegazioni dell'UE**, anche tramite formazioni specifiche e scambi di conoscenze ed esperienze su questioni migratorie, e per coordinare e mobilitare meglio gli strumenti finanziari dell'UE disponibili, in particolare intensificando gli scambi con gli Stati membri circa i loro progetti in materia di migrazione e sviluppo.

Le consultazioni condotte di recente dalla Commissione confermano che la realtà e le sfide affrontate dai paesi partner per quanto riguarda il nesso tra sviluppo e migrazione sono molto più vaste e complesse del settore politico finora trattato.

La migrazione ha un'incidenza notevole sullo sviluppo dei paesi terzi. Numerosi governi hanno parzialmente basato il loro modello di sviluppo economico sull'immigrazione o sull'emigrazione, senza tener conto né dei costi o degli effetti economici e sociali, né dei contributi previsti alla crescita e allo sviluppo sostenibile. Numerosi paesi terzi contano su flussi migratori che sono essenziali per le loro economie, ma non hanno quadri strategici strutturati e mirati. Manca spesso la consapevolezza delle sinergie e delle interazioni tra la migrazione e altre politiche, quali la politica nazionale di occupazione o gli accordi commerciali. Generalmente si sottovaluta l'influenza di una serie di politiche pubbliche sui modelli migratori. In caso di crisi o conflitti, le variazioni dei flussi sono difficili da affrontare e potrebbero destabilizzare le economie e indebolire la coesione sociale. La predominanza del settore informale in molti paesi in via di sviluppo favorisce il lavoro irregolare, con tutti i problemi di sfruttamento, tratta, traffico di migranti e le conseguenze sociali che ne derivano (ad esempio il "dumping sociale").

È sempre più importante promuovere la **governance della migrazione** dal punto di vista dello sviluppo a tutti i livelli e migliorare la comprensione del nesso tra sviluppo e migrazione, sia nelle politiche nazionali di migrazione e asilo, sia in altri settori che possono incidere sulla migrazione o essere da questa influenzati. La riflessione su tali questioni dovrebbe svolgersi in linea con il programma di lavoro relativo alla coerenza delle politiche per lo sviluppo, e rispondere alle esigenze mutanti dei paesi partner.