



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 20.9.2012
COM(2012) 528 final

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

**sull'attuazione del regolamento (CE) n. 862/2007 relativo alle statistiche comunitarie in
materia di migrazione e di protezione internazionale**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sull'attuazione del regolamento (CE) n. 862/2007 relativo alle statistiche comunitarie in materia di migrazione e di protezione internazionale

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. INTRODUZIONE

L'obiettivo principale del regolamento (CE) n. 862/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, relativo alle statistiche comunitarie in materia di migrazione e di protezione internazionale¹ (di seguito denominato anche "il regolamento") è la rilevazione di dati e la compilazione di statistiche europee in materia di migrazione e di protezione internazionale.

La presente relazione è la prima che la Commissione è tenuta a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio a norma del regolamento (CE) n. 862/2007.

In particolare, l'articolo 12 di tale regolamento sancisce che *"Entro il 20 agosto 2012 e, successivamente, ogni tre anni, la Commissione trasmette al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione in merito alle statistiche compilate a norma del presente regolamento e alla loro qualità."*

La presente relazione documenta i progressi compiuti dagli Stati membri, insieme con la Commissione (Eurostat), nell'attuazione del suddetto regolamento.

2. STATISTICHE CUI SI APPLICA IL REGOLAMENTO

Il regolamento (CE) n. 862/2007 riguarda la compilazione di statistiche europee in materia di migrazione e di protezione internazionale (asilo). I principali settori statistici disciplinati dal regolamento sono:

- i flussi migratori internazionali disaggregati per gruppi di cittadinanze, gruppi di paesi di nascita, gruppi di paesi di precedente dimora abituale e gruppi di paesi di successiva dimora abituale nonché età e sesso; stock di popolazione disaggregati per gruppi di cittadinanze e gruppi di paesi di nascita nonché per età e sesso e acquisizione della cittadinanza disaggregata per paese della precedente cittadinanza (articolo 3);
- domande di asilo, decisioni di primo grado e in appello di riconoscimento o di revoca di diverse forme di protezione internazionale, domande di asilo presentate da minori

¹ GU L 199 del 31.7.2007, pag. 23.

non accompagnati, disaggregate per cittadinanza, e statistiche sull'attuazione del regolamento Dublino II relativamente al trasferimento dei richiedenti asilo tra gli Stati membri (articolo 4);

- cittadini di paesi terzi cui è stato rifiutato l'ingresso nel territorio dello Stato membro alla frontiera esterna e cittadini di paesi terzi rintracciati in posizione irregolare ai sensi della normativa nazionale in materia di immigrazione, disaggregati per cittadinanza (articolo 5);
- permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi disaggregati per cittadinanza, durata della validità del permesso e motivo (categoria di immigrazione) del rilascio del permesso (articolo 6);
- cittadini di paesi terzi oggetto di un'ordinanza che li obbliga a lasciare il territorio dello Stato membro ai sensi della normativa in materia di immigrazione e cittadini di paesi terzi effettivamente in procinto di lasciare il territorio dello Stato membro in forza di una tale ordinanza, disaggregati per cittadinanza (articolo 7).

Nel quadro del processo di attuazione, la Commissione ha continuato a sviluppare e a mantenere una stretta cooperazione con le diverse autorità nazionali coinvolte nella raccolta e nella trasmissione dei dati a norma del regolamento. Le statistiche sui flussi migratori e sulle popolazioni sono di norma fornite alla Commissione (Eurostat) dagli istituti nazionali di statistica (INS). Le statistiche sui permessi di soggiorno e in materia di asilo sono generalmente fornite direttamente dai ministeri dell'Interno o dai servizi di immigrazione. Le statistiche in materia di controlli alle frontiere e di allontanamento dei migranti clandestini possono essere fornite dai ministeri dell'Interno, dai servizi di immigrazione o delle autorità di polizia.

Le caratteristiche principali di tali statistiche sono riassunte nella tabella 1 a seguire.

Tabella 1: Caratteristiche principali di tali statistiche

	Articolo 3 Flussi migratori, stock di popolazione, acquisizione della cittadinanza	Articolo 4 Asilo	Articoli 5 e 7 Applicazione della normativa in materia di immigrazione	Articolo 6 Permessi di soggiorno
Copertura geografica	35 paesi (31 paesi UE/EFTA + ME + HR + MK + TR)	31 paesi UE/EFTA	31 paesi UE/EFTA	31 paesi UE/EFTA
Primo anno di raccolta dei dati	2008	2008	2008	2008
Frequenza	Annuale	Mensile/trimestrale/annuale	Annuale	Annuale
Termine per la trasmissione dei dati	12 mesi dalla fine dell'anno di riferimento	2 mesi dopo il periodo di riferimento (PR) per i dati mensili/trimestrali 3 mesi dopo il PR per i dati annuali	3 mesi dalla fine dell'anno di riferimento	6 mesi dalla fine dell'anno di riferimento
Fornitori dei dati	Istituti nazionali di statistica	Ministeri dell'Interno (o relativi servizi all'immigrazione)	Ministeri dell'Interno, servizi all'immigrazione o polizia di frontiera	Ministeri dell'Interno (o relativi servizi all'immigrazione)

3. DISPOSIZIONI DI ATTUAZIONE

Il regolamento (CE) n. 862/2007 stabilisce un quadro comune per l'elaborazione di statistiche in materia di migrazione e di protezione internazionale. Tuttavia, al fine di ottenere dati comparabili armonizzati tra gli Stati membri, è stato necessario integrarlo con due misure di applicazione adottate dalla Commissione:

- il regolamento (UE) n. 216/2010² definisce le categorie dei motivi per la concessione del permesso di soggiorno per le statistiche fornite a norma dell'articolo 6 del regolamento. I motivi per la concessione del permesso sono connessi alle categorie e alle sottocategorie di immigrazione che prevedono l'autorizzazione a soggiornare dei cittadini di paesi terzi (ad esempio, persone autorizzate a soggiornare per motivi di lavoro, con una sottocategoria per i permessi concessi nel quadro di programmi per i lavoratori altamente qualificati);
- il regolamento (UE) n. 351/2010³ definisce i gruppi di paesi di nascita, i gruppi di paesi di precedente dimora abituale, i gruppi di paesi di successiva dimora abituale e i gruppi di cittadinanze per le statistiche sui flussi migratori e sugli stock di popolazione fornite a norma dell'articolo 3 del regolamento.

4. ANTECEDENTI

Molte delle statistiche oggetto del regolamento sono state raccolte su base volontaria per diversi anni prima dell'entrata in vigore del regolamento. Con l'adozione del regolamento, sono stati apportati cambiamenti significativi al contenuto e alle definizioni di tali statistiche per garantire che soddisfino meglio le esigenze mutevoli degli utenti.

Prima dell'attuazione del regolamento, le statistiche europee in materia di migrazione erano caratterizzate dalla scarsa disponibilità di dati e da un basso livello di armonizzazione. In molti casi, non si riuscivano ad ottenere aggregati di base significativi a livello di UE perché i dati nazionali non erano disponibili per alcuni Stati membri o erano raccolti utilizzando definizioni statistiche molto diverse. A causa della mancanza di armonizzazione, le analisi e i raffronti dei dati relativi a diversi Stati membri non erano attendibili ed erano potenzialmente fuorvianti. Ciò implicava che un importante settore della politica pubblica europea non disponesse di statistiche adeguate da utilizzare per prendere decisioni fondate su dati esperienziali.

² Regolamento (UE) n. 216/2010 della Commissione, del 15 marzo 2010, recante attuazione del regolamento (CE) n. 862/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle statistiche comunitarie in materia di migrazione e di protezione internazionale per quanto riguarda le definizioni delle categorie dei motivi per la concessione del permesso di soggiorno. (GU L 66 del 16.3.2010, pag. 1.)

³ Regolamento (UE) n. 351/2010 della Commissione, del 23 aprile 2010, recante attuazione del regolamento (CE) n. 862/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle statistiche comunitarie in materia di migrazione e di protezione internazionale per quanto riguarda le definizioni delle categorie di gruppi di paesi di nascita, gruppi di paesi di precedente dimora abituale, gruppi di paesi di successiva dimora abituale e gruppi di cittadinanze. (GU L 104 del 24.4.2010, pag. 37.)

La necessità di migliorare la raccolta e l'analisi delle statistiche sulla migrazione e l'asilo è stata ribadita nelle conclusioni del Consiglio europeo di Salonicco del 2003. Quello stesso anno, il Parlamento europeo ha sottolineato l'esigenza di introdurre una normativa statistica europea specifica per garantire l'elaborazione di statistiche esaurienti necessarie allo sviluppo di politiche europee nel settore della migrazione efficaci ed eque. Questa situazione ha portato all'elaborazione della proposta legislativa della Commissione concernente il presente regolamento.

5. QUALITÀ DELLE STATISTICHE PRODOTTE

5.1. Pertinenza per gli utilizzatori

Nella Commissione, il principale utilizzatore delle statistiche sulla migrazione e l'asilo è la DG Affari interni. Tuttavia, queste statistiche sono spesso utilizzate anche da altre direzioni generali, in particolare, dalla DG Occupazione, affari sociali e inclusione e dalla DG Giustizia.

Un uso importante delle statistiche viene fatto nell'ambito della ripartizione annuale a ciascuno Stato membro della dotazione di bilancio relativa ai fondi "Solidarietà e gestione dei flussi migratori". Secondo la normativa che istituisce i fondi, la dotazione di bilancio annuale si basa soprattutto sulle statistiche sulla migrazione e l'asilo raccolte da Eurostat. Le statistiche necessarie per i fondi sono ora quasi completamente coperte dal regolamento. Uno dei vantaggi che ciò comporta è la maggiore disponibilità di metadati globali per tali statistiche, che consente alla Commissione di garantire più prontamente che le statistiche utilizzate per la ripartizione sono in linea con i concetti e le prescrizioni della normativa che disciplina i fondi.

Le statistiche sono utilizzate in varie pubblicazioni della Commissione, nonché per la redazione di relazioni periodiche, proposte politiche e analisi. Ad esempio, la relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo della Commissione⁴ si avvale di tali statistiche per quantificare i progressi compiuti verso l'attuazione del patto europeo sull'immigrazione e l'asilo del 2008 e per proporre raccomandazioni per interventi futuri. Incentrata in modo particolare sull'immigrazione, la comunicazione della Commissione sulla migrazione del 2011⁵ attinge ampiamente a tali statistiche, sia nel testo che in allegati statistici separati. Analogamente, in materia di asilo, la comunicazione della Commissione sul rafforzamento della solidarietà all'interno dell'UE⁶ presenta statistiche dettagliate sull'asilo e altre forme di protezione internazionale, fornite e pubblicate da Eurostat. Le statistiche di Eurostat sulle migrazioni sono importanti anche per pubblicazioni quali la relazione demografica della

⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio: Relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (COM (2011) 291 definitivo).

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0291:FIN:IT:PDF>

⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Comunicazione sulla migrazione (COM (2011) 248 definitivo).

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0248:FIN:IT:PDF>

⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: sul rafforzamento della solidarietà all'interno dell'UE in materia di asilo (COM (2011) 835 definitivo).

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0835:FIN:IT:PDF>

Commissione europea⁷ e per le relazioni sulla situazione socioeconomica dei migranti in Europa⁸.

Le statistiche sulla migrazione e l'asilo sono utilizzate anche dalla rete europea sulle migrazioni (REM)⁹ come base per le sue relazioni statistiche ed analitiche annuali nazionali e a livello di UE. Le statistiche sono utilizzate dalla REM anche per l'elaborazione di studi e relazioni che trattano questioni specifiche di importanza politica contingente.

Queste statistiche sono anche state utilizzate a livello europeo dalle agenzie dell'Unione europea che si occupano di migrazione, quali l'Agenzia per la gestione delle frontiere esterne (FRONTEX) e, più di recente, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO).

Le statistiche raccolte a norma del regolamento sono ampiamente utilizzate in pubblicazioni ufficiali e da un vasto numero di utilizzatori. Oltre alla loro pubblicazione sul sito web e nella base dati di divulgazione on line di Eurostat, vi sono regolari pubblicazioni trimestrali ed annuali di Eurostat che forniscono statistiche aggiornate e commenti di natura statistica. Le statistiche elaborate a norma del regolamento sono regolarmente utilizzate dalle amministrazioni nazionali, da ricercatori universitari e da gruppi della società civile che si occupano di un'ampia gamma di temi, compresi l'integrazione degli immigrati, lo sviluppo e il monitoraggio di procedure nazionali in materia di asilo e immigrazione e la proiezione della popolazione e della forza lavoro future.

Alcune esigenze statistiche legate alla migrazione e all'asilo che non sono pienamente soddisfatte dalle statistiche raccolte a norma del regolamento sono attualmente fornite nel quadro di accordi informali con i fornitori nazionali di dati. Ad esempio, tali accordi riguardano le statistiche sulle *nuove* domande di asilo (rispetto al numero *totale* di domande).

Si può continuare a seguire tale prassi in futuro per contribuire a soddisfare nuove esigenze statistiche che potrebbero emergere nel quadro di nuove normative, e fino alla loro entrata in vigore, ad esempio riguardo ai richiedenti asilo e alle persone che beneficiano di protezione internazionale, ai lavoratori stagionali, ai trasferimenti di personale interni alle società, agli studenti e ai ricercatori, nonché a categorie di dati non coperte dalla legislazione dell'UE, ma necessarie per lo sviluppo delle politiche migratorie dell'Unione.

Le carenze riguardanti i dati statistici limitati sui minori non accompagnati sono state affrontate nel contesto della revisione degli orientamenti per la raccolta dei dati a norma dell'articolo 6 del regolamento relativo alle statistiche in materia di migrazione. Gli orientamenti rivisti, completati l'11 gennaio 2011, consentono a Eurostat di raccogliere dati sui minori non accompagnati che non presentano domanda di asilo.

⁷ Documento di lavoro dei servizi della Commissione: Demography Report 2010 - Older, more numerous and diverse Europeans.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KE-ET-10-001

⁸ Migrants in Europe: a statistical portrait of the first and second generation.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-31-10-539

⁹ Decisione 2008/381/CE del Consiglio, del 14 maggio 2008, che istituisce una rete europea sulle migrazioni (GU L 131 del 21.5.2008, pag. 7.)

Un indicatore dell'importanza dei dati sulla migrazione per gli utilizzatori di Eurostat è il numero di dati o di pubblicazioni scaricati dal sito di Eurostat fino al 2011.

Le cifre riportate nella tabella 2 evidenziano che i dati sulla migrazione (seguiti dai dati sull'asilo) sono quelli maggiormente consultati. Esse mostrano un aumento dei dati consultati dagli utilizzatori dal 2010 al 2011.

Tabella 2: Numero di accessi alle pubblicazioni e alle serie di dati di Eurostat dal sito web di Eurostat, 2010 e 2011

Raccolte di dati	Articolo 3 Flussi migratori, stock di popolazione, acquisizione della cittadinanza	Articolo 4 Asilo	Articoli 5 e 7 Applicazione della normativa in materia di immigrazione	Articolo 6 Permessi di soggiorno	TOTALE
2010	26753	12452	3518	4709	47432
2011 (da gennaio a ottobre)	48917	10862	3881	3862	67522

5.2. Esattezza dei dati trasmessi a Eurostat

La misurazione diretta dell'esattezza e dell'attendibilità delle statistiche raccolte a norma del regolamento non è semplice. Alcune indicazioni sull'attendibilità dei dati in relazione alla conformità alle definizioni possono trarsi dalla comparabilità e dalla coerenza dei dati di cui al punto 5.5 a seguire.

L'esattezza dei dati raccolti a norma degli articoli da 4 a 7 (e in molti Stati membri dell'articolo 3) del regolamento dipende dall'accuratezza e dall'efficienza dei relativi sistemi amministrativi. La diffusa riorganizzazione dei sistemi amministrativi relativi all'asilo e al controllo dell'immigrazione, nonché alla registrazione della popolazione, ha pertanto avuto un impatto molto positivo sull'esattezza dei dati statistici. Molti Stati membri hanno adottato sistemi amministrativi maggiormente integrati e globali che utilizzano metodi moderni di comunicazione e informazione. Ad esempio, le attività di controllo alle frontiere sono, per loro natura, sparse sul territorio e sono spesso realizzate da varie autorità distinte. L'integrazione dei sistemi amministrativi ha ridotto il rischio che le azioni (come una decisione di rifiuto di ingresso ad un valico di frontiera) non siano correttamente contate e non siano incluse nei dati complessivi a livello nazionale. Sistemi più sofisticati hanno anche ridotto il rischio di doppi conteggi, ad esempio contribuendo ad individuare se una persona ha già presentato una domanda di asilo (e quindi non dovrebbe essere nuovamente contata come richiedente asilo per la prima volta). Analogamente, la ristrutturazione dei sistemi di registrazione della popolazione ha contribuito a garantire che le informazioni relative alle persone (che spesso forniscono informazioni ad un ufficio locale o regionale) siano correttamente e rapidamente incluse nei dati a livello nazionale. In alcuni casi, il collegamento

tra i sistemi di registrazione a livello locale ha anche fornito un mezzo per conteggiare meglio l'emigrazione.

Gli Stati membri hanno informato Eurostat dei cambiamenti dei sistemi amministrativi in atto, si sono avvalsi della sua consulenza e hanno chiesto conferma in merito alla futura conformità dei dati alle prescrizioni del regolamento.

Permangono tuttavia problemi di dati mancanti o incompleti. Tali problemi possono andare dalla totale assenza di dati che rientrano in un articolo del regolamento, nel peggiore dei casi, alla mancanza di una tabella o di una disaggregazione specifiche. Nei casi in cui manca una disaggregazione, spesso ciò è dovuto alla mancata registrazione di alcune informazioni nei sistemi amministrativi che sono spesso utilizzati come fonti di dati. È questa la causa, ad esempio, della indisponibilità (o della disponibilità limitata) in alcuni Stati membri di informazioni sull'età e sul sesso tratte da dati amministrativi connessi ai casi di immigrazione e asilo. Alcune autorità nazionali hanno migliorato le procedure, per garantire che le necessarie informazioni siano raccolte nel quadro del processo amministrativo di immigrazione, e i sistemi informatici, per consentire un rapido accesso a tali informazioni e poterle poi includere nei dati statistici.

La Commissione ha introdotto misure di monitoraggio delle non conformità per i casi più gravi di dati mancanti o incompleti, ad esempio, per i casi in cui non sono stati forniti dati da parte di un paese in risposta a una raccolta dati.

Le azioni intraprese hanno dimostrato che una grande maggioranza di Stati membri si adopera per essere conforme. Inoltre, in alcuni casi, una soluzione alle difficoltà potrebbe essere trovata nella reciproca collaborazione tra le autorità nazionali e i servizi della Commissione.

La tabella 3 evidenzia come la completezza dei dati sia un problema soprattutto per le informazioni sui permessi di soggiorno.

Tabella 3: riepilogo della completezza dei dati relativi a ciascun settore (dati 2011)

Articolo 3 Flussi migratori, stock di popolazione, acquisizione della cittadinanza	Articolo 4 Asilo	Articoli 5 e 7 Applicazione della normativa in materia di immigrazione	Articolo 6 Permessi di soggiorno
- dati completi per 26 paesi	- dati completi per 24 paesi	- dati completi per 26 paesi	- dati completi per 22 paesi
- dati incompleti per 3 paesi	- dati incompleti per 6 paesi	- dati incompleti per 4 paesi	- dati incompleti per 5 paesi
- nessun dato per 2 paesi	- nessun dato per 1 paese	- nessun dato per 1 paese	- nessun dato per 4 paesi

5.3. Tempestività

Secondo il tipo di dati, i dati oggetto del regolamento devono essere forniti entro un lasso di tempo che va da 2 a 12 mesi dalla fine del periodo di riferimento.

In particolare nei primi anni di riferimento del regolamento, alcuni Stati membri hanno incontrato forti difficoltà a rispettare i requisiti di tempestività. Questi problemi sono stati in gran parte superati mediante l'introduzione di nuovi metodi e procedure statistici a livello nazionale. I problemi di tempestività tuttora presenti sono casi isolati e non ricorrenti. Ad esempio, sono dovuti al cambio di personale o a problemi causati da modifiche ai sistemi informatici. Alcuni problemi di tempestività più sistematici permangono in alcuni Stati membri e soprattutto relativamente alla raccolta dati sull'applicazione della normativa sull'immigrazione e sui permessi di soggiorno, ma si sta lavorando per risolverli.

Tabella 4: riepilogo del numero di paesi che non forniscono tempestivamente i dati per ciascun settore

Articolo 3 Flussi migratori, stock di popolazione, acquisizione della cittadinanza	Articolo 4 Asilo	Articoli 5 e 7 Applicazione della normativa in materia di immigrazione		Articolo 6 Permessi di soggiorno
		Articolo 5	Articolo 7	
1 su 29 (dati non forniti da 2 paesi)	2 su 30 (dati non forniti da 1 paese)	16 su 30 (ritardi da 1 a 365 giorni) (dati non forniti da 1 paese)	15 su 31 (ritardi da 1 a 29 giorni) (dati non forniti da 2 paesi)	9 su 27 (ritardi da 1 a 35 giorni) (dati non forniti da 4 paesi)

5.4. Accessibilità dei dati pubblicati

I dati (e i metadati) sulla migrazione per tutti e quattro gli ambiti sono disponibili gratuitamente sul sito di Eurostat alla voce "*Popolazione e condizioni sociali*". I dati sono inseriti in raccolte quali l'annuario Eurostat¹⁰ nonché in pubblicazioni dettagliate che trattano di temi specifici attinenti alla migrazione¹¹. L'articolo *Migration and migrant population statistics*¹² nella rubrica "Statistics Explained" sul sito web di Eurostat è stato regolarmente tra i dieci articoli più letti.

La fornitura tempestiva e più completa di dati a norma del regolamento, a sua volta, ha aiutato Eurostat a migliorare la tempestività del trattamento e della diffusione dei dati. Il ritardo tra il ricevimento dei dati da parte di Eurostat e la pubblicazione dei dati convalidati nella base dati pubblica per la diffusione di Eurostat è diminuito in modo significativo, dall'applicazione del regolamento. Ad esempio, i dati mensili sulle domande di asilo sono attualmente di norma pubblicati entro 4 giorni al massimo.

Le statistiche sono anche pubblicate a livello nazionale.

¹⁰ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-CD-11-001

¹¹ Ad esempio, si vedano le pubblicazioni di Eurostat Statistics in Focus quali: [Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: second quarter 2011 - Numero 11/2012](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-SF-12-011) o [Immigration to EU Member States down by 6 % and emigration up by 13 % in 2008 - Numero 1/2011](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-SF-12-011)

¹² http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics

5.5. Comparabilità e coerenza

5.5.1. Definizioni

Al fine di garantire la comparabilità delle statistiche prodotte, il regolamento stabilisce definizioni armonizzate da applicarsi ai dati forniti alla Commissione (Eurostat). Queste definizioni si basano sulle raccomandazioni statistiche delle Nazioni Unite nonché sulla normativa europea vigente in materia di asilo, permessi di soggiorno e controlli alle frontiere esterne.

Il regolamento ha consentito alle autorità nazionali di applicare le definizioni nazionali esistenti ai dati forniti nel primo anno di applicazione del regolamento (dati relativi al 2008). L'obiettivo era garantire alle autorità nazionali un periodo supplementare per apportare le modifiche necessarie alle procedure e renderle così conformi alle definizioni armonizzate.

Quando le autorità nazionali hanno attuato le modifiche delle definizioni statistiche, per un breve periodo si è verificata una perdita di comparabilità dei dati relativi a anni diversi con conseguenti rotture di serie storiche. Tuttavia, nel medio e nel lungo periodo, la comparabilità migliorerà notevolmente grazie all'uso di definizioni armonizzate fisse.

L'applicazione delle definizioni armonizzate e l'adeguamento dei dati provenienti da fonti nazionali per conformarsi a tali definizioni possono essere complessi. Spesso le definizioni nazionali corrispondono a pratiche e regole amministrative.

I problemi di definizione sono stati più difficili da risolvere relativamente alle statistiche sui flussi migratori e sulle popolazioni di cui all'articolo 3 del regolamento. È relativamente a questi dati che sussistono le maggiori differenze tra i sistemi nazionali in termini di fonti di dati utilizzate. Per alcuni paesi è stato difficile addirittura individuare fonti di dati appropriate per tali dati. Sette paesi non sono stati in grado di utilizzare il criterio del periodo di 12 mesi per definire i flussi di immigrazione e emigrazione, ad esempio perché la definizione statistica nazionale di migrazione (distinta da visita) era basata su un criterio di tre mesi (era migrante chi aveva bisogno di un permesso di soggiorno per un soggiorno superiore a tre mesi).

Relativamente agli articoli 5 e 7 sull'applicazione della normativa in materia di immigrazione, 11 paesi si sono potenzialmente discostati dalla definizione standard perché non sono stati in grado di confermare che le statistiche conteggiassero persone anziché decisioni amministrative e/o che le persone fossero conteggiate una sola volta nella stessa categoria nell'anno di riferimento.

5.5.2. Fonti di dati

La comparabilità tra i paesi è ostacolata dal fatto che le fonti di dati utilizzate dagli Stati membri per produrre le statistiche relative alla migrazione e alla residenza, sia dei cittadini dell'UE che dei cittadini di paesi terzi, differiscono notevolmente. Il regolamento consente agli Stati membri di basare i dati statistici forniti su qualsiasi fonte di dati appropriata secondo la disponibilità e le prassi nazionali. Le statistiche elaborate a norma del regolamento si basano su dati provenienti da indagini ai valichi di frontiera o sulle famiglie, dai registri anagrafici e dagli archivi amministrativi relativi ai controlli alle frontiere, alle procedure di asilo e alla concessione dei permessi di soggiorno nel territorio degli Stati membri.

Nella pratica, queste differenze nelle fonti di dati influiscono solo sulle statistiche annuali sui flussi migratori e le popolazioni fornite a norma dell'articolo 3 del regolamento. Come si può osservare nella tabella 5 a seguire, le statistiche fornite a norma di altri articoli del regolamento sono tutte basate su fonti di dati amministrative. Il maggiore grado di armonizzazione nella gestione dei sistemi di immigrazione e asilo nell'UE (ad esempio, mediante l'attuazione del sistema europeo comune di asilo) ha contribuito a garantire un livello elevato di comparabilità tra tali fonti amministrative e i dati statistici da esse derivati.

L'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento consente anche l'uso di "*metodi di stima scientificamente validi e ben documentati*" come parte del processo di elaborazione delle statistiche. Tali stime possono essere fatte nel caso in cui non siano disponibili dati direttamente rilevabili o, ad esempio, quando i dati provenienti da fonti nazionali disponibili devono essere adattati per conformarsi alle definizioni richieste. Le stime statistiche sono state a lungo utilizzate in vari paesi come parte del processo di produzione delle statistiche ufficiali in materia di migrazione, in particolare quando si utilizzano prevalentemente come fonti di dati le indagini. L'obiettivo di questa disposizione era garantire che, qualora le autorità nazionali avessero continuato ad utilizzare le stime, le procedure utilizzate per tali stime fossero trasparenti e chiaramente documentate. Le stime sono generalmente utilizzate soltanto per l'elaborazione delle statistiche raccolte a norma dell'articolo 3 del regolamento.

Tabella 5: riepilogo delle fonti di dati

Articolo 3 Migrazione	Articolo 4 Asilo	Articoli 5 e 7 Applicazione della normativa in materia di immigrazione	Articolo 6 Permessi di soggiorno
Registro della popolazione; registro/base dati degli stranieri; registro/base dati dei permessi di soggiorno; registro/base dati dei permessi di lavoro; indagine per campione ai valichi di frontiera; censimento; indagine per campione sulle famiglie; metodo di stima; altro	Fonti amministrative	Fonti amministrative	Fonti amministrative

5.5.3. Coerenza

Laddove i raffronti sono possibili, i risultati indicano un grado elevato di coerenza con i dati raccolti e pubblicati in altri esercizi e da altre autorità. Eventuali differenze tra i dati forniti a Eurostat e le statistiche pubblicate dalle autorità nazionali si possono spiegare con differenze nelle definizioni, ad esempio, laddove gli Stati membri hanno scelto di mantenere le definizioni esistenti nelle statistiche pubblicate a livello nazionale. Le statistiche sulla popolazione residente raccolte a norma dell'articolo 3 del regolamento sono coerenti con le statistiche sugli stock di popolazione raccolte separatamente da Eurostat nel quadro delle sue statistiche demografiche. Per le statistiche sull'asilo (articolo 4), tenendo conto delle

differenze specifiche riguardanti le definizioni, i dati corrispondono ai dati altamente comparabili pubblicati dal servizio statistico dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati.

5.6. Ulteriori misure per migliorare la qualità

Oltre ai dati richiesti a norma del regolamento, gli Stati membri devono fornire metadati dettagliati che illustrino, tra le altre cose, le fonti di dati e le procedure, gli eventuali processi di stima o di modellizzazione applicati ai dati e i loro possibili effetti sul grado di conformità alle definizioni del regolamento. Gli Stati membri hanno soddisfatto pienamente tale prescrizione di fornire metadati dettagliati.

L'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento prevede l'adozione di un regolamento di esecuzione della Commissione recante "definizione delle disposizioni sull'esattezza dei dati e sugli standard di qualità". Tuttavia, dato che i metodi utilizzati dagli Stati membri per elaborare le statistiche oggetto del regolamento sono in fase di modifica e i livelli di qualità ed esattezza stanno ancora migliorando, sarebbe prematuro, in questa fase, che la Commissione formulasse una proposta di regolamento di esecuzione. La Commissione prevede pertanto di procedere nel quadro di un accordo informale, applicando norme e prove specifiche concordate da utilizzare per il periodo 2013-2015 nel valutare se i dati sono di qualità sufficiente per la pubblicazione. Questo approccio è teso a garantire che un successivo regolamento di esecuzione sia realistico e realizzabile e applichi gli standard di qualità più elevati possibili. Raccomandazioni sul contenuto e sull'ambito di un regolamento di esecuzione in materia di norme di qualità e di esattezza saranno incluse nella prossima relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sul funzionamento del regolamento (prevista ad agosto 2015). Le relazioni degli Stati membri sulla qualità dei dati trasmessi [a norma dell'articolo 12, paragrafo 3, del regolamento relativo alle statistiche europee (regolamento (CE) 223/2009)] forniranno ulteriori informazioni per l'elaborazione di un regolamento di esecuzione.

La Commissione ha istituito una task force composta da esperti di statistiche sulle migrazioni provenienti da sei istituti nazionali di statistica per aiutarla a preparare le norme di qualità specifiche da applicare ai dati delle diverse raccolte di dati oggetto del regolamento.

6. COSTI E ONERE DELLE STATISTICHE SULLE MIGRAZIONI

I tipi di statistiche previsti dal regolamento sono necessari anche per fini nazionali, ad esempio per la gestione del sistema nazionale per il trattamento delle domande di asilo o per il monitoraggio delle politiche in materia di controlli alle frontiere. In quasi tutti i casi, i dati utilizzati per elaborare le statistiche si basano su sistemi amministrativi e statistici esistenti. Gli oneri specifici gravanti sulle autorità nazionali a norma del regolamento sono quindi connessi alla necessità di preparare disaggregazioni o tabelle particolari che altrimenti non sarebbero elaborate e alla necessità di applicare le definizioni e i concetti statistici armonizzati. Per alcune autorità nazionali ciò ha comportato costi una tantum connessi ai necessari adeguamenti a metodi, procedure e sistemi.

L'entità degli oneri aggiuntivi è risultata variabile tra gli Stati membri secondo il grado di somiglianza tra i sistemi nazionali esistenti per le statistiche sulla migrazione e le prescrizioni del regolamento. Tuttavia, nella maggior parte degli Stati membri e per la maggior parte delle statistiche oggetto del regolamento, gli oneri e i costi aggiuntivi sono ritenuti essere

relativamente limitati e proporzionati ai benefici ottenuti, a livello sia UE che nazionale, grazie a statistiche sulle migrazioni più complete e meglio armonizzate.

7. CONTROLLO DELLA CONFORMITÀ

L'applicazione del regolamento ha portato ad una maggiore completezza e ad un grado superiore di armonizzazione delle statistiche europee in materia di migrazione e di protezione internazionale. Tuttavia, nonostante questi miglioramenti, è necessario continuare a lavorare su alcune delle statistiche raccolte e in alcuni Stati membri. Il regolamento copre quattro ambiti principali di raccolta di dati, ciascuno con difficoltà metodologiche specifiche. Dai dibattiti con i fornitori nazionali di dati durante l'elaborazione del regolamento è emerso che il processo di attuazione richiede un approccio interattivo, con miglioramenti continui nell'arco di un certo numero di anni. Ci si deve tuttavia impegnare costantemente per garantire la piena attuazione del regolamento e il superamento dei problemi di non conformità rimanenti.

8. CONCLUSIONI

Il regolamento (CE) n. 862/2007 ha apportato notevolissimi miglioramenti alle statistiche europee in materia di migrazione e di protezione internazionale. I dati forniti dalle autorità nazionali alla Commissione sono più completi e, nella maggior parte dei casi, sono ora basati su definizioni statistiche comparabili. Vi è stato un incremento corrispondente dell'utilizzo di tali statistiche da parte di organi ufficiali a livello europeo e nazionale, di organismi non governativi e dei cittadini.

Data la vasta gamma di statistiche raccolte a norma del regolamento e le complessità concettuali e metodologiche degli argomenti statistici trattati, era da prevedere che il processo di attuazione avrebbe richiesto tempo e avrebbe presentato una serie di difficoltà. Molti dei problemi individuati all'inizio dell'attuazione del regolamento sono stati risolti. Tuttavia, permangono carenze significative nei dati trasmessi da alcuni Stati membri, soprattutto per quanto concerne la non disponibilità di alcune statistiche chiave, la difficoltà di fornire dati tempestivi per alcuni settori e l'applicazione scorretta delle definizioni statistiche armonizzate.

I dati richiesti a norma del regolamento dovrebbero riflettere le esigenze mutevoli degli utilizzatori, tenendo conto della capacità dei fornitori di dati. Ciò potrebbe condurre a future modifiche del regolamento al fine di aggiungere nuove categorie di dati o disaggregazioni specifiche e/o di eliminare requisiti relativi ai dati, quando sono considerati meno utili.

Sono necessari sforzi congiunti e rinnovati per superare i problemi rimanenti relativi a tali statistiche. A tal fine sarà necessaria una comunicazione e una cooperazione continua tra le autorità nazionali competenti e la Commissione.