



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 19.10.2011
SEC(2011) 1273/2 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Rapporto 2010 sullo stato delle attività della rete europea sulle migrazioni

IT

INDICE

1. INTRODUZIONE	2
2. PRINCIPALI SVILUPPI POLITICI	2
2.1. Migrazione economica	2
2.2 Asilo	2
2.3 Riduzione della migrazione irregolare	2
2.4 Rimpatrio.....	2
2.5 Approccio globale in materia di migrazione	2
2.6 Minori non accompagnati	2
3. RASSEGNA SULLA REM E PRINCIPALI SVILUPPI	2
3.1 Ruolo della REM.....	2
3.2 La struttura e il funzionamento della REM.....	2
3.3 Partecipazione della Norvegia alla REM	2
3.4 Valutazione esterna della REM.....	2
4. COORDINAMENTO E GESTIONE	2
4.1. Riunioni del comitato direttivo della REM, risultati e decisioni principali	2
4.2. Riunioni di gestione e monitoraggio con la Commissione	2
5. RISULTATI CONSEGUITI DALLA REM	2
5.1. Creazione di reti	2
5.1.1 Creazione di reti tra PCN della REM.....	2
5.1.2 Creazione di reti a livello nazionale.....	2
5.1.3. Creazione di reti con altre strutture competenti	2
5.2 Rapporti annuali, studi e richieste specifiche.....	2
5.2.1 Rapporti politici annuali.....	2
5.2.2 Rapporti annuali sulle statistiche in materia di immigrazione e protezione internazionale	2
5.2.3 Studi della REM	2
5.2.3.1 Soddisfacimento della domanda di manodopera attraverso la migrazione	2
5.2.3.2 Programmi e strategie dell'UE che promuovono il rimpatrio assistito e la reintegrazione nei paesi terzi	2
5.2.3.3 Migrazione circolare e temporanea: attuali prassi politiche e opzioni future negli Stati membri dell'UE.....	2
5.2.4 Richieste specifiche.....	2
5.2.4.1 Temi e priorità delle richieste specifiche nel 2010	2
5.3 Glossario e thesaurus della REM	2
5.4 Sistema di scambio di informazioni (IES)	2
5.5. Rafforzamento della visibilità della REM.....	2
5.5.1 Logo della REM	2
5.5.2. Sito web della REM e siti web nazionali	2
5.5.3 Notiziario REM	2
5.5.4 Conferenza REM 2010.....	2

6. CONCLUSIONI 2

1. INTRODUZIONE

Questo secondo rapporto sullo stato delle attività della rete europea sulle migrazioni (REM), ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 5, lettera c), della decisione 2008/381/CE del Consiglio, illustra i progressi compiuti nel 2010 e fa seguito al primo rapporto¹, che riguardava il periodo compreso tra l'adozione della decisione 2008/381/CE del Consiglio (maggio 2008) e la fine del 2009.

Dopo una rassegna dei principali sviluppi politici, nel cui quadro vanno collocate le attività della REM, si descriveranno l'evoluzione e l'operato della REM; seguirà una sintesi delle principali questioni che emergono dai diversi risultati prodotti.

2. PRINCIPALI SVILUPPI POLITICI

A livello dell'Unione, il 2010 è stato il primo anno completo di attuazione del programma di Stoccolma, ivi compresa l'adozione del piano d'azione². Avvenimenti come quelli verificatisi nei paesi del Mediterraneo meridionale hanno messo in luce altresì la natura dinamica della migrazione e l'esigenza di disporre di strumenti per fornire informazioni utili ai responsabili delle politiche, in una prospettiva sia di lungo periodo sia più immediata, a breve termine. Le varie attività intraprese dalla REM hanno dimostrato che essa è in grado di soddisfare queste esigenze di informazione; si impegna infatti costantemente, in conformità ai suoi obiettivi, a svolgere attività che arrechino un valido sostegno ai responsabili delle politiche.

La presente sezione individua, nel contesto delle evoluzioni politiche, gli elementi che presentano interesse per le attività svolte dalla REM nel 2010. Non si tratta di una rassegna esaustiva di tali sviluppi, quale reperibile ad esempio nella relazione annuale della Commissione sull'immigrazione e l'asilo e nel rapporto politico annuale 2010 della REM a questa complementare (cfr. la sezione 5.2.1).

2.1. Migrazione economica

Per quanto riguarda le iniziative specifiche intraprese nel 2010 alle quali la REM ha fornito un contributo, la Commissione ha presentato proposte in merito ai lavoratori stagionali³ e ai trasferimenti intrasocietari⁴, nel quadro del piano d'azione del 2005 sull'immigrazione legale. Sono continuati i negoziati tra i colegislatori sulla proposta di permesso unico⁵ ed è proseguito il recepimento da parte degli Stati membri della direttiva 2009/50/CE sulla carta blu UE (termine ultimo il 19 giugno 2011). Ai fini delle iniziative future e in particolare per far fronte alle carenze di manodopera attraverso la migrazione, come stabilisce il piano d'azione per il programma di Stoccolma, un contributo

¹ Documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC(2010)1006, disponibile sul sito web <http://www.emn.europa.eu> alla sezione "Status Report" sotto la voce "EMN Outputs".

² COM(2010) 171.

³ COM(2010) 379.

⁴ COM(2010) 378.

⁵ COM(2007) 638.

significativo dovrebbe essere apportato dallo studio della REM sul “*Soddisfacimento della domanda di manodopera attraverso la migrazione*” (cfr. la sezione 5.2.3.1).

2.2 Asilo

Per quanto riguarda i progressi relativi al sistema europeo comune di asilo, nel 2010 è stato raggiunto un accordo sull'estensione del campo di applicazione della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo ai beneficiari di protezione internazionale e sono stati compiuti passi avanti nella modifica del regolamento Dublino e del regolamento Eurodac. Nel giugno 2011 sono state presentate proposte modificate di direttiva sulle condizioni di accoglienza e sulle procedure di asilo; in quest'ultimo caso lo studio della REM dal titolo “*Le diverse pratiche nazionali sulla concessione di status di protezione non armonizzati a livello di UE*” ha fornito un apporto di rilievo.

Un altro evento importante del 2010 è consistito nell'adozione del regolamento che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO)⁶, con la nomina del direttore esecutivo. L'EASO è entrato pienamente in funzione nel giugno 2011⁷ e i suoi collegamenti con la REM, a fini di coesione e coerenza, rappresentano un aspetto della valutazione esterna della rete (cfr. la sezione 3.4).

2.3 Riduzione della migrazione irregolare

Nel corso del 2010 è proseguita la trasposizione della direttiva 2009/52/CE sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro (termine ultimo il 20 luglio 2011). Tra gli altri elementi importanti nella lotta alla migrazione irregolare rientra il controllo alle frontiere: Frontex è stata attiva nel suo ruolo di coordinamento soprattutto in Grecia, dove sono state dispiegate per la prima volta le squadre di intervento rapido alle frontiere (RABIT), e nel suo ruolo di cooperazione con i paesi terzi, soprattutto mediante accordi di riammissione.

Gli studi condotti dalla REM nel 2011, “*La politica in materia di visti quale canale di migrazione*” e “*Risposte pratiche per ridurre la migrazione irregolare*”, serviranno entrambi a comprendere come gli Stati membri stiano affrontando, rispettivamente, la gestione della migrazione legale e i problemi della migrazione irregolare.

2.4 Rimpatrio

I programmi di rimpatrio costituiscono un altro elemento dell'approccio olistico a una migrazione gestita, promuovendo i rimpatri assistiti come alternativa umanitaria al rimpatrio forzato. La trasposizione della direttiva 2008/115/CE sui rimpatri si è protratta anch'essa durante il 2010, sebbene non tutti gli Stati membri l'abbiano ultimata entro i termini prescritti⁸. Lo studio della REM su “*Programmi e strategie dell'UE che promuovono il rimpatrio assistito e la reintegrazione nei paesi terzi*” fornisce un utile approfondimento sulle pratiche correnti e sulle problematiche riscontrate negli Stati membri partecipanti e fornirà informazioni utili a una comunicazione della Commissione sui rimpatri, prevista nel 2012.

⁶ Regolamento (UE) n. 439/2010.

⁷ Cfr. il comunicato stampa della Commissione europea IP/11/750 del 17 giugno 2011.

⁸ La trasposizione di tutti gli articoli doveva avvenire entro il 24 dicembre 2010, ad eccezione dell'articolo 13, paragrafo 4, per il quale il termine ultimo scadeva un anno più tardi.

2.5 Approccio globale in materia di migrazione

Per l'autunno 2011 è prevista una comunicazione della Commissione sull'approccio globale in materia di migrazione, che aiuterà a meglio definire gli elementi strategici per i futuri sviluppi. Tale comunicazione trarrà spunto dallo studio della REM su "*Migrazione circolare e temporanea: attuali prassi politiche e opzioni future negli Stati membri dell'UE*", in particolare per quanto concerne la migrazione e lo sviluppo.

2.6 Minori non accompagnati

Negli anni recenti si è osservato un significativo incremento del numero di minori non accompagnati in arrivo negli Stati membri. Nel 2010 la Commissione ha pubblicato un piano d'azione sui minori non accompagnati (2010-2014)⁹, anche in questo caso sulla base di uno studio della REM, "*Politiche di accoglienza, rimpatrio e integrazione per i minori non accompagnati, e loro contingenti: uno studio comparativo*", che ha promosso un approccio comune dell'Unione fondato sul principio dell'interesse superiore del minore.

3. RASSEGNA SULLA REM E PRINCIPALI SVILUPPI

3.1 Ruolo della REM

La funzione della REM consiste nel soddisfare l'esigenza di informazione delle istituzioni dell'Unione europea e delle autorità e istituzioni degli Stati membri, fornendo informazioni aggiornate, oggettive, affidabili e comparabili sulla migrazione e sull'asilo, nell'intento di sostenere l'iter decisionale dell'Unione in questi settori. La REM ha inoltre il compito di presentare tali informazioni ai cittadini.

3.2 La struttura e il funzionamento della REM

La REM è coordinata dalla Commissione europea, sotto la diretta responsabilità della direzione generale degli Affari interni. La Commissione adotta formalmente il programma annuale di attività della REM. Il 14 aprile 2010 è stato approvato quello per il 2010 con la decisione C(2010)2696 della Commissione, che ha consentito il finanziamento della REM. Quest'ultimo ammontava nel 2010 a 7,5 milioni di EUR, di cui fino a 6,125 milioni di EUR sono stati concessi come stanziamenti per finanziare fino all'80% delle attività dei punti di contatto nazionali (PCN) della rete. L'importo effettivo destinato a ciascun PCN è stabilito sulla base di una domanda di contributo e di un piano di lavoro nazionale, in linea con il programma di lavoro della REM adottato per il 2010. Il cofinanziamento dell'Unione è completato da un finanziamento del 20% fornito dall'autorità nazionale competente per i PCN. La parte restante dello stanziamento complessivo (1,375 milioni di EUR) è usata principalmente per i fornitori di servizi della REM, la valutazione esterna e le azioni di visibilità (ad esempio pubblicazioni a stampa).

Per assistere la Commissione nel coordinare la REM, i due fornitori di servizi della rete, GHK-COWI e iLiCONN (Interactive Listening and CONNecting), designati nel 2009, hanno continuato le loro attività nell'intero corso del 2010. Le priorità fondamentali di GHK-COWI consistevano tra l'altro nell'elaborare un progetto di specifiche per uno

⁹ COM(2010) 213.

studio comune, rapporti di sintesi e altra documentazione, nonché di offrire sostegno alla rete; iLiCONN, dal canto suo, si è concentrata sull'ulteriore sviluppo del sistema di scambio di informazioni e del sito web della REM.

Il comitato direttivo della REM è presieduto dalla Commissione e comprende un rappresentante per ognuno dei 26 Stati membri che partecipano all'adozione della decisione 2008/381/CE del Consiglio nonché rappresentanti, con lo status di osservatori, della Danimarca¹⁰, del Parlamento europeo e ora anche della Norvegia. Il ruolo del comitato direttivo è impartire un orientamento strategico per assicurare che le attività svolte corrispondano alle esigenze dei responsabili politici. Il comitato assolve a questo compito contribuendo al programma annuale di attività della REM e approvandolo formalmente, approvando i protocolli operativi e individuando adeguate opportunità di cooperazione strategica. Al comitato spetta altresì valutare i progressi compiuti in riferimento ai programmi di lavoro annuali, nonché con i PCN, raccomandando le azioni correttive eventualmente necessarie.

I PCN, designati da ciascuno Stato membro, ad eccezione della Danimarca ma ora con l'aggiunta della Norvegia, sono costituiti *in primis* dai ministeri dell'Interno e/o della Giustizia, nonché da istituti di ricerca, organizzazioni non governative e/o dall'ufficio nazionale di un'organizzazione internazionale. Ciascun PCN deve comprendere quanto meno tre esperti, anche se in alcuni casi sono in numero superiore. Per dare un'indicazione delle dimensioni della REM, i PCN comprendono in tutto circa 120 esperti. In linea con il loro mandato, i PCN si riuniscono regolarmente, redigono rapporti nazionali, contribuiscono al sistema di scambio di informazioni fornendo i dati nazionali, presentano e rispondono a richieste specifiche e sviluppano le reti nazionali, costituite da un'ampia gamma di soggetti in rappresentanza di tutte le parti interessate. I principali risultati delle attività intraprese dai PCN nel 2010 sono esaminati nei dettagli nella sezione 5.

3.3 Partecipazione della Norvegia alla REM

La decisione C(2010)6171 della Commissione, del 13 settembre 2010, ha posto la base per la cooperazione amministrativa tra la Commissione europea e il ministero della Giustizia e la polizia del Regno di Norvegia ai fini della partecipazione di questo paese alla rete europea sulle migrazioni. È giunto così al suo apice, dopo una prima iniziativa nel 2009 da parte della missione della Norvegia presso l'Unione europea, il processo previsto all'articolo 10 della decisione 2008/381/CE del Consiglio. Il comitato direttivo della REM, alla riunione del 6 maggio 2010, ha approvato all'unanimità il progetto di accordo di lavoro che istituisce la cooperazione amministrativa e in seguito è stata adottata la decisione formale della Commissione. L'accordo di lavoro è stato sottoscritto dalle parti ed è entrato in vigore il 15 novembre 2010.

L'accordo di lavoro pone l'accento sul graduale sviluppo della cooperazione con la Norvegia, finalizzato alla conclusione di un partenariato durevole con reciproco vantaggio. Nell'ambito del programma annuale di lavoro della REM, la Norvegia ha la facoltà di istituire un punto di contatto nazionale (PCN NO), un coordinatore nazionale e una rete nazionale sulle migrazioni, nonché di partecipare quale osservatore alle riunioni

¹⁰ La Danimarca, pur non essendo formalmente obbligata a designare un PCN, è tuttavia invitata, secondo la prassi, a prendere parte ad alcune attività e riunioni della REM.

dei PCN e a quelle del comitato direttivo della REM. Da un punto di vista operativo, la Norvegia:

- può partecipare ai gemellaggi con altri PCN e alle attività di formazione, ai seminari e alle conferenze della REM;
- può rispondere a una richiesta specifica della REM e/o presentarla;
- fornisce, con cadenza annuale, due rapporti nazionali in cui descrive la sua situazione in materia di migrazione e asilo, rispettivamente incentrate sugli sviluppi politici e sulle statistiche;
- può prendere parte agli studi della REM, anche fornendo rapporti nazionali;
- contribuisce con informazioni di carattere nazionale al sistema di scambio di informazioni nonché al sito web e al notiziario della REM;
- partecipa all'elaborazione del glossario e del thesaurus della REM, anche con la traduzione del glossario in norvegese.

La Norvegia si è dimostrata un membro effettivo della REM e ha concorso attivamente a molte attività.

3.4 Valutazione esterna della REM

Ai sensi dell'articolo 13 della decisione 2008/381/CE del Consiglio, nel 2010 è stata avviata una valutazione esterna indipendente sullo sviluppo della REM, il cui completamento è previsto a metà 2011. Come soggetto responsabile della valutazione esterna è stato designato il Centre for Strategy and Evaluation Services (CSES), che ha presentato il suo approccio ai PCN nel novembre 2010.

La valutazione esterna esaminerà l'efficacia e l'efficienza della REM e stabilirà il grado in cui sono conseguiti gli obiettivi prefissati, in particolare l'importanza della rete nell'offrire sostegno all'iter decisionale, la sua funzionalità, struttura e organizzazione, i risultati ottenuti e le attività di rete, le sue sinergie con altri sistemi informativi e reti sulle migrazioni, nonché il rapporto tra vantaggi conseguiti e risorse economiche impiegate. A tal fine, il CSES ha intrapreso tra l'altro un'ampia serie di incontri con i membri della REM e altre parti interessate.

All'esito di questa valutazione si attingerà in seguito per l'elaborazione di una relazione della Commissione sulla REM e sulla sua possibile evoluzione, la cui pubblicazione è prevista per l'autunno del 2011.

4. COORDINAMENTO E GESTIONE

4.1. Riunioni del comitato direttivo della REM, risultati e decisioni principali

Il comitato direttivo della REM si è riunito due volte nel corso del 2010, il 5 maggio e il 15 ottobre. Oltre a monitorare l'attuazione complessiva della REM, ha assunto varie decisioni, in linea con il suo mandato, in cui rientra tra l'altro l'approvazione dei seguenti atti:

- il *Programma di lavoro della REM per il 2011*, comprendente il bilancio indicativo minimo-massimo per ciascun PCN e i due studi della REM previsti per il 2011, vale a dire *La politica in materia di visti quale canale di migrazione* e *Risposte pratiche per ridurre la migrazione irregolare*. È stata altresì contemplata la possibilità di effettuare uno studio mirato, con un sottogruppo dei PCN;
- il *rapporto 2009 sullo stato delle attività della REM*;
- la *partecipazione della Norvegia* alla REM, di cui si è già trattato;
- l'aggiornamento del vademecum per *le richieste specifiche della REM*, che indica ai PCN come predisporre, presentare, rispondere e produrre una raccolta per una richiesta specifica;
- la strategia della REM in relazione alla *creazione di reti con altre strutture*;
- la *Strategia di comunicazione e di diffusione* della REM.

4.2. Riunioni di gestione e monitoraggio con la Commissione

La Commissione e i fornitori di servizi della REM hanno tenuto incontri regolari nel 2010 per assicurare l'ordinato funzionamento della rete stessa, ivi compresi il sostegno ai PCN per lo svolgimento del loro lavoro, la preparazione delle riunioni, l'elaborazione di rapporti di sintesi, studi e rapporti statistici, nonché l'attuale sviluppo e la funzionalità del sito web della REM e del sistema di scambio di informazioni (IES). Tra questi incontri si annoverano le *riunioni intermedie sull'andamento del progetto*, che si tengono con cadenza trimestrale dopo la presentazione dei rapporti intermedi collegati ai progressi contrattuali; le *riunioni preparatorie* tenute prima di ciascuna riunione dei PCN per sostenere il regolare svolgimento degli incontri e assicurare che siano rese disponibili le informazioni più aggiornate; le periodiche *riunioni sull'andamento del progetto* per monitorare le attività giornaliere e cercare soluzioni a problematiche e sfide operative; le riunioni per discutere *i progressi relativi al sito web della REM e allo IES* e per concordare le fasi e gli obiettivi per il prossimo futuro; le regolari *riunioni congiunte con i fornitori di servizi della REM* su questioni di reciproco interesse in relazione allo sviluppo del sito web e dello IES.

All'interno della Commissione stessa, si è prestata particolare attenzione alla gestione finanziaria della REM, compresi gli stanziamenti a favore dei PCN. In tale contesto sono svolte varie attività, tra cui la preparazione di pacchetti di richieste di contributo, la valutazione delle domande, la conclusione di 24 convenzioni di sovvenzione e la valutazione dei rapporti finali. Altri aspetti di gestione finanziaria riguardavano la gestione dei contratti dei fornitori di servizi della REM e dei contratti per la produzione delle pubblicazioni e del logo della REM. È inoltre proseguito il coordinamento interno con Eurostat e la direzione generale Ricerca, allo scopo di diffondere i risultati conseguiti dalla REM e garantire la coerenza con altre attività correlate.

5. RISULTATI CONSEGUITI DALLA REM

La presente sezione esamina i principali risultati conseguiti dalla REM nell'ambito del programma di lavoro per il 2010, nonché alcuni aspetti suscettibili di miglioramento. Sono analizzati i progressi compiuti nei seguenti settori: *creazione di reti* ([sezione 5.1](#)),

richieste specifiche, rapporti e studi (sezione 5.2), glossario e thesaurus della REM (sezione 5.3), sistema di scambio di informazioni (sezione 5.4) e rafforzamento della visibilità della REM (sezione 5.5).

5.1. Creazione di reti

Una caratteristica particolarmente saliente della REM è l'intensa creazione di reti sia tra i PCN stessi, sia a livello nazionale, come di seguito precisato. Quanto alle collaborazioni con altre strutture interessate, è stato adottato un approccio più strategico.

5.1.1 Creazione di reti tra PCN della REM

La Commissione ha organizzato e ospitato sette riunioni dei PCN (dalla 39^a alla 45^a), una ogni 6-8 settimane circa, nel corso delle quali sono stati discussi i progressi compiuti nei settori previsti dal programma di lavoro della REM e sono stati esaminati i principali risultati ottenuti, quali i rapporti di sintesi degli studi realizzati dalla rete. Alle riunioni hanno partecipato in genere uno o due delegati di ciascun PCN, insieme a rappresentanti di altri organismi esterni, ove opportuno. Spesso, in occasione di queste riunioni formali dei PCN si sono tenuti anche seminari e/o riunioni del gruppo di lavoro per il glossario e il thesaurus (cfr. infra).

Inoltre, nel corso del 2010 sono proseguiti i seminari per i PCN, in risposta alle esigenze individuate. Ad esempio, si sono tenute sessioni sui modi in cui la REM può migliorare la comparabilità e la visibilità, sullo sviluppo e sul miglioramento della qualità dei rapporti e di altra documentazione, sull'elaborazione di protocolli operativi e di note orientative, sull'ulteriore sviluppo del sito web della REM e del sistema di scambio di informazioni.

Nel 2010 hanno continuato a svolgersi collaborazioni e riunioni di gemellaggio per migliorare l'accesso a tutte le informazioni connesse alla REM e agevolare lo scambio di informazioni tra i PCN con maggiore esperienza e quelli più recenti. Molti PCN hanno organizzato riunioni di gemellaggio e/o hanno invitato altri PCN a partecipare alle riunioni nazionali. Nel 2010 si sono tenute in totale quasi 30 riunioni, a molte dei quali ha partecipato anche un rappresentante della Commissione e/o del fornitore di servizi della REM (GHK-COWI).

5.1.2 Creazione di reti a livello nazionale

Come già ricordato, i PCN devono anche sviluppare una rete nazionale costituita da una vasta gamma di parti interessate. A tal fine, i PCN e i membri del comitato direttivo hanno contribuito attivamente a migliorare la visibilità della REM a livello nazionale, soprattutto per i responsabili politici, attraverso svariate attività, compresa l'organizzazione di conferenze e altri eventi, quali le riunioni della rete nazionale. Queste manifestazioni, che hanno spesso registrato un'ottima partecipazione, hanno offerto una buona opportunità per comunicare le attività intraprese dalla REM e per ampliare le reti nazionali. In alcuni casi, hanno anche richiamato l'attenzione dei mezzi di informazione nazionali. Alcuni PCN hanno preso parte altresì ad eventi organizzati da altre parti interessate (nazionali) in occasione dei quali hanno presentato la REM.

Quasi tutti i PCN hanno organizzato una o più riunioni della rete nazionale e altri eventi con il coinvolgimento dei rispettivi partner di rete. Ad esempio, agli inizi del 2010 il PCN lettone (LV) ha tenuto una riunione nazionale per illustrare la traduzione dei

termini connessi al rimpatrio adottata nel glossario della REM; in seguito il PCN spagnolo (ES) ha organizzato una riunione per migliorare la cooperazione con altri osservatori sul territorio nazionale. In marzo i PCN hanno organizzato o sostenuto alcuni eventi tra cui una riunione di esperti sui minori non accompagnati, quale parte della conferenza sull'asilo della GDISC nei Paesi Bassi, e una riunione della rete nazionale sull'atteggiamento nei confronti dei migranti, in particolare da parte degli organi di informazione, nonché una riunione informativa per gli studenti interessati alla REM nella Repubblica slovacca.

Nei mesi successivi del 2010, la maggior parte dei PCN ha utilizzato manifestazioni a livello nazionale per pubblicizzare studi e rapporti recenti della REM oppure per discutere su altri di prossima pubblicazione. Lo studio della REM sul “*Soddisfacimento della domanda di manodopera attraverso la migrazione*” ha richiamato grande attenzione in molti Stati membri: i PCN di Austria (AT), Estonia (EE), Francia (FR), Irlanda (IE), Italia (IT), Lussemburgo (LU), Slovacchia (SK) e Polonia (PL) hanno tutti organizzato conferenze e seminari su questo argomento, per presentare i primi risultati dei rapporti nazionali e del rapporto di sintesi dell'UE.

5.1.3. Creazione di reti con altre strutture competenti

In linea con il suo mandato e data l'esigenza di assicurare che le sue attività siano coerenti e coordinate con gli strumenti e le strutture pertinenti dell'Unione, la REM ha proseguito i lavori di collaborazione con altre entità¹¹, soprattutto in relazione a specifici studi e tematiche politiche. Si è particolarmente impegnata per sviluppare ulteriormente la collaborazione con Eurostat e la direzione Ricerca della Commissione, nonché con l'Agenzia per i diritti fondamentali (FRA), e per assicurare la coerenza e il coordinamento con l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO). Oltre alla partecipazione di un organismo norvegese alla REM ([sezione 3.3](#)), altre priorità individuate dal comitato direttivo sono state la creazione di relazioni allo scopo di accrescere la visibilità della REM pubblicizzandone i lavori, i contatti con gli organismi competenti negli Stati Schengen non facenti parte dell'UE (Islanda, Liechtenstein, Svizzera) e con i futuri PCN di paesi che si trovano nelle fasi conclusive del processo di adesione all'UE. Nella pratica, oltre alla presentazione della REM in occasione di conferenze (inter)nazionali, su queste priorità non sono state intraprese azioni mirate nel 2010.

Si elencano di seguito le attività specifiche svolte nel 2010.

- Nel contesto degli studi sul “*Soddisfacimento della domanda di manodopera attraverso la migrazione*” e sulla “*Migrazione circolare e temporanea*”, la REM ha mantenuto contatti, rispettivamente, con **Eurocities**¹² e la rete indipendente di esperti sulla migrazione e sull'integrazione della manodopera (**Independent Network of Labour Migration and Integration Experts, LINET**)¹³, e con la task force per la migrazione circolare e temporanea

¹¹ Un ampio elenco degli organismi in questione è disponibile sul sito web della REM (<http://www.emn.europa.eu>) alla voce “Useful Links”, nonché, per quanto concerne altre banche di dati, alla sezione “Other Databases”.

¹² <http://www.eurocities.eu>

¹³ <http://www.labourmigration.eu/network>

(**Temporary and Circular Migration Task Force**) coordinata dal **Centro di politica europea (European Policy Centre, EPC)**¹⁴. In particolare, Eurocities ha fornito un contributo al rapporto di sintesi sul “*Soddisfacimento della domanda di manodopera attraverso la migrazione*”, presentando il punto di vista delle città.

- Nel contesto della collaborazione con l’**Agenzia per i diritti fondamentali**, ci sono stati scambi reciproci dei risultati ottenuti con gli studi complementari sui “*Minori non accompagnati*” (REM) e sui “*Minori separati richiedenti asilo negli Stati membri dell’UE*”¹⁵. Inoltre, alcuni PCN hanno compilato un questionario, su base volontaria, per lo studio dell’Agenzia sui “*Diritti fondamentali dei migranti irregolari*”. È altresì proseguita la partecipazione dell’Agenzia al *gruppo di lavoro della REM per il glossario e il thesaurus*.

5.2 Rapporti annuali, studi e richieste specifiche

La raccolta e l’analisi delle informazioni sulla migrazione e sull’asilo negli Stati membri dell’Unione a sostegno dell’iter decisionale hanno continuato a costituire le attività principali della REM. La metodologia di base seguita per la realizzazione di rapporti/studi prevede che un PCN rediga, in base a specifiche comuni sviluppate dalla REM, un rapporto nazionale a partire dal quale viene poi redatto un rapporto di sintesi, che mette in luce i principali risultati nella prospettiva dell’UE. In questo modo, si ottengono sia un “filtro” delle informazioni pertinenti sia una fonte di informazioni più dettagliate.

Benché sia auspicabile che tutti i PCN partecipino a tutte le attività, purtroppo ciò non avviene, soprattutto a causa dell’attuale stato di sviluppo di alcuni PCN, che non partecipano (ancora) pienamente alla REM. Un altro problema riconosciuto e affrontato dalla REM consiste nel ritardo con cui spesso sono presentati i rapporti nazionali.

La presente sezione riferisce i progressi compiuti nel corso del 2010 e fornisce brevi sintesi dei risultati dei rapporti annuali e degli studi ultimati; presenta poi una panoramica delle richieste specifiche formulate durante l’anno. Tutti i rapporti nazionali e di sintesi completati sono disponibili sul sito web della REM¹⁶.

5.2.1 Rapporti politici annuali¹⁷

Ai sensi dell’articolo 9 della decisione 2008/381/CE del Consiglio, il rapporto politico annuale della REM offre una veduta d’insieme degli sviluppi politici e legislativi più

¹⁴ http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1237_temporary_and_circular_migration_wp35.pdf

¹⁵ http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2010/pub_sep_asylum_en.htm.

¹⁶ <http://www.emn.europa.eu> alla voce “EMN Outputs”.

¹⁷ I rapporti sono disponibili nel sito Web della REM alla sezione “Annual Policy Reports” sotto la voce “EMN Outputs”.

importanti (anche in ambito UE) e dei dibattiti pubblici in tema di migrazione e asilo, e mette a disposizione i dati statistici rilevanti per quantificare tali dinamiche.

Il *rapporto politico annuale 2009 della REM* ha segnato l'introduzione di un nuovo approccio rispetto agli anni precedenti, in quanto riferisce sui progressi compiuti in relazione agli impegni contemplati nel metodo di monitoraggio per il controllo dell'attuazione del Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo¹⁸. La Prima relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo della Commissione, relativa al 2009, era costituita sia da una comunicazione¹⁹, che presentava i principali sviluppi avvenuti durante l'anno a livello dell'Unione e dei singoli paesi unitamente alle raccomandazioni della Commissione, sia da un rapporto fattuale (documento di lavoro dei servizi della Commissione)²⁰: quest'ultimo riassumeva gli sviluppi più significativi verificatisi o programmati per ciascun impegno assunto nell'ambito del Patto, anche in questo caso a livello dell'UE e nazionale, basandosi ampiamente, per gli sviluppi sul piano nazionale, sulle informazioni fornite dalla REM. Successivamente, la sintesi dei 24 rapporti nazionali completi dei PCN, comprendente gli sviluppi in materia di asilo e migrazione in aggiunta a quelli previsti dal metodo di monitoraggio, è confluita nel rapporto politico annuale 2009 della REM, pubblicato nell'agosto 2010.

Questo metodo è stato seguito anche nel *rapporto politico annuale 2010*, che questa volta ha incorporato anche elementi rilevanti del programma di Stoccolma e del piano d'azione che lo accompagna, come richiesto specificamente nel giugno 2010 nelle conclusioni del Consiglio GAI sulla Prima relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo presentata dalla Commissione²¹. Ancora una volta i contributi nazionali presentati dai PCN, entro la fine del 2010, sono stati utilizzati in seguito per l'elaborazione della relazione della Commissione per il 2010 e del documento di lavoro che la accompagna²².

Tali contributi alle relazioni annuali sull'immigrazione e l'asilo della Commissione dimostrano come la REM sia capace di raccogliere da un'ampia gamma di fonti e di riassumere, in tempi brevi, dettagliate informazioni nazionali che rivestono importanza per i responsabili politici.

Parallelamente e a integrazione di quanto precede, sulla base di 23 rapporti nazionali è stato ultimato il *rapporto politico annuale 2008 della REM*. Possiamo quindi contare ormai su una serie completa di rapporti politici annuali a partire dal 2004, che consente di valutare l'evoluzione della politica in materia di asilo e di migrazione nel corso di diversi anni.

¹⁸ COM(2009) 266.

¹⁹ COM(2010) 214.

²⁰ [SEC\(2010\) 535](#).

²¹ <http://www.consilium.europa.eu/press/press-releases/latest-press-releases/newsroomrelated?lang=it&bid=86&grp=16875&id=352>, successivamente adottate dal Consiglio europeo il 17 giugno 2010.

²² COM(2011) 291 e SEC(2011) 620.

5.2.2 *Rapporti annuali sulle statistiche in materia di immigrazione e protezione internazionale*²³

Scopo di questi rapporti è presentare un'analisi delle tendenze statistiche sull'asilo e sull'immigrazione, compresi gli ingressi illegali, i fermi e i rimpatri, sulla base delle statistiche compilate dal servizio statistico della Commissione (Eurostat), eventualmente integrate da dati complementari. In cooperazione con i rispettivi fornitori nazionali di dati, i PCN analizzano i dati relativi al loro Stato membro ed elaborano un rapporto nazionale analitico sui modelli e sulle tendenze, in linea con le specifiche comuni.

La REM si sta adoperando per completare una serie di rapporti annuali di questo tipo, che poi consenta anche di analizzare le tendenze e gli sviluppi a lungo termine in tutta l'Unione. Attualmente questi rapporti si estendono dal 2001 fino al 2008 compreso. Non va dimenticato che vi è sempre uno sfasamento temporale nella presentazione di un rapporto annuale, in quanto la totalità dei dati pertinenti è disponibile all'incirca 15 mesi dopo la fine dell'anno di riferimento in questione, sebbene alcuni di essi, ad esempio quelli sulla protezione internazionale, siano disponibili molto prima. Ciò significa, ad esempio, che la REM ha potuto iniziare ad analizzare le statistiche relative al 2009 solo verso la fine del 2010.

Per dimostrare il tipo di analisi condotta, nel rapporto di sintesi per il *rapporto annuale sulle statistiche in materia di immigrazione e protezione internazionale 2007*, ultimato nel dicembre 2010, sono presentate le situazioni e le tendenze comparate in relazione all'asilo (prime domande e decisioni iniziali e definitive) e all'immigrazione (flussi migratori, popolazione per cittadinanza, permessi di soggiorno, numero di persone fermate e allontanate). Il rapporto mostra, ad esempio, che i rapporti più elevati tra il numero di richiedenti asilo e gli abitanti (per migliaia) rimanevano concentrati in quattro Stati membri (Svezia, Malta, Grecia e Austria) e che in tutti questi paesi, ad eccezione dell'Austria, l'incidenza dei richiedenti asilo era aumentata rispetto all'anno precedente. Nel complesso, tra il 2006 e il 2007 la maggior parte degli Stati membri ha riscontrato una diminuzione del numero di richiedenti asilo. Gli Stati membri che presentano i numeri più bassi di richiedenti asilo, in termini percentuali e assoluti, sono stati l'Estonia, la Lettonia e il Portogallo.

Quanto ai flussi migratori, nel complesso non si sono avuti cambiamenti rilevanti nell'UE27. Tra il 2006 e il 2007 alcuni Stati membri hanno registrato un aumento della migrazione netta positiva (Austria, Belgio, Repubblica ceca, Finlandia, Germania, Spagna, Slovenia, Slovacchia, Svezia e Regno Unito), mentre altri hanno osservato un calo (Ungheria, Irlanda, Italia e Malta). Tra i paesi dell'UE15, solo i Paesi Bassi hanno riportato un saldo migratorio negativo, mentre per l'UE10, questa situazione concerne anche Estonia, Lettonia, Lituania e Polonia. Quanto alla popolazione per cittadinanza, Irlanda, Spagna, Austria, Belgio e Germania hanno registrato la quota più elevata di stranieri (8-10,5%) tra gli Stati membri dell'UE15; nell'UE10, sono state la Lettonia e l'Estonia a riportare le proporzioni più elevate (16-19%), soprattutto per effetto dei cittadini non nazionali. Il principale motivo di concessione dei permessi di soggiorno è rimasto il ricongiungimento del nucleo familiare e/o la sua creazione; dal 2006, tuttavia, una tendenza significativa è stata costituita da un aumento dei permessi di lavoro rilasciati in vari Stati membri dell'UE10 per soddisfare la domanda di manodopera e da

²³ I rapporti sono disponibili nel sito web della REM (<http://www.emn.europa.eu>) alla sezione "Migration and International Protection Statistics" sotto la voce "EMN Outputs".

un generale andamento tendenziale al ribasso dei permessi rilasciati ai familiari negli Stati membri dell'UE25, riconducibile in parte all'introduzione di nuovi obblighi giuridici.

La maggior parte degli Stati membri situati alle frontiere esterne dell'UE (terrestri e marittime) ha registrato un aumento del numero di respingimenti nel 2007. Ad esempio, Estonia, Finlandia, Irlanda, Lettonia e Spagna hanno riportato un incremento dei respingimenti, in alcuni casi secondo una tendenza iniziata nel 2005. In relazione al numero di persone fermate, per il 2007 è emerso un quadro contrastante: in alcuni Stati membri è aumentato, mentre in altri è diminuito. Quanto agli allontanamenti, la tendenza complessiva nel 2007 è stata di un netto decremento.

La REM ha elaborato altresì il *rapporto annuale sulle statistiche in materia di immigrazione e protezione internazionale 2008*, per la prima volta sulla base dei dati forniti conformemente al regolamento (CE) n. 862/2007 del Consiglio relativo alle statistiche in materia di migrazione. Di conseguenza, il procedimento seguito per produrre i rapporti nazionali è stato diverso dagli anni precedenti ed è stato agevolato dal fatto che il fornitore di servizi ha sviluppato modelli per le tabelle standardizzate, adeguate alla nuova tipologia di dati disponibili, da compilare a cura dei PCN. I rapporti annuali sono attualmente disponibili sul sito web della REM; il rapporto di sintesi, il cui completamento è previsto nel 2011, è più analitico di quelli degli anni precedenti, allo scopo di individuare collegamenti con gli sviluppi politici.

5.2.3 Studi della REM²⁴

Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, della decisione 2008/381/CE del Consiglio, la REM può elaborare studi, sulla scorta di specifiche comuni, su aspetti specifici della migrazione e dell'asilo necessari per sostenere l'iter decisionale. Nel 2010 la REM ha concluso e pubblicato un numero rilevante di studi, di cui è presentata una sintesi nel prosieguo di questa sezione.

Per quanto riguarda gli studi completati nel 2009, in particolare “*Le diverse pratiche nazionali sulla concessione di status di protezione non armonizzati a livello di UE*” e “*Politiche di accoglienza, rimpatrio e integrazione per i minori non accompagnati: uno studio comparativo*”, vi sono state varie evoluzioni. In particolare, il secondo dei due studi è servito alla redazione del piano d'azione della Commissione sui minori non accompagnati²⁵ adottato nel maggio 2010, e i suoi risultati sono stati presentati in varie occasioni, fra l'altro ad una conferenza organizzata sotto gli auspici della presidenza belga del Consiglio dell'UE²⁶.

Nel 2011 la REM avvierà altri due studi, dal titolo “*La politica dei visti quale canale di migrazione*” e “*Risposte pratiche per ridurre la migrazione irregolare*”. È previsto anche un aggiornamento dello studio della REM, condotto nel 2009, dal titolo

²⁴ I vari rapporti sono disponibili nel sito web della REM (<http://www.emn.europa.eu>) alla sezione “EMN Studies” sotto la voce “EMN Outputs”.

²⁵ [COM\(2010\) 213](#) del 6 maggio 2010.

²⁶ *Unaccompanied Minors: children crossing the external borders of the EU in search of protection*, 9-10 dicembre 2010.

“L’organizzazione delle politiche in materia di asilo e di immigrazione negli Stati membri dell’UE”, oltre a un eventuale studio mirato, con il coinvolgimento di un sottogruppo di PCN, su “Profili individuali e traiettorie migratorie dei lavoratori transfrontalieri cittadini di paesi terzi – il caso del Lussemburgo”.

5.2.3.1 Soddisfacimento della domanda di manodopera attraverso la migrazione

Lo studio era diretto a comprendere le strategie seguite per far fronte al fabbisogno del mercato del lavoro e le carenze a livello nazionale grazie ai lavoratori migranti cittadini di paesi terzi, a capire se tali strategie fossero percepite come efficaci e a valutare l’impatto esercitato dalla recente flessione dell’economia su tali strategie. Il periodo analizzato va dal 2004 alla fine del 2010, ma le statistiche fornite si fermano alla fine del 2009. Oltre ai 23 PCN che hanno preso parte allo studio, hanno fornito un contributo anche i suddetti gruppi di lavoro di Eurocities (quello sulla migrazione economica e quello su migrazione e integrazione).

Lo studio confronta i modi in cui gli Stati membri dell’UE utilizzano la migrazione economica al fine di soddisfare la domanda di manodopera altamente qualificata, qualificata e poco qualificata. La maggior parte degli Stati membri ha incorporato la migrazione nella loro visione complessiva e nella loro concezione strategica sul modo di contrastare le attuali e future carenze di forza lavoro, anche se alcuni Stati membri hanno una visione più chiara di come i cittadini dei paesi terzi possano aiutare a soddisfare tali esigenze. Alcuni Stati membri promuovono e agevolano specificamente l’immigrazione di cittadini di paesi terzi a fini occupazionali in taluni settori della loro economia, mentre altri si adoperano maggiormente perché le carenze di manodopera siano colmate soprattutto utilizzando forza lavoro nazionale, non considerando la migrazione a fini di lavoro una necessità essenziale. Alcuni Stati membri dispongono di misure legislative specifiche per disciplinare il ricorso alla migrazione volta a soddisfare la domanda di manodopera; altri regolamentano tale migrazione attraverso la legislazione nazionale generale in materia di migrazione. Lo studio ha altresì delineato i metodi e gli strumenti applicati dagli Stati membri nell’attuazione della politica e della legislazione in materia di migrazione economica, ad esempio redigendo elenchi dei settori lavorativi che registrano carenze, effettuando un’analisi delle esigenze dei datori di lavoro e fissando contingenti. La maggior parte degli Stati membri non ha sviluppato specifiche misure di integrazione per la manodopera migrante, ma applica le stesse disposizioni a tutti i cittadini di paesi terzi.

Nelle sue conclusioni, il rapporto di sintesi ipotizza una necessità di consolidare e sviluppare ulteriormente le politiche e la legislazione per facilitare maggiormente la migrazione economica intesa a soddisfare la domanda di manodopera; alcuni Stati membri hanno messo in risalto l’importanza di un mercato del lavoro flessibile e attraente per mantenere la competitività degli Stati membri e dell’UE.

5.2.3.2 Programmi e strategie dell’UE che promuovono il rimpatrio assistito e la reintegrazione nei paesi terzi

Il rimpatrio è parte integrante della politica di migrazione. Obiettivo di questo studio era esaminare e rilevare le varie forme di rimpatrio assistito esistenti negli Stati membri dell’UE, agevolandone così un’analisi comparata e fornendo una base per eventuali sviluppi politici a livello nazionale e dell’Unione. Lo studio ha conseguito questo risultato esaminando le varie impostazioni dei programmi di rimpatrio assistito degli Stati membri per individuare gli insegnamenti tratti, le migliori prassi e le possibili

sinergie per sviluppare ulteriormente e migliorare tali programmi nell'UE. Anche in questo caso si prevede che il rapporto di sintesi, basato sui rapporti nazionali di 22 Stati membri, confluisca in una comunicazione della Commissione sul rimpatrio nel 2012.

Quasi tutti gli Stati membri prevedono il rimpatrio assistito. La disponibilità di tale strumento però varia: alcuni Stati membri dispongono di programmi maturi, spesso in vigore da vari anni, alcuni ricorrono a progetti (pilota) istituiti più di recente con il concorso del Fondo europeo per i rimpatri e infine altri stanno ancora valutando la possibilità di avviare progetti del genere. In seguito alla crescente considerazione del rimpatrio assistito quale alternativa valida, e spesso preferibile, al rimpatrio forzato, sono state intraprese iniziative volte a rendere questa forma di rimpatrio un'opzione sostenibile e fattibile.

Gli Stati membri hanno messo in evidenza il valore dei programmi o progetti di rimpatrio assistito, in quanto sono in grado di attenuare i timori e le tensioni che i cittadini di paesi terzi possono provare in relazione all'idea del rimpatrio. Inoltre, gli Stati membri hanno segnalato che la sfera di interesse, che in precedenza si limitava all'organizzazione di misure di rimpatrio assistito principalmente per la fase precedente al rimpatrio e per il trasporto, si è ampliata per comprendere anche la fase successiva al rimpatrio, in cui potrebbero rientrare, fra l'altro, lo sviluppo e la formazione oppure l'aiuto a creare un'impresa (piano aziendale) mediante risorse finanziarie e/o consulenza imprenditoriale, e la consulenza. Queste misure successive al rimpatrio sono soprattutto finalizzate alla reintegrazione positiva del rimpatriato e, in generale, alla sostenibilità del rimpatrio.

Lo studio ha concluso che, nonostante le misure significative adottate dagli Stati membri e dei loro partner responsabili dell'attuazione allo scopo di rendere il rimpatrio assistito un'opzione fattibile con esiti sostenibili, potrebbe essere necessario considerare "pacchetti" o programmi di rimpatrio assistito più articolati e coerenti che riguardino le varie fasi del processo. La misura in cui il rimpatrio assistito è effettivamente sostenibile ed efficiente in termini di costi e fornisce ai rimpatriati un percorso umanamente dignitoso dipende non solo dalle singole azioni organizzate nelle fasi precedenti al trasporto o posteriori al rimpatrio, ma anche – e soprattutto – da quanto queste sono reciprocamente connesse per costituire un insieme coeso e olistico.

5.2.3.3 Migrazione circolare e temporanea: attuali prassi politiche e opzioni future negli Stati membri dell'UE

Anche questo studio della REM, sempre intrapreso nel corso del 2010, è direttamente legato a vari dibattiti politici. In particolare, risponde all'esigenza di comprendere meglio la migrazione circolare e temporanea nel contesto della politica europea per l'occupazione, della strategia Europa 2020, nonché dell'approccio globale in materia di migrazione. Infatti, come già ricordato, i risultati di questo studio saranno utili ai fini della comunicazione della Commissione e dei documenti di lavoro accompagnatori sullo sviluppo dell'approccio globale previsto per l'autunno 2011, in particolare per quanto concerne il collegamento tra migrazione e sviluppo. Come osservato in precedenza, questo studio ha suscitato grande interesse anche in seno alla task force sulla migrazione circolare e temporanea dell'EPC.

Lo studio si propone di fornire una panoramica delle varie preferenze politiche, opinioni e concettualizzazioni negli Stati membri, nonché di eventuali leggi, programmi e misure specifiche in vigore che promuovono la migrazione circolare e temporanea. Intende inoltre favorire la conoscenza delle caratteristiche dei modelli di migrazione circolare e

temporanea, in termini di categorie di cittadini di paesi terzi che attuano queste forme di migrazione, fornendo una rassegna e un'analisi delle statistiche esistenti e delle prove empiriche. Infine, lo studio si prefigge l'obiettivo di individuare gli insegnamenti ricavati, le migliori prassi e le raccomandazioni da approfondire eventualmente a livello politico nazionale e dell'UE. Così facendo, mira a rispondere alle richieste presentate dal Consiglio, nelle sue conclusioni e nel programma di Stoccolma, in merito all'ulteriore esame e sviluppo della migrazione circolare quale elemento della politica dell'UE in materia di migrazione.

5.2.4 Richieste specifiche

Le richieste specifiche della REM rimangono uno strumento importante, valido e utile per raccogliere rapidamente informazioni comparative su una questione di particolare rilievo; possono essere presentate da un PCN o dalla Commissione e di solito il termine di risposta è di quattro settimane: alla scadenza di tale termine tutte le risposte vengono raccolte e diffuse, entro otto settimane dalla data in cui è stata presentata la richiesta. Le risposte sono ora rese pubbliche anche attraverso il sito web della REM²⁷, previo accordo dei PCN che hanno preso parte al processo. La raccolta di tutte le richieste specifiche, che attualmente ammontano a oltre 300, è diventata una preziosa fonte di informazioni sia per la Commissione sia per i PCN.

Il valore e la rilevanza di questo strumento possono essere desunti dalla misura in cui i PCN e la Commissione vi fanno ricorso. Nel 2010 sono state avviate in tutto 99 richieste specifiche, numero che segna un incremento nell'impiego di questo strumento dell'11% rispetto all'anno precedente, con una media di 16 singole risposte per ciascuna richiesta o, in altri termini, un totale di oltre 1 600 singole risposte dei PCN. Un'ulteriore scomposizione ha mostrato che l'88% di tutte le richieste ha ricevuto in media 10 o più risposte, il 67% ne ha ricevute almeno 15 e il 13% ne ha ricevute almeno 20. Le richieste per cui si sono registrati, in media, i tassi di risposta più elevati sono state quelle su frontiere, migrazione economica, ricongiungimento familiare, protezione, integrazione e soggiorno.

Nel corso del 2010 è stata migliorata la funzionalità del procedimento delle richieste specifiche attraverso lo sviluppo di un sistema online, cui si accede tramite il sistema di scambio di informazioni della REM (cfr. la sezione 5.4). Inizialmente ci sono state difficoltà nell'avvio di questa funzionalità online e pertanto, dopo un attento collaudo, si prevede ora che il nuovo sistema diventi pienamente operativo nel 2011.

5.2.4.1 Temi e priorità delle richieste specifiche nel 2010

Nel 2010 tutti i PCN della REM hanno presentato almeno una richiesta specifica: le richieste più numerose sono state presentate dai PCN FI, FR e BE (rispettivamente 12, 11 e 10 richieste). Le richieste specifiche riguardavano un'ampia gamma di questioni estremamente importanti sull'immigrazione e l'asilo. La questione sollevata con maggiore frequenza era quella della protezione, argomento del 32% di tutte le richieste specifiche: sono stati sollevati problemi quali il riconoscimento dello status di protezione sussidiaria concesso in uno Stato membro da parte di un altro Stato membro, le previsioni sui numeri di domande di asilo, la raccolta e l'archiviazione dei dati e questioni relative alla protezione sociale. Una serie di richieste riguardava la situazione

²⁷ <http://www.emn.europa.eu> alla sezione "EMN Ad-Hoc Queries" sotto la voce "EMN Outputs".

specifica dei cittadini di paesi terzi quali Haiti, Afghanistan, Sri Lanka, Armenia/Azerbaijan, Cecenia e Russia.

Un altro tema ricorrente era quello del soggiorno, oggetto del 18% delle richieste specifiche, che affrontavano una vasta gamma di questioni quali la politica degli Stati membri in materia di soggiorno nei casi in cui non è possibile imporre un allontanamento; lo status dei cittadini di paesi terzi che non possono essere rimpatriati; la registrazione e il monitoraggio dei cittadini stranieri; le politiche degli Stati membri in relazione ai documenti di identità; le modalità di gestione dei visti per soggiorno/lavoro (congiunti o distinti) e l'eventuale imposizione di diritti per il rilascio di tali visti; le modalità per far fronte ad abusi del regolamento (CE) n. 987/2009 che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale; le modalità di trattamento degli statuti giuridici paralleli.

Quasi il 10% delle richieste specifiche si incentrava su tematiche riguardanti i rimpatri, principalmente sulle politiche di rimpatrio per determinati gruppi, ad esempio i ceceni in Russia, gli eritrei, i cittadini del Pakistan dopo le inondazioni del 2010 e gli egiziani, sui rimpatri produttivi, ma anche sulle politiche in materia di rimpatrio di minori e alternative alla detenzione.

Le richieste direttamente legate all'attuazione dell'acquis dell'UE rappresentavano l'8% di tutte le richieste specifiche: tra di esse, la regolamentazione dei divieti di ingresso ai sensi dell'articolo 11 della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio; le modalità con cui gli Stati membri applicano le disposizioni di cui alla direttiva 2003/9/CE del Consiglio ai richiedenti asilo ai sensi del regolamento Dublino; la questione se gli Stati membri limitino il periodo di validità dei permessi di soggiorno già emessi e/o impongano diritti per il rilascio di carte di soggiorno ai sensi del regolamento (CE) n. 380/2008, che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi.

Altre richieste specifiche hanno riguardato le frontiere, la migrazione economica, il ricongiungimento familiare, l'immigrazione irregolare, l'integrazione, la tratta degli esseri umani e i visti.

Anche la Commissione ha presentato quattro richieste specifiche, principalmente per ottenere informazioni ai fini di alcuni sviluppi politici. Due riguardavano la migrazione economica (i lavoratori stagionali e i lavoratori trasferiti all'estero all'interno di una società, nonché il riconoscimento delle qualifiche ottenute all'esterno dell'UE); una verteva sulla classificazione dei visti ed era funzionale all'elaborazione di specifiche per lo studio sulla politica dei visti; infine una riguardava specificamente i permessi di soggiorno e i livelli delle tariffe per i cittadini di paesi terzi che lavorano negli Stati membri, nel contesto della proposta di direttiva su un permesso unico. Un'altra richiesta, trasmessa dal PCN FR dopo il terremoto di Haiti, è stata presentata nel marzo 2010 al Comitato per l'immigrazione e l'asilo istituito dalla Commissione.

In risposta alla richiesta sui lavoratori stagionali, sono state ricevute 21 risposte, anche dalla Danimarca; le informazioni raccolte sono state utilizzate ai fini della valutazione d'impatto che accompagna la proposta di direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di lavoro stagionale²⁸ e la relativa sintesi²⁹,

²⁸ SEC(2010) 887.

con la citazione di riferimenti specifici alle informazioni statistiche raccolte attraverso la REM. Analogamente, la valutazione d'impatto che accompagna la proposta di direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'ambito di trasferimenti intrasocietari³⁰ si è basata su informazioni ottenute attraverso questa richiesta.

La “proposta di direttiva sul permesso unico”³¹, avanzata dalla Commissione nel 2007, comprendeva una rassegna degli atti legislativi e delle prassi relativi alle varie questioni all'epoca rilevanti per il progetto di direttiva. Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, la Commissione è stata in seguito invitata a fornire informazioni fattuali aggiornate, ad esempio, sul numero di Stati membri che avevano già introdotto un permesso unico che comprendesse i permessi di soggiorno e di lavoro e sul livello dei diritti per il rilascio imposti dagli Stati membri. La Commissione ha raccolto tali informazioni dagli Stati membri attraverso una richiesta specifica della REM e le risposte ricevute da 20 Stati membri sono state impiegate ai fini dei negoziati sulla direttiva nell'ambito sia del Consiglio sia del Parlamento europeo.

5.3 Glossario e thesaurus della REM³²

Il glossario multilingue della REM, con oltre 300 voci relative all'asilo e alla migrazione, è stato creato per accrescere la comparabilità tra Stati membri dell'Unione sviluppando una comprensione comune di termini e definizioni. È stato inserito nel sito web della REM quale strumento interattivo. Il glossario funge da documento di riferimento per i PCN e i membri delle rispettive reti nazionali, nonché per altri professionisti nel settore dell'asilo e della migrazione, al fine di meglio comprendere e confrontare le situazioni nazionali e armonizzare i concetti politici, oltre che per gli organi di informazione quando trattano materie riguardanti l'asilo e la migrazione. Infatti, gli studi della REM fanno sempre più riferimento alle definizioni del glossario quando raccolgono informazioni in merito a concetti specifici e i PCN hanno riportato un livello elevato di soddisfazione per questo approccio da parte delle rispettive reti nazionali.

Il glossario è stato sviluppato dal *gruppo di lavoro della REM per il glossario e il thesaurus*, i cui membri appartengono alla REM e all'Agenzia per i diritti fondamentali. Il gruppo di lavoro si è riunito in sei occasioni distinte nel 2010 per discutere, affinare e concordare i termini, spesso in relazione a questioni precise sollevate nel corso dello sviluppo di studi o altri risultati della REM. I membri del gruppo di lavoro sono invitati a tradurre e ad elaborare ulteriormente i termini nell'intervallo di tempo che separa le riunioni. È stata pubblicata una versione stampata del glossario, della quale sono state distribuite più di 2 000 copie alle parti interessate nazionali e dell'Unione. I lavori si sono incentrati anche sulle traduzioni delle definizioni, oltre che dei termini, in FR, DE, PT, IT e ES allo scopo di pubblicare un estratto del glossario aggiornato nel 2011. Si è

²⁹ SEC(2010) 888.

³⁰ SEC(2010) 884

³¹ COM(2007) 638 e SEC(2007) 1408.

³² [ISBN 978-92-79-14979-5 \(gennaio 2010\)](https://doi.org/10.1017/9789279149795), disponibile anche nel sito web <http://www.emn.europa.eu> alla sezione “EMN Glossary” sotto la voce “EMN Outputs”.

anche discusso di un'eventuale integrazione del glossario in IATE (la terminologia interattiva per l'Europa)³³.

Si sono compiuti alcuni progressi nell'ulteriore elaborazione del thesaurus della REM, il cui scopo è facilitare la ricerca strutturata dei documenti contenuti nel sistema di scambio di informazioni della rete.

5.4 Sistema di scambio di informazioni (IES)

È stato svolto un lavoro di ampia portata, soprattutto da parte del fornitore di servizi della REM (iLiCONN), per reinizializzare lo IES e incorporarvi una funzionalità per le richieste specifiche. Dopo alcune difficoltà iniziali relative al processo di registrazione dei PCN, il sistema è tornato a essere utilizzabile. È risultato evidente tuttavia che il sistema non soddisfaceva più le esigenze e i requisiti della REM e che la concezione del sito web pubblico necessitava di un aggiornamento. Si sono così tenute approfondite discussioni, anche nel contesto di un seminario apposito, su come potevano essere sviluppati il sistema e le pagine del sito web pubblico per meglio soddisfare le esigenze dei PCN e della visibilità della REM (cfr. la successiva sezione 5.5.2). Questi lavori continueranno nel 2011. Attualmente lo IES è ampiamente usato per condividere documenti con i PCN, ad esempio per le riunioni e gli studi e a scopo di riferimento.

5.5. Rafforzamento della visibilità della REM

Sono state prese varie iniziative per fare conoscere maggiormente la REM ai responsabili delle politiche a livello nazionale ed europeo e per informare il grande pubblico dei suoi obiettivi, oltre che delle sue attività in corso e future. Tutti i risultati della rete sono resi disponibili al grande pubblico, principalmente attraverso il sito web della rete e la pubblicazione di determinati studi, e vengono presentati a workshop, seminari, incontri e conferenze a livello dell'UE e a livello nazionale. Ad esempio, nell'ambito della 15^a conferenza internazionale Metropolis tenutasi nel 2010, i PCN NL e DE, in collaborazione con quelli di FI, IT, SE e UK nonché con alcuni esperti nel settore, hanno organizzato un workshop dal titolo "*La governance della migrazione circolare*", che ha integrato lo studio della REM sulla "*Migrazione circolare e temporanea*". I PCN della REM prevedono di organizzare un workshop anche in occasione della conferenza Metropolis del settembre 2011, a integrazione dello studio della REM dal titolo "*Risposte pratiche per ridurre la migrazione irregolare*".

Nel 2010 sono stati intensificati tali sforzi per la visibilità, favoriti dallo sviluppo della strategia di comunicazione e diffusione della REM. Questa strategia raggruppa gli obiettivi principali delle attività di diffusione e propone i messaggi essenziali sulla base della prospettiva e dei valori della REM. Essa definisce le principali parti interessate e i destinatari della REM, nonché i probabili strumenti e canali per raggiungere questo pubblico variegato, oltre a presentare un piano di attuazione.

Di seguito si evidenziano le principali attività svolte e i progressi compiuti nel 2010.

³³ <http://iate.europa.eu/>

5.5.1 Logo della REM

Al fine di sviluppare un'identità comune per la REM, è stato creato un logo, formalmente approvato nel maggio 2010. Una delle caratteristiche del logo consiste nel fatto di avere diverse versioni contenenti la dicitura "Rete Europea Migrazioni" in tutte le 23 lingue degli Stati membri. I membri della REM ora utilizzano il logo in tutte le pubblicazioni ufficiali e nei rispettivi siti web nazionali, compresa la versione nella o nelle proprie lingue, soprattutto per il pubblico nazionale.

5.5.2. Sito web della REM e siti web nazionali

Il sito web della REM è lo strumento principale per mettere a disposizione del pubblico i vari risultati conseguiti dalla rete (si veda anche la sezione 5.4). Nel 2010 il fornitore di servizi (iLiCONN) ha rinnovato le pagine del sito, ancorché fosse emersa con chiarezza l'esigenza di aggiornarne la concezione. Il sito web funge anche da portale attraverso il quale i membri della REM possono accedere al sistema di scambio di informazioni. Nel 2010 si è registrato uno sviluppo significativo: è stato inaugurato un nuovo indirizzo per il sito (<http://www.emn.europa.eu>), accessibile anche tramite un rinvio dalla precedente pagina Internet.

Il numero di visite al sito web è monitorato con cadenza settimanale, per meglio comprendere l'entità e la portata degli accessi e per contribuire a sorvegliare i progressi compiuti allo scopo di accrescere la visibilità della REM. Lo strumento di analisi di Google utilizzato a questo scopo indica che, in media, vi sono 150-200 visite al giorno; in base ai risultati, inoltre, il sito web sarebbe utilizzato principalmente dai membri della REM, mentre sono più limitati gli accessi da parte di soggetti non appartenenti alla rete e del grande pubblico. Questa situazione continuerà a essere monitorata da vicino durante il 2011 in relazione al nuovo sviluppo del sito in programma e alla possibile introduzione di strumenti di *social network* adeguati alla REM.

A livello di singolo paese, molti PCN hanno sviluppato il proprio sito nazionale, collegato al sito web della REM³⁴. Spesso questi siti nazionali sono sviluppati meglio del sito della REM e sono stati fonte di ispirazione per la ridefinizione dello stesso.

5.5.3 Notiziario REM

Un altro sviluppo volto a rafforzare ulteriormente la visibilità della REM è stato il rilancio del notiziario (EMNews), distribuito attraverso il suo sito web, da dove si può accedervi anche tramite un *feed* RSS. Un primo numero è stato pubblicato alla fine del 2010 e quelli seguenti sono ora divulgati con frequenza pressoché bimestrale. Il notiziario contiene sintesi dei recenti risultati della REM, un approfondimento dedicato ai PCN nonché dettagli su recenti pubblicazioni nel settore dell'asilo e della migrazione, soprattutto all'interno dell'UE. Anche alcuni PCN producono regolarmente il proprio notiziario per i membri della rete nazionale.

5.5.4 Conferenza REM 2010

La conferenza si è svolta a Bruxelles nel settembre 2010 sotto gli auspici della presidenza belga del Consiglio dell'Unione europea, sul tema dell'*esame a lungo termine*

³⁴ I collegamenti ai vari siti nazionali sono forniti alla pagina <http://www.emn.europa.eu> alla sezione "EMN NCPs".

*delle traiettorie dei migranti*³⁵. Ha riunito circa 150 partecipanti, compresi i PCN e i partner delle rispettive reti nazionali, la Commissione europea e organismi esterni, tra cui altre organizzazioni europee (come il Comitato economico e sociale europeo) e internazionali (quali l'OCSE, l'OIL, l'Iniziativa regionale per la migrazione, l'asilo e i rifugiati), nonché esperti e accademici. Tra le conclusioni tratte figurano il riconoscimento del valore aggiunto reale degli studi longitudinali rispetto a quelli trasversali, poiché consentono una migliore analisi dell'evoluzione degli individui e dei gruppi nel tempo, e la necessità di migliorare le indagini a livello europeo per fornire dati socio-economici affidabili e armonizzati sui migranti.

6. CONCLUSIONI

La rilevanza politica e l'influenza della REM hanno continuato a crescere nel 2010: molti dei suoi lavori hanno contribuito a informare i responsabili politici a livello sia dell'Unione sia nazionale. Ad esempio, la REM ha contribuito, tramite il suo rapporto politico annuale, al monitoraggio del Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo, e ha pubblicato studi che analizzano questioni di attualità connesse ai cambiamenti e agli sviluppi politici a livello dell'UE, ai quali hanno attinto direttamente varie comunicazioni e documenti di lavoro della Commissione. Lo strumento delle richieste specifiche è utilizzato in misura crescente da tutti gli Stati membri per esaminare questioni di rilevanza nazionale e dalla Commissione per chiedere informazioni su aspetti particolari della politica dell'Unione, ad esempio in relazione alle proposte di direttiva sui lavoratori stagionali e sui trasferimenti intrasocietari, con tassi di risposta elevati. Anche il glossario della REM si è dimostrato un importante strumento di riferimento atto ad accrescere, tra l'altro, la comparabilità tra gli Stati membri.

In una prospettiva futura, gli esiti della valutazione esterna contribuiranno a individuare aspetti suscettibili di ulteriore sviluppo e miglioramento della REM, affinché questa continui a conseguire in misura crescente gli obiettivi stabiliti.

³⁵ <http://www.eutrio.be/long-term-follow-migration-trajectories-conference-european-migration-network-emn>