



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 3.12.2002
COM(2002) 703 definitivo

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

**INTEGRARE LE QUESTIONI CONNESSE ALL'EMIGRAZIONE NELLE
RELAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA CON I PAESI TERZI**

- I. EMIGRAZIONE E SVILUPPO**

- II. RELAZIONE SULL'EFFICACIA DELLE RISORSE FINANZIARIE
DISPONIBILI A LIVELLO COMUNITARIO PER IL RIMPATRIO
DEGLI IMMIGRATI E DEI RICHIEDENTI ASILO RESPINTI, PER
LA GESTIONE DELLE FRONTIERE ESTERNE E PER I PROGETTI
DI IMMIGRAZIONE NEI PAESI TERZI**

INDICE

PREAMBOLO

I. EMIGRAZIONE E SVILUPPO

| | |
|---|----|
| Introduzione | 7 |
| SEZIONE A - CONTESTO | 9 |
| 1. L'UE e i flussi dell'emigrazione internazionale..... | 9 |
| 2. Cause dell'emigrazione internazionale..... | 10 |
| 2.1. Spinte migratorie..... | 10 |
| 2.2. Incentivi | 11 |
| 2.3. Picchi di emigrazione..... | 12 |
| 3. Onere dei rifugiati | 12 |
| 4. Ripercussioni dell'emigrazione internazionale sui paesi in via di sviluppo..... | 14 |
| 4.1. Rimesse degli emigrati..... | 14 |
| 4.2. Circolazione dei cervelli | 15 |
| SEZIONE B - POLITICHE ATTUALI | 17 |
| 5. Politica dell'UE in materia di emigrazione | 17 |
| 6. Assistenza diretta ai paesi terzi per la gestione dell'emigrazione | 18 |
| 7. Soccorsi e ricostruzione | 20 |
| 8. A più lungo termine: misure riguardanti le spinte migratorie..... | 21 |
| SEZIONE C – SVILUPPI POLITICI | 23 |
| 9. Dialogo politico e clausola sull'emigrazione | 23 |
| 10. Manodopera qualificata..... | 24 |
| 11. Accordi di riammissione | 25 |
| 12. Strategie e programmi: revisione intermedia | 26 |
| 13. Altre misure di sviluppo istituzionale | 27 |
| II <u>RELAZIONE SULL'EFFICACIA DELLE RISORSE FINANZIARIE DISPONIBILI A LIVELLO COMUNITARIO</u> | |
| 1. Introduzione | 29 |

| | | |
|----------|---|----|
| 2. | Contesto dell'intervento finanziario della Comunità..... | 30 |
| 2.1 | Principi di sussidiarietà e di proporzionalità dell'azione comunitaria..... | 30 |
| 2.2 | Disciplina delle spese comunitarie - Rispetto delle prospettive finanziarie e programmazione pluriennale..... | 30 |
| 3. | Strumenti di politica interna destinati alle politiche di asilo e di immigrazione e alla gestione delle frontiere esterne..... | 31 |
| 3.1 | Evoluzione delle risorse finanziarie comunitarie destinate alle politiche di asilo e di immigrazione e alla gestione delle frontiere esterne..... | 31 |
| 3.2 | Strumenti finanziari adottati in attuazione o a sostegno delle strategie di Tampere e di Laeken | 31 |
| 3.2.1. | Strumenti volti a rafforzare la cooperazione amministrativa..... | 32 |
| 3.2.2. | Il Fondo europeo per i rifugiati (2000-2004) | 33 |
| 3.2.2.1 | Risultati delle azioni preparatorie (1997-1999) e principi che disciplinano il Fondo europeo per i rifugiati..... | 33 |
| 3.2.2.2. | Valutazione dell'attuazione del FER nel triennio 2000-2002 | 34 |
| 3.3 | Gli sviluppi previsti a breve e a medio termine | 35 |
| 3.3.1. | Una migliore conoscenza dei fenomeni migratori | 35 |
| 3.3.2. | L'attuazione di sistemi d'informazione efficienti | 36 |
| 3.3.3 | Azioni preparatorie in materia di integrazione dei cittadini dei paesi terzi | 36 |
| 3.3.4. | Il futuro del Fondo europeo per i rifugiati | 37 |
| 4. | Strumenti di politica esterna..... | 38 |
| 4.1 | Contributo alla preparazione della futura Europa allargata | 38 |
| 4.2 | Partenariati con i paesi terzi d'origine e di transito | 39 |
| 5. | Le nuove esigenze individuate | 40 |
| 5.1 | Uno strumento finanziario a sostegno della politica di rimpatrio? | 41 |
| 5.2 | Ripartizione degli oneri della gestione delle frontiere esterne tra gli Stati membri e l'Unione | 41 |
| 6. | In sintesi | 44 |

CONCLUSIONI

ALLEGATI

PREAMBOLO

L'emigrazione, già al centro del dibattito politico nei paesi industrializzati, rientra ora fra le priorità strategiche dell'Unione europea. Sfruttato abilmente, questo fattore potrebbe contribuire alla crescita e all'evoluzione positiva dell'Unione e dei paesi interessati. A seguito dell'entrata in vigore del trattato di Amsterdam e del Consiglio europeo di Tampere si stanno definendo gli elementi principali di una politica globale in materia di emigrazione e di asilo.

Per affrontare con coerenza ed efficacia la questione dell'emigrazione a livello dell'UE, ultimamente si stanno inserendo i vari aspetti del fenomeno nella politica e nei programmi esterni della Comunità, come auspicato dal Consiglio europeo di Siviglia.

I capi di Stato e di governo hanno chiesto che la politica sull'emigrazione sia integrata nelle relazioni dell'Unione con i paesi terzi e che il problema sia affrontato secondo un'impostazione mirata, avvalendosi di tutti gli strumenti di cui l'UE dispone in materia di relazioni esterne. Il Consiglio europeo ha chiesto inoltre alla Commissione di presentare una relazione sull'efficacia delle risorse finanziarie disponibili a livello comunitario per il rimpatrio degli immigrati e dei richiedenti asilo respinti, per la gestione delle frontiere esterne e per i progetti di immigrazione nei paesi terzi.

La Commissione intende conseguire gli obiettivi suddetti.

Essa ritiene che le due questioni vadano trattate insieme, poiché rappresentano le due facce della stessa medaglia. Oltre a valutare il problema e a definire una chiara impostazione politica, dobbiamo accertarci che i mezzi finanziari di cui disponiamo siano commisurati alle nostre ambizioni politiche. Il documento allegato, quindi, si prefigge un duplice obiettivo: la prima parte analizza il fenomeno dell'emigrazione internazionale, ne valuta le ripercussioni sui paesi in via di sviluppo e si chiede come aiutarli a gestire i flussi migratori; la seconda parte costituisce la relazione, chiesta alla Commissione dal Consiglio europeo di Siviglia, sull'efficacia delle risorse finanziarie disponibili a livello comunitario per il rimpatrio degli immigrati e dei richiedenti asilo respinti, per la gestione delle frontiere esterne e per i progetti di immigrazione nei paesi terzi. Oltre ad elencare le risorse esistenti e le iniziative in corso nell'ambito della cooperazione, si propongono soluzioni per aumentare il nostro sostegno a questi interventi.

La Commissione e gli Stati membri hanno il difficile compito di collaborare per conciliare le diverse priorità, tra di esse complementari. L'emigrazione dovrà essere integrata nella politica estera della Comunità secondo i seguenti principi di base:

- (1) rispettare la coerenza globale delle nostre politiche e azioni esterne. Il dialogo e la collaborazione con i paesi terzi in materia di emigrazione devono inserirsi in una strategia globale a livello dell'UE che sia fonte di incentivi per i paesi che accettano le nuove discipline, ma tale da non penalizzare quelli che non vogliono o non possono farlo. Dobbiamo adottare una strategia differenziata, che tenga conto della situazione di ciascun paese terzo.
- (2) Nel lungo periodo, la Comunità deve cercare anzitutto di eliminare le cause profonde dei flussi migratori. I programmi di sviluppo a lungo termine hanno indiscutibilmente una forte incidenza a tale riguardo, specie per quanto riguarda l'eliminazione della povertà, lo sviluppo delle istituzioni e delle capacità e la prevenzione dei conflitti. Le risorse disponibili per lo sviluppo devono concentrarsi su questi obiettivi. Va osservato inoltre che la Commissione sostiene già numerosi interventi in materia di emigrazione.

- (3) Dell'emigrazione ci si deve occupare anzitutto attraverso il quadro strategico proposto dalla Commissione e approvato dagli Stati membri ("Documenti di strategia regionale e documenti di strategia nazionale" - DSN). La revisione intermedia dei DSN prevista per il 2003 sarà di grande utilità al riguardo. Presentando un pacchetto "sviluppo" globale ai paesi in via di sviluppo, infatti, li si incoraggerà a concludere accordi di riammissione. La revisione intermedia dovrebbe consentire di valutare caso per caso l'emigrazione nei paesi terzi, rivedendo eventualmente le nostre priorità e riassegnando determinati fondi all'interno del programma indicativo nazionale di ciascun paese.
- (4) Anche senza conoscere i risultati del riesame dei DSN, si può già preventivare con certezza la necessità di finanziamenti supplementari. Per svolgere nuovi compiti, infatti, occorrono mezzi supplementari. Si dovrà potenziare la linea di bilancio corrispondente (B7-667: "Cooperazione con i paesi terzi in materia di emigrazione"), a complemento di quanto ottenuto dopo la revisione dei DSN, per finanziare interventi mirati in materia di emigrazione che integreranno quelli realizzati grazie alle linee più generiche riguardanti lo sviluppo. Oltre a rendere più incisive e specifiche le iniziative connesse all'emigrazione, si eviteranno così confusioni e duplicazioni. La linea di bilancio corrispondente deve essere gestita secondo i principi della riforma RELEX, per garantire coerenza ed economie di scala.

Ben sapendo quale sia il peso dell'emigrazione nelle relazioni esterne dell'UE, la Commissione invita tutte le parti in causa ad agire con decisione secondo gli orientamenti suddetti. Solo così, infatti, potremo far fronte alle nostre responsabilità collettive e collaborare con i paesi terzi, nell'interesse di tutti, per affrontare le sfide attuali.

Nell'ambito di un'impostazione più globale nei confronti dell'emigrazione, la Commissione presenterà nel marzo 2003 un'altra comunicazione sulle diverse interazioni tra le politiche riguardanti l'immigrazione, l'occupazione e gli affari sociali nell'Unione europea.

I. EMIGRAZIONE E SVILUPPO

INTRODUZIONE

Da qualche anno a questa parte, l'emigrazione internazionale è al centro del dibattito politico nei paesi industrializzati. A livello dell'UE, il contesto del dibattito sulle questioni connesse all'emigrazione è stato definito nel 1999 dal trattato di Amsterdam e dal Consiglio europeo di Tampere. Il Parlamento europeo e il Consiglio stanno esaminando le diverse componenti di una politica globale in materia di emigrazione. Nel preparare il Consiglio europeo di Siviglia del giugno 2002 si è rivolta particolare attenzione al problema dell'immigrazione clandestina. In tale contesto, i capi di Stato e di governo hanno insistito sul contributo che l'UE potrebbe dare, attraverso le sue politiche esterne e i suoi diversi strumenti, compresa la politica di sviluppo, per eliminare i fattori all'origine dei flussi migratori. Nella comunicazione del 1994 al Consiglio e al Parlamento europeo sulle politiche d'immigrazione e di asilo¹, la Commissione aveva già dimostrato la necessità di un'impostazione globale volta a ridurre le pressioni migratorie attraverso la cooperazione con i paesi terzi all'origine dei flussi più massicci verso l'Europa.

Anzitutto, va ricordato che l'emigrazione non deve essere considerata solo un problema, ma anche un fenomeno essenzialmente positivo comune a tutte le epoche e a tutte le parti del mondo e fonte di possibilità e di sfide. Di fatto, i paesi industrializzati, compresa l'Unione europea, traggono notevoli vantaggi dall'emigrazione di cui avranno bisogno anche in futuro, specie nei settori molto o poco qualificati. Si prevede tuttavia che i flussi dell'emigrazione internazionale continueranno in futuro, forse a ritmo ancora più sostenuto, con notevoli ripercussioni per l'UE e per i paesi terzi, compresi i paesi in via di sviluppo, di cui sono originari i migranti. Per far fronte a questa situazione, sarà necessario rafforzare le politiche volte ad eliminare le cause profonde dell'emigrazione internazionale collaborando, al tempo stesso, per migliorare la capacità di gestione dell'emigrazione dell'Unione europea e dei paesi di origine.

Le politiche esterne e i programmi attuali della Comunità europea volti a sostenere i diritti umani, il consolidamento della democrazia, la riduzione della povertà, la creazione di posti di lavoro, il miglioramento globale della situazione economica nei paesi di emigrazione, il mantenimento della pace, ecc. hanno un'incidenza sull'emigrazione, poiché si occupano dei principali fattori all'origine delle pressioni migratorie.

Le preoccupazioni espresse da qualche anno a questa parte all'interno dell'Unione europea riguardo al fenomeno dell'emigrazione imponevano tuttavia alla Comunità di dare un contributo più sostanziale e mirato attraverso tutte le sue politiche, i suoi programmi e i suoi strumenti nel campo delle relazioni esterne. Per concretare questo contributo, dopo il Consiglio europeo di Tampere si è inserito il problema dell'emigrazione all'ordine del giorno del dialogo tra la Comunità e molti paesi. La Commissione ha inoltre programmato, in collaborazione con i paesi terzi interessati, un'ingente assistenza comunitaria (cfr. allegati) per aiutare i paesi terzi a gestire l'immigrazione legale e clandestina. Ora si tratta di attuare questi programmi, i cui effetti saranno visibili solo a medio-lungo termine.

La presente comunicazione è incentrata sulle relazioni dell'UE con i paesi in via di sviluppo a basso e medio reddito dell'Africa, dell'Asia, dell'America latina e dell'Europa, fatta eccezione per i paesi candidati all'adesione all'UE. Il primo obiettivo è quello di reinserire l'emigrazione in un contesto più vasto, tenendo conto delle cause dell'emigrazione internazionale, della

¹ COM (94)23

situazione specifica delle persone bisognose di protezione e degli effetti dell'emigrazione internazionale sui paesi in via di sviluppo. La comunicazione illustra inoltre la politica comunitaria in materia di emigrazione e il modo in cui tali questioni vengono integrate nei programmi e nelle politiche della cooperazione esterna comunitaria. Si indica infine come adeguare le politiche per migliorare il contributo comunitario ad una migliore gestione dei flussi migratori, riducendo al tempo stesso l'immigrazione clandestina.

SEZIONE A - CONTESTO

1. L'UE E I FLUSSI DELL'EMIGRAZIONE INTERNAZIONALE

L'ONU stima a 150 milioni di persone in tutto il mondo (pari al 2,5% circa della popolazione mondiale) i cosiddetti migranti internazionali, cioè coloro la cui nazionalità non corrisponde al paese di residenza. Pur essendo in aumento, il numero totale dei migranti internazionali non si discosta molto, in termini relativi, dalla situazione osservata agli inizi del XX secolo.

Secondo la maggior parte degli analisti, l'emigrazione nell'UE è destinata, a lungo termine, a stabilizzarsi o ad aumentare. Il tasso netto annuale ufficiale d'immigrazione nell'UE, che attualmente si aggira intorno a 2,2 per 1000 abitanti, è inferiore a quello dei primi anni '90 e ai tassi d'immigrazione attuali in paesi come gli Stati Uniti e Canada, che costituiscono da sempre mete di immigrazione. Nel 2000, sono arrivati nell'Unione circa 680.000 immigrati di provenienza extra-UE².

| Immigrazione nell'UE ³ | | |
|---|-----------------------|------------|
| Migranti di provenienza extra-UE in arrivo (2000) | | 680.000 |
| Numero totale di migranti di provenienza extra-UE | | 13.000.000 |
| Regione di origine | Europa | 45 % |
| | Africa settentrionale | 18 % |
| | Asia | 17 % |
| | Africa subsahariana | 9 % |
| | Stati Uniti | 3 % |
| | Altre | 8 % |

Gli immigrati legali per i quali si dispone di statistiche attendibili sono composti da richiedenti asilo, familiari che raggiungono gli emigrati già stabiliti legalmente in uno Stato membro dell'UE, lavoratori migranti registrati e immigrati per attività economiche⁴. Va fatta un'importante distinzione (giuridica) tra migranti economici e persone bisognose di protezione. A norma del diritto internazionale, gli Stati non sono tenuti a lasciare entrare nel loro territorio i migranti economici ma devono concedere l'asilo, che fa parte dei diritti umani sanciti dagli standard di protezione internazionali, conformemente agli obblighi assunti nel quadro degli accordi internazionali e della convenzione di Ginevra del 1951.

² Il numero di immigrati legali nell'UE ha raggiunto nel 1992 una punta di 1,2 milioni, dovuta soprattutto al massiccio afflusso di profughi dall'ex Jugoslavia.

³ Fonte: Eurostat. I dati vanno interpretati con la massima prudenza, viste le numerose difficoltà statistiche e metodologiche che si sono dovute sormontare per ottenerli.

⁴ Comunicazione su una politica comunitaria in materia di immigrazione, COM(2000)757.

Ai migranti legali si aggiunge un gran numero di migranti irregolari o "clandestini", che entrano illegalmente nel territorio di uno Stato membro dell'UE o la cui situazione diventa illegale perché la validità del loro visto/permesso di residenza è scaduta o perché la loro domanda di asilo è stata respinta. La natura stessa del fenomeno impedisce di ottenere dati precisi, per cui ci si deve necessariamente limitare a una stima del numero di clandestini immigrati nell'UE⁵.

La maggior parte dei "migranti economici" presenti nel territorio degli Stati membri dell'UE non proviene da paesi a basso reddito, ma da paesi a medio reddito e da economie in fase di transizione. I poveri dei paesi in via di sviluppo, infatti, non dispongono dei contatti e delle risorse necessari per emigrare in un altro continente. Quando si spostano per motivi economici, queste persone si dirigono spesso verso i poli regionali di crescita economica. Si calcola che i paesi africani accolgano oltre 20 milioni di lavoratori migranti provenienti dal loro stesso continente⁶.

Vista l'importanza dell'emigrazione sud-sud, sarebbe utile che la cooperazione allo sviluppo della Comunità con determinati paesi agevolasse e razionalizzasse questi spostamenti. Oltre all'impatto diretto sullo sviluppo, infatti, una migliore gestione dell'emigrazione sud-sud potrebbe influire indirettamente sull'emigrazione sud-nord, soprattutto quando l'emigrazione internazionale è legata ad una rapida urbanizzazione.

2. CAUSE DELL'EMIGRAZIONE INTERNAZIONALE

2.1. Spinte migratorie

Le cause e le strutture specifiche dell'emigrazione variano a seconda dei periodi, dei paesi e delle regioni. L'emigrazione avviene da sempre per mancanza, nel luogo di residenza, di risorse e di possibilità tali da soddisfare le necessità e le aspirazioni della popolazione. Fra i fattori più "classici" all'origine delle migrazioni figurano⁷:

- una crescita economica modesta o negativa associata ad una ripartizione poco equa del reddito;
- sovrappopolazione e alto tasso di crescita demografica;
- alti tassi di sottooccupazione e di disoccupazione, anche a causa di una ristrutturazione economica radicale;
- forti pressioni sull'ambiente rurale e urbano;
- conflitti armati, pulizia etnica;
- violazioni dei diritti umani, discriminazioni, persecuzioni;

⁵ Per maggiori particolari, cfr. la Comunicazione della Commissione su una politica comune in materia di immigrazione illegale, COM(2001)621.

⁶ OIL, Report III, 87a sessione della conferenza internazionale sul lavoro, Ginevra, 1999.

⁷ Migration-Sviluppo Nexus, State of the Art Overview, Centro di ricerca per lo sviluppo, Copenaghen, febbraio 2002. Questo elenco non costituisce una classifica, poiché le cause dell'emigrazione variano a seconda dei casi.

- calamità naturali, degrado ecologico;
- malgoverno.

Gli elementi di cui sopra sono spesso dovuti a politiche nazionali carenti o inadeguate e alla mancanza di riforme.

I fattori economici all'origine dell'emigrazione sussisteranno a lungo. Secondo la Banca mondiale, nel 2025 la forza lavoro dei paesi a basso reddito passerà da 1,4 a 2,2 miliardi⁸, con una tendenza analoga per i paesi a medio reddito (che sono i principali fornitori di migranti internazionali). Dati i livelli attuali di crescita economica, commercio e investimenti interni, questa forza lavoro non potrà certo essere assorbita dai paesi in via di sviluppo.

Contrariamente alla "emigrazione economica", l'emigrazione coatta dovuta prevalentemente a situazioni di conflitto e di insicurezza ha di norma un carattere più ciclico, con flussi di profughi variabili e partenze in massa a cui spesso (ma non sempre) fanno seguito ritorni in massa una volta migliorate le condizioni di sicurezza. Ciò premesso, coloro che fuggono dalle zone di conflitto sono spesso spinti da motivi di vario genere, specie quando si spostano dalla loro regione verso i paesi industrializzati.

2.2. Incentivi

I conflitti e la povertà figurano tra le principali cause dell'emigrazione, che obbedisce invece a incentivi inerenti alla sicurezza e allo sviluppo socioeconomico derivanti dalla domanda di manodopera nei paesi di accoglienza. I migranti vanno verso le zone dove viene garantita una certa protezione e/o dove si trova lavoro. Come si è detto nella sezione precedente, si tratta solo in minima parte di spostamenti intercontinentali o da sud a nord. L'85% circa dei rifugiati di tutto il mondo trova riparo al di fuori dell'UE, per lo più in zone sicure nella regione vittima del conflitto. Oltre il 90% dei migranti di tutto il mondo vive e lavora al di fuori dell'UE, in genere a poca distanza dal paese di origine. Le donne, che rappresentano quasi metà dei 150 milioni di emigrati in tutto il mondo, lavorano come infermiere o domestiche. Esse costituiscono inoltre, spesso contro la loro volontà, la maggior parte dei lavoratori migranti dell'industria del sesso.

La maggior parte dei paesi d'immigrazione – compresi gli Stati membri dell'UE – lamenta una carenza di manodopera altamente qualificata e poco qualificata. La prima categoria comprende informatici, personale medico, ricercatori e scienziati, tecnici e insegnanti. La seconda categoria comprende braccianti agricoli, lavoratori del settore edilizio, tassisti e camionisti, personale di alberghi e ristoranti, ecc. I governi e le imprese europei attingono sempre più spesso ai paesi in via di sviluppo per assumere questo tipo di lavoratori. Una volta arrivati nel paese d'immigrazione, i migranti potrebbero ottenere uno status giuridico, ma molti di essi, specialmente quelli poco qualificati, continueranno in realtà a impiegarsi e a risiedere illegalmente nel territorio dell'UE.

Per emigrare all'estero occorrono consigli pratici e sostegno. A livello pratico, l'emigrazione è spesso agevolata dai contatti familiari o dalla rete più vasta degli emigrati di tutto il mondo, che procura spesso a un settore estremamente specifico del mercato del lavoro del paese di accoglienza uomini e donne assunti in un numero limitato di villaggi o di regioni urbane del paese di origine. Questo tipo di sostegno viene fornito sempre più spesso, con rischi

⁸ Banca mondiale, World Development Report, 1996.

relativamente limitati e su basi commerciali altamente redditizie, da organizzazioni criminali coinvolte nella tratta di esseri umani.

2.3. Picchi di emigrazione

Un processo di sviluppo positivo può far aumentare, a breve termine, l'emigrazione internazionale anziché ridurla. Grazie alla crescita economica di un paese in via di sviluppo, infatti, una prima generazione di uomini e donne dinamici acquisisce i mezzi e il gusto dei viaggi. Può capitare inoltre che le possibilità esistenti in patria non siano soddisfacenti, poiché il processo di adeguamento e di riforma non è ancora terminato e il mercato del lavoro nazionale non può ancora essere sfruttato appieno, il che spinge molte persone a cercare un impiego sul mercato dei paesi industrializzati. Si tratta dei cosiddetti "picchi di emigrazione", un fenomeno che dovrebbe scomparire una volta stabilizzato il livello di sviluppo del paese di origine⁹.

A lungo termine, comunque, la riduzione della povertà e la creazione di posti di lavoro riducono la spinta alla "emigrazione di sopravvivenza". Analogamente, quando la pace e lo sviluppo subentrano ai conflitti e alle lotte l'emigrazione forzata cessa, e queste persone tornano nelle zone di origine.

3. ONERE DEI RIFUGIATI

Conformemente alla convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo statuto dei profughi, per profugo si intende "qualsiasi persona che temendo di essere perseguitata a causa della sua razza, della sua religione, della sua nazionalità, della sua appartenenza a un certo gruppo sociale o delle sue opinioni politiche, si trova al di fuori del paese di cui ha la nazionalità e che non è in grado, o in ragione del timore di cui sopra, non intende chiedere la protezione di questo paese...". Le persone in fuga dal loro paese godono di diritti fondamentali tra cui il diritto di chiedere asilo in un altro paese e il diritto di non essere espulsi né rimandati nello Stato di origine fintanto che sono in pericolo (non *réfoulement*). Queste persone hanno inoltre il diritto di presentare alle autorità competenti una richiesta di asilo che dovrà essere esaminata da dette autorità.

Fermo restando che l'UE accoglie un gran numero di rifugiati e richiedenti asilo¹⁰, molti paesi in via di sviluppo devono comunque gestire una presenza di profughi nettamente superiore alle medie UE. Il numero dei rifugiati e richiedenti asilo di tutto il mondo ammontava nel 2002 a 13 milioni, di cui 1,9 milioni (15%) sul territorio dell'UE¹¹, a cui si aggiungono circa 20 milioni di sfollati, di cui quasi metà in Africa e più di un milione in Afghanistan. Secondo le statistiche dell'ACNUR, il numero dei richiedenti asilo che arrivano nell'UE si è dimezzato negli ultimi dieci anni ed è attualmente inferiore a 400.000 persone all'anno. A titolo di confronto, nel solo 2001 sono arrivate in Iran più di un milione di persone e altrettante in Pakistan.

⁹ Migration, return and development; An institutional perspective. Expert Working Paper, Centro di ricerca per lo sviluppo, Copenaghen, aprile 2002.

¹⁰ Come i migranti economici, la maggior parte dei richiedenti asilo presenti nell'UE non è originaria dei paesi in via di sviluppo. Negli ultimi dieci anni, quattro dei sei paesi principali di provenienza dei richiedenti asilo presenti nell'UE erano europei (Repubblica federale di Jugoslavia, Romania, Turchia, Bosnia-Erzegovina).

¹¹ A titolo di confronto: gli Stati Uniti, il Canada, l'Australia e il Giappone accolgono rispettivamente il 4%, l'1%, lo 0,4% lo 0,02% dei rifugiati di tutto il mondo.

| | <i>Totale</i> | <i>Da paesi in via di sviluppo non europei</i> | <i>Da paesi europei</i> |
|--|---------------|--|-------------------------|
| Rifugiati e richiedenti asilo ¹² | | | |
| In tutto il mondo | 13.000.000 | 12.000.000 | 1.000.000 |
| Nell'UE | 1.900.000 | 1.600.000 | 300.000 |
| Nei paesi in via di sviluppo | 9.000.000 | 9.000.000 | 0 |
| Sfollati | | | |
| Nell'UE | 0 | 0 | 0 |
| Nei paesi in via di sviluppo | 20.000.000 | 20.000.000 | 0 |

L'onere che i rifugiati rappresentano per i paesi in via di sviluppo è accentuato dalle capacità finanziarie e istituzionali limitate di questi paesi. I rifugiati, infatti, possono mettere a dura prova le strutture sociali e politiche, spesso fragili, del paese in via di sviluppo ospitante. L'analisi eseguita dall'ACNUR¹³ ha dimostrato che, se si tiene conto di questi fattori, i 5 paesi maggiormente gravati dall'onere dei profughi sono Iran, Burundi, Guinea, Tanzania e Gambia. In Africa, il rapporto tra numero di rifugiati e PIL pro capite¹⁴ è 25 volte superiore a quello dell'Europa.

La Comunità europea fornisce un'assistenza umanitaria per alleviare le sofferenze dei rifugiati. Uno degli obiettivi specifici degli aiuti umanitari è ovviare alle conseguenze degli spostamenti di popolazione (rifugiati, sfollati e rimpatriati). Gli interventi attuati dalla CE nel quadro del regolamento 1257/96 sull'aiuto umanitario¹⁵ (di cui è responsabile ECHO, l'Ufficio comunitario per gli aiuti umanitari) servono prevalentemente a fornire ai partner, per tutto il tempo necessario, fondi destinati alla protezione, all'assistenza e al sostentamento delle popolazioni colpite.

Conformemente ai principi di base del diritto umanitario internazionale (imparzialità e non discriminazione), l'assistenza umanitaria della Comunità viene fornita unicamente in funzione del fabbisogno delle popolazioni colpite, dando la precedenza alle categorie più vulnerabili quali bambini, donne, disabili e anziani.

Vengono finanziati progetti onde aiutare i paesi di accoglienza a far fronte all'afflusso di rifugiati, poiché in genere non dispongono di infrastrutture e di capacità istituzionali sufficienti. La CE finanzia attualmente un gran numero di progetti in tutto il mondo. Gli aiuti possono inoltre avere un impatto positivo sulle infrastrutture del paese ospitante, e quindi anche sulla comunità locale. Quest'ultima, ad esempio, beneficia alla stregua dei rifugiati della disponibilità di strutture sanitarie e didattiche o della costruzione di una strada di accesso ad un campo profughi e ai villaggi locali, iniziative che contribuiscono a ridurre le

¹² Stime di fine 2001. Fonte: ACNUR, Population Statistics 2001, Ginevra, maggio 2002.

¹³ ACNUR, Selected indicators measuring capacity e contributions of Host Countries, Ginevra, aprile 2002.

¹⁴ Numero di rifugiati per 1000 abitanti diviso per il PIL pro capite. Questa cifra dà un'indicazione quantitativa del peso relativo che l'afflusso di rifugiati rappresenta per la situazione finanziaria ed economica del paese di accoglienza. Guidano la classifica Pakistan, Tanzania e Congo. Il primo paese dell'UE è la Germania, che figura solo al 37° posto.

¹⁵ GUL 163 del 2.7.1996, pagg. 1-6.

tensioni tra le due comunità. Dopo il ritorno dei rifugiati nel paese di origine, inoltre, i finanziamenti possono essere utilizzati per le azioni di ripristino, quali il rimboschimento, richieste dalla presenza dei profughi nel paese di accoglienza.

Se sussistono determinate condizioni fondamentali, inoltre, si finanziano anche progetti a favore del ritorno nel paese di origine. Il rimpatrio deve essere volontario e avvenire quando la situazione nel paese di origine sia globalmente migliorata. Il paese di origine deve inoltre fornire garanzie adeguate per quanto riguarda la sicurezza dei rimpatriati. A Timor est, ad esempio, si sono forniti protezione, ripari e aiuti al reinsediamento per 300.000 rifugiati rimpatriati. La CE fornisce altresì finanziamenti per la reintegrazione dei rifugiati tornati in patria onde alleviare la pressione per i paesi di origine, che escono spesso da un lungo periodo di conflitto e di distruzione. In quest'ottica, la CE sta finanziando il rimpatrio, ad opera dell'ACNUR, di migliaia e migliaia di rifugiati della Sierra Leone dalla Guinea contemporaneamente ad azioni di reintegrazione in Sierra Leone. Vengono infine finanziati progetti volti ad agevolare il reinsediamento dei profughi dal paese dove si erano rifugiati in un paese terzo che abbia accettato di accoglierli.

Il protrarsi della presenza di profughi aumenta la pressione sulle scarse risorse economiche e ambientali, il che può essere fonte di tensioni con le comunità locali che causano, a loro volta, problemi di sicurezza e di criminalità localizzata. I rifugiati si trovano in numerosi paesi africani da più di 20 anni. Molti di essi, che provengono da zone rurali, sfruttano le risorse naturali comuni (acqua, seminativi, foreste, ecc.) facendo concorrenza ai poveri delle zone rurali del paese. Per cercare di risolvere questo problema, i governi dei paesi di accoglienza possono tentare di integrare i rifugiati assegnando loro dei terreni, possibilmente nelle vicinanze delle zone di origine geografiche ed etniche. Grazie a questa strategia, l'Uganda e il Belize sono riusciti a integrare i rifugiati nel processo di sviluppo nazionale. Sono state avviate azioni analoghe volte a cercare soluzioni durature, anche attraverso l'integrazione locale, in collaborazione con l'ACNUR (tra cui la cosiddetta "iniziativa Zambia")¹⁶.

4. RIPERCUSSIONI DELL'EMIGRAZIONE INTERNAZIONALE SUI PAESI IN VIA DI SVILUPPO

Oltre a contribuire allo sviluppo economico dei paesi industrializzati, l'emigrazione internazionale può avere ripercussioni positive anche per i paesi in via di sviluppo di origine, che tuttavia possono trovarsi in difficoltà a causa di alcuni suoi aspetti, quali l'esodo di persone altamente qualificate e l'afflusso di rifugiati dai paesi limitrofi. L'impatto dell'emigrazione internazionale sui paesi in via di sviluppo deve essere valutato caso per caso, poiché varia considerevolmente da un paese all'altro.

4.1. Rimesse degli emigrati

Secondo alcune stime¹⁷, i flussi annuali delle rimesse verso i paesi in via di sviluppo superano attualmente l'importo globale dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS). Per molti paesi, le rimesse costituiscono un contributo positivo importante alla bilancia dei pagamenti e una delle fonti principali di valuta estera. Nel caso di Haiti, le rimesse equivalgono al 17% del

¹⁶ L'iniziativa Zambia intende aiutare i rifugiati a diventare membri produttivi delle comunità ospitanti a fini di integrazione sociale, pace, sicurezza e stabilità nella regione. I programmi attuati in tale ambito riguardano l'agricoltura, la sanità, l'istruzione, le infrastrutture, il buon governo, le questioni di genere e l'HIV/AIDS.

¹⁷ Remittance Flows and Impact, S. Martin, 2001.

PIL¹⁸. Nella maggior parte dei paesi la percentuale è nettamente inferiore, ma rimane comunque considerevole. Le rimesse sono ripartite in modo poco uniforme tra i paesi in via di sviluppo, che comprendono paesi a basso-medio reddito quali le Filippine, l'Egitto e il Marocco e alcuni vasti paesi a basso reddito quali India e Pakistan. Le rimesse verso l'Africa subsahariana sono ancora piuttosto modeste, ma potrebbero aumentare in misura considerevole¹⁹.

Le rimesse degli emigrati costituiscono denaro privato, destinato principalmente alla famiglia di chi lo invia, e di cui non possono quindi usufruire le categorie più povere che non hanno parenti all'estero. In una prima fase, le rimesse servono generalmente al mantenimento della famiglia e al rimborso dei debiti, mentre nella seconda fase vengono destinate ai lavori di miglioria dell'abitazione, ai beni durevoli e all'istruzione e nella terza sono investite in attività produttive e nell'acquisto di terreni o di piccole imprese.

La notevole utilità delle rimesse in termini di sviluppo ha indotto alcuni paesi in via di sviluppo a cercare di introdurre meccanismi di leva per incoraggiare i migranti ad accantonare una quota determinata di ciascun trasferimento per i fondi di sviluppo. Si stanno inoltre creando strumenti finanziari specifici per assicurarsi una quota delle singole rimesse, integrarla con fondi provenienti da fonti pubbliche e agevolare le joint venture tra migranti e associazioni per lo sviluppo delle comunità. Anche le conclusioni della conferenza sui "finanziamenti per lo sviluppo" svoltasi a Monterrey nel marzo 2002 contengono un riferimento alle rimesse al paragrafo 18, in cui si afferma che *è importante ridurre i costi di trasferimento delle rimesse dei lavoratori migranti e spianare la via agli investimenti a favore dello sviluppo, anche nel settore abitativo.*

Pur sapendo che le rimesse degli emigrati costituiscono un capitale privato, da spendere secondo la volontà degli interessati, la Commissione ritiene che le pubbliche amministrazioni dei paesi meta di emigrazione potrebbero adoperarsi affinché questi fondi possano essere trasferiti nei paesi in via di sviluppo per vie legali, sicure e poco onerose. La complessità e l'onerosità di molti sistemi ufficiali di trasferimento del denaro, infatti, induce gli emigrati a utilizzare le reti informali di operatori monetari. Spetta quindi alle istituzioni finanziarie, alle banche internazionali e agli operatori monetari mettere a disposizione sistemi efficienti e convenienti per trasferire le rimesse verso i paesi in via di sviluppo.

4.2. Circolazione dei cervelli

Poiché la globalizzazione promuove, oltre all'emigrazione, la specializzazione delle economie e dei paesi, non c'è da meravigliarsi che i lavoratori specializzati (professioni iper o ipoqualificate) si vogliano spostare da un territorio all'altro. Dove mancano politiche globali in materia di immigrazione, come nel caso dell'UE, i lavoratori trovano il modo di entrare (illegalmente) nel mercato globalizzato del lavoro. Secondo quanto deciso dal Consiglio europeo di Tampere, quindi, occorre definire una politica di ammissione armonizzata per regolamentare l'accesso legale dei lavoratori migranti nell'UE. Questa politica tiene conto degli interessi dell'UE e dei paesi terzi da cui provengono i migranti, appoggiando inoltre le iniziative volte ad ovviare agli effetti negativi della "fuga di cervelli" di cui si parla più avanti.

I paesi in via di sviluppo con un alto tasso di disoccupazione e un basso livello di crescita economica potrebbero trarre vantaggio dall'emigrazione dei cittadini poco qualificati, non

¹⁸ International mobility in a globalising world, Jan Niessen / Migration Policy Group, marzo 2002

¹⁹ Migration-Development Nexus, Evidence and Policy Options, Centro di ricerca per lo sviluppo, Copenhagen, aprile 2002.

solo a causa delle rimesse dei migranti, ma anche perché la riduzione della manodopera in eccesso riduce il numero di persone senza lavoro migliorando la posizione concorrenziale e, di conseguenza, il reddito di coloro che rimangono. Quando la manodopera qualificata lascia il paese, tuttavia, l'impatto sull'economia nazionale può essere meno positivo, soprattutto a breve termine. Si tratta della cosiddetta "fuga di cervelli", che può avere ripercussioni negative dirette sul processo di sviluppo.

Il processo di emigrazione può risultare vantaggioso per tutte le parti in causa (paesi di origine e di destinazione e migranti²⁰), ma è necessario che il migrante mantenga contatti finanziari, sociali ed economici con il paese di origine e vi ritorni su base permanente o temporanea, ma si tratta comunque di casi isolati. Il sesto programma quadro di RST della Comunità, che offre una formazione agli scienziati dei paesi terzi, compresi i PMS, onde migliorare la capacità scientifica e tecnologica globale dei paesi in via di sviluppo, comprende elementi, tra cui aiuti non rimborsabili ad hoc, che favoriscono l'effettivo ritorno in patria dei tirocinanti.

Ciò nonostante i paesi industrializzati, tra cui gli Stati membri dell'UE, assumono sempre più personale qualificato dei paesi in via di sviluppo, ad esempio informatici indiani, medici pakistani, insegnanti caraibici e infermiere/i sudafricani. In alcuni paesi in via di sviluppo, la "esportazione" di cittadini qualificati costituisce tradizionalmente una componente della politica governativa. Più di frequente, questo processo nuoce alla coerenza tra le politiche interne dei paesi di accoglienza e gli obiettivi della politica di sviluppo.

Indipendentemente dal fatto che sia temporaneo o permanente, il ritorno volontario dei migranti riporta nei paesi in via di sviluppo un notevole capitale finanziario, umano e sociale. Il ritorno, inoltre, è sempre stato considerato indispensabile per garantire un rapporto positivo tra emigrazione e sviluppo²¹, nel senso che il migrante ha trascorso all'estero un periodo sufficiente per acquisire competenze e risorse ed è in grado di e disposto a destinare (parte di) questo capitale alle nuove attività nel paese di origine. I paesi di origine, dal canto loro, possono agevolare la reintegrazione, con vantaggi per l'intera società locale, creando un contesto sociale, economico e istituzionale favorevole al migrante che ritorna.

In pratica, però, i migranti che ritornano devono spesso far fronte a notevoli deterrenti, dovuti anche al paese di accoglienza. Il rientro, infatti, può compromettere i loro diritti alla pensione o le loro possibilità di tornare nell'UE per far visita a parenti e amici. Si stanno preparando soluzioni amministrative e programmi di sostegno, tra cui un progetto dell'OIM finanziato dalla Comunità per il ritorno di afgani qualificati in grado di contribuire alla ripresa, alla riabilitazione e alla ricostruzione del loro paese.

Un migrante può inoltre contribuire allo sviluppo del suo paese di origine pur senza tornare a risiedervi permanentemente. I governi dei paesi di emigrazione quali Tunisia, Senegal e Nigeria hanno elaborato politiche costruttive volte ad intensificare i contatti con i loro emigrati e ad associarli al processo di sviluppo economico e politico nazionale. Al tempo stesso, alcuni paesi meta di emigrazione e determinate organizzazioni internazionali hanno sperimentato progetti di "cosviluppo" intesi a coinvolgere i migranti nel processo di sviluppo del loro paese di origine.

²⁰ OIL, Migration of Highly Skilled Persons from Developing Countries: Impact and Policy Responses, Ginevra, 2002.

²¹ Migration-Development Nexus, Evidence and Policy Options, Centro di ricerca per lo sviluppo, Copenaghen, aprile 2002

SEZIONE B - POLITICHE ATTUALI

Basandosi sul trattato di Amsterdam e sugli orientamenti politici definiti dai Consigli europei di Tampere e di Siviglia, la Commissione ha definito gli elementi principali di una politica comune in materia di emigrazione e di asilo. Attraverso le sue politiche di cooperazione allo sviluppo, essa cerca inoltre di migliorare il dialogo e di rafforzare i partenariati con i paesi terzi in materia di emigrazione mediante tre tipi di politiche e di interventi: 1) interventi programmati di recente nell'ambito dei programmi comunitari di cooperazione con i paesi terzi che riguardano direttamente l'emigrazione; 2) altre azioni che rientrano nel quadro generale dei soccorsi e della ricostruzione; 3) politica generale di cooperazione allo sviluppo e programmi generali di sviluppo della Comunità volti a ridurre le spinte migratorie promuovendo la crescita e lo sviluppo sostenibili e combattendo la povertà.

5. POLITICA DELL'UE IN MATERIA DI EMIGRAZIONE

La Commissione ha definito gli elementi principali di una politica comune in materia di emigrazione e di asilo in due comunicazioni generali e in proposte legislative specifiche. Il programma di lavoro stabilito a Tampere per conseguire questo obiettivo si svolgerà in due fasi: creazione di un quadro legislativo comune di base, contenente le norme minime nei settori contemplati dal trattato, e ravvicinamento progressivo di legislazioni, politiche e pratiche attraverso un coordinamento aperto tra gli Stati membri. Conformemente all'impostazione globale adottata dal Consiglio, ci si sta occupando dei diversi risvolti dell'emigrazione.

La Commissione ha presentato tutte le proposte legislative necessarie per definire il contesto di base relativo all'ammissione e alle condizioni di soggiorno dei migranti legali e delle loro famiglie. Oltre a creare canali trasparenti per l'ammissione dei lavoratori migranti, alcune proposte intendono agevolare la mobilità dei cittadini dei paesi terzi all'interno dell'UE (residenti a lungo termine, studenti di paesi terzi, ecc.). Al tempo stesso, si sta rafforzando la lotta contro l'immigrazione clandestina, l'introduzione clandestina e la tratta di esseri umani nell'UE in base a un piano globale adottato dal Consiglio nel febbraio 2002. Si stanno inoltre definendo misure volte a migliorare la cooperazione finalizzata al ritorno degli immigrati clandestini prendendo spunto dal libro verde della Commissione dell'aprile 2002 .

La Commissione ha presentato inoltre al Parlamento europeo e al Consiglio una serie di proposte legislative basate su una politica comune in materia di asilo del tutto conforme alla convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati e agli altri obblighi internazionali degli Stati membri nei confronti dei rifugiati, dei richiedenti asilo e di coloro che chiedono una protezione internazionale.

Prendendo spunto dall'analisi delle interazioni tra immigrazione e politiche occupazionali/sociali nell'Unione europea avviata nel 2002, la Commissione intende adottare una comunicazione nel marzo 2003 per preparare il Consiglio europeo di giugno.

L'integrazione degli immigrati viene promossa anzitutto attraverso il Fondo sociale europeo, l'iniziativa EQUAL e i programmi volti a combattere le discriminazioni, compresi il razzismo e la xenofobia.

È evidente che, se adatteranno rapidamente le proposte della Commissione, il Consiglio e gli Stati membri contribuiranno a consolidare la politica comunitaria in materia di emigrazione rendendo la posizione comunitaria in materia più chiara per i paesi terzi. È indispensabile,

infatti, definire un quadro comunitario ben preciso in materia di emigrazione per conferire alla Comunità la debita credibilità nelle sue relazioni con i paesi terzi per quanto riguarda la gestione dei flussi migratori.

6. ASSISTENZA DIRETTA AI PAESI TERZI PER LA GESTIONE DELL'EMIGRAZIONE

Solo di recente si è iniziata ad integrare l'emigrazione nella politica estera in genere e nelle politiche/nei programmi esterni della Comunità in particolare. In realtà, l'emigrazione è una componente inedita dei programmi comunitari riguardanti la cooperazione e lo sviluppo. Dopo il Consiglio europeo di Tampere, la Commissione europea ha iniziato ad integrare diverse questioni direttamente connesse all'immigrazione legale e clandestina nella sua politica e nei suoi programmi di cooperazione a lungo termine. Si è programmata un'ingente assistenza comunitaria diretta e indiretta per aiutare i paesi terzi a gestire l'emigrazione legale e clandestina. Negli allegati della presente comunicazione si riepilogano i programmi e le attività connessi all'emigrazione a livello regionale e nazionale (descritti dettagliatamente nei programmi indicativi nazionali e regionali allegati ai documenti di strategia nazionale o regionale). Alcuni di questi programmi, che riguardano specificamente la gestione delle frontiere, la lotta contro l'immigrazione clandestina e la gestione dell'emigrazione, contribuiranno direttamente a migliorare la capacità dei paesi terzi di gestire i flussi migratori. *La maggior parte dei programmi in questione dovrebbe essere attuata nel periodo 2002-2004.* Alcuni di essi sono nella fase di avviamento. Senza addentrarsi in una descrizione particolareggiata delle attività paese per paese, si espongono qui di seguito i principali orientamenti generali.

Per quanto riguarda la regione mediterranea, la Commissione si occupa, nel quadro adottato di recente per un programma regionale MEDA sulla giustizia e sugli affari interni, della lotta generale contro la criminalità organizzata, comprese le reti criminali coinvolte nell'introduzione clandestina e nella tratta di esseri umani. La Commissione valuta in particolare se sia possibile costituire squadre miste incaricate delle indagini, composte da poliziotti dei vari partner mediterranei associati, se possibile, a poliziotti degli Stati membri. La Commissione si sta adoperando per definire insieme ai paesi mediterranei un'impostazione globale riguardante l'emigrazione, oggetto di particolare attenzione nel programma regionale. A mano a mano che procedono le consultazioni, estremamente costruttive, con i partner mediterranei sull'attuazione del programma regionale, si stanno programmando interventi volti a combattere l'immigrazione clandestina (formazione dei poliziotti e degli esponenti dell'apparato giudiziario, creazione di una rete Euromed per la raccolta dei dati e la ricerca pluridisciplinare sui fenomeni migratori, ecc.). La Commissione valuterà inoltre se sia possibile avviare nuovi interventi contro l'emigrazione clandestina nell'ambito dei vari programmi regionali MEDA. Si potrebbe vagliare, ad esempio, la fattibilità di una rete tra i porti del Mediterraneo meridionale onde agevolare, tra l'altro, gli scambi di informazioni sulle imbarcazioni sospette e sull'immigrazione clandestina. Va prestata attenzione anche alle migrazioni di transito dall'Africa subsahariana, di cui la Commissione analizzerà le cause principali per capirle meglio e cercare una soluzione.

Il programma regionale CARDS, che interessa i Balcani occidentali, intende favorire la partecipazione di Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Repubblica federale di Jugoslavia e ex Repubblica iugoslava di Macedonia al processo di stabilizzazione e di associazione, pietra angolare della politica dell'UE nella regione, onde promuovere la cooperazione regionale riguardante, fra l'altro, la giustizia e gli affari interni. La cooperazione regionale in materia di emigrazione è di particolare importanza in una regione confinante con l'UE caratterizzata da frontiere "porose" e da infrastrutture carenti. Oltre al potenziamento delle attrezzature e delle

infrastrutture, per migliorare il controllo delle frontiere si promuoveranno lo sviluppo istituzionale, l'assistenza tecnica e i gemellaggi. Si presterà particolare attenzione al controllo delle frontiere con la Romania (aeroporti internazionali, accessi al mare e porti marittimi, principali valichi di frontiera), allo sviluppo di servizi frontalieri statali adeguati, al potenziamento della polizia e degli altri organismi nazionali e regionali incaricati di combattere la criminalità e l'emigrazione clandestina, al coordinamento tra le autorità di controllo delle frontiere, le autorità di polizia nazionali e le amministrazioni doganali, agli scambi di informazioni e alle indagini congiunte. Si rafforzerà il coordinamento internazionale a scopo di prevenzione (scambi di informazioni) e di intervento (indagini congiunte sull'introduzione clandestina di persone, rimpatrio dei clandestini, ecc.).

Il programma TACIS relativo alla giustizia e agli affari interni in corso nell'Europa orientale e nell'Asia centrale si prefigge principalmente i tre obiettivi seguenti: sviluppare un sistema globale per la gestione delle frontiere, l'emigrazione e l'asilo onde combattere l'introduzione dei clandestini e ridurre i flussi migratori illegali (si propongono azioni concrete quali la fornitura di attrezzature per il controllo delle frontiere, la formazione delle guardie di frontiera e il miglioramento della capacità dei paesi partner di gestire l'immigrazione legale e il diritto di asilo); lottare contro il traffico di droga predisponendo un "filtro" tra l'Afghanistan e le zone geografiche lungo la "via della seta"; attuare misure anticorruzione efficaci negli Stati partner (adozione di una legislazione e di pratiche adeguate nella pubblica amministrazione e nella società civile per combattere efficacemente il fenomeno). Questa dimensione inciderà probabilmente anche sull'emigrazione clandestina. Il nuovo programma regionale Tacis per l'Asia centrale prevede inoltre una cooperazione relativa all'emigrazione e alle questioni connesse, tra cui il miglioramento della capacità di gestione delle frontiere; la costruzione di valichi di confine nella regione trifrontaliera della valle di Ferghana, onde favorire il commercio transfrontaliero e agevolare la circolazione delle persone e delle merci; la promozione della cooperazione transfrontaliera tra i servizi incaricati di applicare la legge, le guardie di frontiera e i doganieri della regione; il mantenimento delle misure antidroga; l'introduzione di regimi antiriciclaggio del denaro sporco in Kazakistan e in Uzbekistan.

Fermo restando che le attività in programma per quanto riguarda l'emigrazione hanno particolare importanza per queste tre regioni, che confinano con quella che sarà la futura Europa ampliata, il fenomeno migratorio sta diventando sempre più rilevante anche nelle discussioni e nella cooperazione con le altre regioni.

Il dialogo sull'emigrazione procede bene anche in Asia, nell'ambito dell'ASEM. La conferenza ministeriale dell'ASEM sulla cooperazione per la gestione dei flussi migratori dell'aprile 2002 ha adottato la cosiddetta "dichiarazione di Lanzarote", avviando inoltre una cooperazione da cui scaturiranno iniziative comuni proposte dai partner dell'ASEM. A tal fine, si è deciso di creare, se del caso, una rete di punti di contatto per coordinare e preparare le riunioni tra gli esperti dei partner e le future riunioni tra i direttori generali dei servizi di immigrazione dell'ASEM, durante le quali si discuterà dei flussi migratori illegali e dell'individuazione dei documenti falsi e contraffatti. La prima di queste riunioni potrebbe essere indetta entro la fine dell'anno.

Prendendo spunto dalla dichiarazione politica del vertice UE-America latina-Caraibi svoltosi a Madrid nel maggio 2002, durante il quale gli Stati delle due regioni si sono impegnati ad eseguire un'analisi integrata dei diversi aspetti dell'emigrazione fra i loro territori, la Commissione ha iniziato a vagliare le possibilità di dialogo su questo argomento.

Per quanto riguarda i paesi ACP, l'accordo di Cotonou firmato nel giugno 2000, che entrerà prossimamente in vigore, contiene disposizioni specifiche sulla cooperazione in materia di

emigrazione, specie per quanto riguarda la prevenzione e la lotta contro l'immigrazione clandestina (articolo 13). Dell'emigrazione si discuterà in modo approfondito nell'ambito del partenariato ACP-UE. Il Consiglio dei ministri ACP-CE "*esamina i problemi posti dall'immigrazione illegale in vista, all'occorrenza, di definire una politica di prevenzione*". L'accordo di Cotonou contiene inoltre una *clausola di riammissione* standard e l'impegno di negoziare *accordi di riammissione* su richiesta di una delle Parti. Le disposizioni giuridicamente vincolanti dell'accordo di Cotonou consentono quindi di inserire i problemi connessi all'emigrazione clandestina o alla riammissione tra gli argomenti del dialogo politico con l'intero gruppo ACP o con i singoli paesi ACP interessati (articolo 8).

Per completare queste strategie regionali di cooperazione in materia di emigrazione, si sono avviati vari programmi di cooperazione direttamente connessi all'emigrazione nei singoli paesi (Marocco, paesi dei Balcani, nuovi Stati indipendenti, Cina, ecc.).

7. SOCCORSI E RICOSTRUZIONE

Gli aiuti umanitari non bastano né a soddisfare interamente il fabbisogno creato dal protrarsi delle crisi né a garantire soluzioni durature. Nell'ambito della presente comunicazione, non va dimenticato il nesso importante che esiste tra soccorsi, ripristino e sviluppo. Nell'aprile 2001 la Commissione ha pubblicato una comunicazione in proposito; i suoi servizi si accerteranno anche in futuro che i partner organizzino gli aiuti di urgenza in modo che, una volta cessati, subentrino altri strumenti volti al conseguimento degli obiettivi di sviluppo a lungo termine.

Gli interventi attuati dalla CE a norma del regolamento 2130/2001 relativo alle azioni nel settore degli aiuti alle popolazioni sradicate nei paesi in via di sviluppo dell'America latina e dell'Asia sono un esempio di come si possano collegare attività umanitarie e cooperazione allo sviluppo, acquisendo esperienza e creando meccanismi preistituzionali su cui si potrà basare il futuro sviluppo. Il sostegno alle popolazioni sradicate nelle altre regioni geografiche potrebbe essere finanziato direttamente da altri strumenti generali quali il Fondo europeo di sviluppo (FES) e MEDA²².

Il reinsediamento dei rifugiati e il sostegno ai rifugiati che tornano in situazioni di postconflitto richiedono per definizione una cooperazione tra gli Stati limitrofi. Nelle zone di conflitto, dove sussistono talvolta profonde divisioni, una diffidenza sociale generalizzata e notevoli traumi, un ritorno prematuro dei rifugiati può essere fonte di nuove tensioni, conflitti o atti di violenza. La scelta del momento opportuno e il coordinamento sono pertanto di fondamentale importanza. Si stanno già attuando o preparando numerosi programmi di sostegno alle persone sradicate (ad esempio in sede di CARDS). La Comunità continuerà ad appoggiare iniziative quali i programmi intesi ad agevolare l'insediamento nel paese ospitante dei rifugiati che non intendono tornare nel loro paese di origine e a ridurre le pressioni sociali e politiche che comporta questo insediamento semipermanente (esempio: ritorno degli sfollati non albanesi nella RFI) e i programmi volti a facilitare il ritorno transfrontaliero in situazioni di postconflitto. La cooperazione deve essere sostenuta anche dalla comunità internazionale, specie per quanto riguarda i flussi di informazioni e la definizione di strategie concordate in materia di cittadinanza, pensioni, previdenza sociale, sanità e istruzione.

²² La Commissione propone di inserire gli interventi finanziati a norma del regolamento 2130/2001 nel più vasto programma ALA.

8. A PIÙ LUNGO TERMINE: MISURE RIGUARDANTI LE SPINTE MIGRATORIE

Secondo la Commissione, l'attuale politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo contribuisce già all'efficacia della politica dell'UE in materia di emigrazione e alla gestione dei flussi migratori. La politica di sviluppo della Comunità mira ad eliminare alcune cause profonde dei flussi migratori e ad abbreviare la durata dei "picchi di emigrazione". Detta politica cerca inoltre di impedire e di arginare l'emigrazione forzata, da sud a nord e da sud a sud, e di aiutare i paesi in via di sviluppo a far fronte all'afflusso di profughi e di sfollati. Si ritiene quindi opportuno mantenere le misure di lotta contro la povertà e gli attuali settori prioritari della politica di cooperazione allo sviluppo della CE.

Il Consiglio europeo di Siviglia ha confermato che *"un approccio integrato, globale ed equilibrato, inteso ad affrontare le cause profonde dell'immigrazione clandestina, deve restare l'obiettivo costante dell'Unione europea a lungo termine"*. In tale ottica, il Consiglio europeo ha ricordato che *"l'intensificazione della cooperazione economica, lo sviluppo degli scambi commerciali, l'aiuto allo sviluppo, nonché la prevenzione dei conflitti sono altrettanti strumenti per promuovere la prosperità economica dei paesi interessati e per ridurre così le cause all'origine dei movimenti migratori"*²³.

Nel novembre 2000, il Consiglio e la Commissione hanno adottato una dichiarazione sulla politica comunitaria di sviluppo, finalizzata tra l'altro a concentrare la cooperazione allo sviluppo della Comunità in un numero limitato di settori prioritari. Sarebbe inopportuno inserire nuovi settori prioritari nel quadro globale consolidato della politica di sviluppo. La politica di sviluppo della Comunità europea identifica sei settori prioritari, con particolare attenzione alla riduzione della povertà²⁴, nonché tre temi "orizzontali" o trasversali (questioni di genere, ambiente, diritti umani).

Per sfruttare al massimo gli effetti positivi dell'emigrazione sullo sviluppo e ridurre quelli negativi, si dovrebbero inserire i problemi dell'emigrazione nelle strategie di riduzione della povertà. Per garantire la necessaria coerenza tra le politiche comunitarie in materia di sviluppo e di emigrazione, occorre valutare sistematicamente il nesso tra problemi dell'emigrazione, settori prioritari e temi trasversali della politica di sviluppo dell'UE, individuando gli interventi necessari. I seguenti settori pertinenti della politica di sviluppo potrebbero prestarsi ad ulteriori interventi.

Commercio e sviluppo

La creazione e il mantenimento dei posti di lavoro nei paesi in via di sviluppo sono il modo migliore di eliminare uno dei fattori all'origine dell'emigrazione internazionale, cioè la disoccupazione e la mancanza di prospettive economiche. Nell'ambito della sua politica di emigrazione, quindi, la Comunità dovrebbe promuovere attivamente il miglioramento dell'accesso effettivo al mercato dell'UE e degli altri paesi industrializzati per i prodotti dei paesi in via di sviluppo. Si dovranno inoltre favorire il commercio sud-sud, gli investimenti esteri diretti nei paesi in via di sviluppo e le norme fondamentali del lavoro. Le politiche attuate in questi settori contribuiscono al conseguimento degli obiettivi della politica di emigrazione della Comunità e vanno quindi rafforzate per quanto possibile.

Rispetto ai progressi fatti in termini di liberalizzazione dei flussi di merci e di capitali, il dibattito internazionale sulla libera circolazione delle persone si trova ancora nella fase

²³ Conclusioni del Consiglio europeo di Siviglia, 21 e 22 giugno 2002.

²⁴ COM(2000)212 def. del 26 aprile 2000.

iniziale. La Comunità europea dovrebbe promuovere riflessioni e discussioni più approfondite in merito, anche nell'ambito delle organizzazioni internazionali competenti quali l'OMC, l'OIL e la Banca mondiale.

Prevenzione dei conflitti, integrazione e cooperazione regionali

La storia dell'Europa ci insegna che l'integrazione e la cooperazione regionali sono il modo migliore per scongiurare le guerre e i conflitti violenti. Analogamente, la promozione dell'integrazione regionale nei paesi in via di sviluppo contribuisce concretamente ad evitare i conflitti all'origine degli spostamenti dei profughi. Si proseguiranno e si rafforzeranno, se del caso, le attività e i programmi in corso in materia di integrazione regionale e di prevenzione dei conflitti, in particolare il sostegno alle organizzazioni regionali con un mandato specifico di prevenzione dei conflitti.

Si rafforzerà il sostegno della CE alle attività di prevenzione dei conflitti a livello regionale (azioni di riconciliazione, sostegno ai programmi di smobilitazione, disarmo e reinserimento dei combattenti, reti di pace, gestione comune delle scarse risorse naturali). La CE continuerà inoltre ad appoggiare i programmi di cooperazione nelle regioni di confine volti a promuovere la riconciliazione regionale e ad allentare le tensioni, ad esempio attraverso progetti infrastrutturali a diretto vantaggio dell'attività produttiva e commerciale locale, della società civile e delle ONG.

Sviluppo della capacità istituzionale e buon governo

L'emigrazione forzata è causata anzitutto dal pessimo funzionamento delle strutture democratiche, dalla debolezza delle istituzioni, dalla mancanza di uno Stato di diritto e dal malgoverno. La politica di sviluppo delle CE continuerà ad occuparsi di questi problemi anche attraverso gli interventi volti ad arginare l'afflusso di profughi, tra cui: riforme istituzionali e costituzionali, sostegno al dialogo tra lo Stato e l'opposizione, riforma del sistema elettorale e elezioni, rafforzamento del sistema partitico, dei media e della società civile, mediazione tra i gruppi in conflitto, misure volte a rafforzare e a garantire i diritti dell'uomo e delle minoranze, misure anticorruzione, riforma della polizia, del sistema giudiziario e della pubblica amministrazione.

Sicurezza alimentare e sviluppo rurale sostenibile

La fame figura fra i principali fattori all'origine dell'emigrazione. Negli ultimi tempi, molti spostamenti in massa dei rifugiati sono stati causati da siccità e mancati raccolti. Per limitare l'emigrazione dei poveri a fini "di sopravvivenza", quindi, occorrono politiche di sviluppo che contribuiscano alla sicurezza alimentare e agevolino l'accesso al cibo e all'acqua potabile.

In un contesto più ampio, una politica di sviluppo finalizzata ad uno sviluppo rurale sostenibile, che fornisca un numero sufficiente di posti di lavoro e un reddito adeguato agli abitanti delle zone rurali, frenerà l'esodo verso le città, da cui parte di solito l'emigrazione internazionale.

Il nesso tra emigrazione e sviluppo rurale assume particolare importanza nel contesto dell'emigrazione sud-sud, quando i rifugiati di origine rurale svolgono attività agricole nel paese di accoglienza. In tale contesto, la politica di sviluppo della CE dovrebbe aiutare i paesi in via di sviluppo ospitanti ai fini del reinsediamento volontario e dell'integrazione dei rifugiati nel processo di sviluppo rurale.

SEZIONE C – SVILUPPI POLITICI

9. DIALOGO POLITICO E CLAUSOLA SULL'EMIGRAZIONE

Nei suoi accordi di associazione o di cooperazione, l'Unione europea inserirà sistematicamente il nesso emigrazione-sviluppo nell'ordine del giorno del dialogo politico e introdurrà, se del caso, i problemi dell'emigrazione nel dialogo economico e sociale. Oltre a discutere dell'immigrazione clandestina e della riammissione, si dovrebbero includere, se del caso, nel dialogo i seguenti aspetti:

- analisi delle cause profonde dell'emigrazione e della possibilità di affrontarle in modo globale;
- politica comunitaria in materia di emigrazione legale e gestione dell'emigrazione da parte del paese terzo interessato nonché, se del caso, definizione di politiche volte a combattere l'immigrazione illegale, specie per quanto riguarda l'introduzione clandestina e la tratta di esseri umani, e ad agevolare il ritorno e la riammissione dei clandestini;
- migliore integrazione dei migranti legali che vivono e lavorano nell'UE, ponendo l'accento sul pari trattamento dei lavoratori stranieri legalmente occupati e sulle politiche volte a combattere le discriminazioni ai danni dei cittadini di paesi terzi; si potrebbe rivolgere particolare attenzione alla lotta contro il razzismo e la xenofobia nonché all'istruzione e alla formazione, compresa l'integrazione professionale degli studenti nei paesi di origine; programmi futuri dell'UE volti a regolamentare la domanda e l'offerta di manodopera poco qualificata, anche mediante permessi di lavoro temporanei, per ridurre radicalmente le cause dell'immigrazione clandestina nell'UE;
- agevolazione della "circolazione dei cervelli" e modi per aiutare i migranti che risiedono legalmente nell'UE a contribuire al processo di sviluppo del loro paese di origine.

Il Consiglio europeo di Tampere ha sottolineato che il partenariato con i paesi di origine e di transito sarà un elemento fondamentale delle politiche esterne dell'UE in materia di emigrazione. Il Consiglio europeo di Siviglia del giugno 2002 ha insistito affinché *"in qualsiasi futuro accordo di cooperazione, accordo di associazione o accordo equivalente che l'Unione europea o la Comunità europea concluderà con qualsiasi paese sia inserita una clausola sulla gestione comune dei flussi migratori, nonché sulla riammissione obbligatoria in caso di immigrazione clandestina"*.²⁵

Alla stregua degli altri recenti accordi di partenariato e di cooperazione, l'accordo di Cotonou tra l'UE e gli Stati ACP contiene disposizioni specifiche sulla cooperazione in materia di emigrazione, anche per quanto riguarda la prevenzione e la lotta contro l'immigrazione clandestina. Viste le conclusioni del Consiglio sulla cooperazione intensificata con i paesi terzi per la gestione dei flussi migratori adottate nel novembre 2002, la Commissione ritiene che l'articolo 13 dell'accordo di Cotonou costituisca un quadro d'intervento globale ed equilibrato, su cui potrebbero basarsi le future clausole sull'emigrazione da negoziare con altri paesi terzi. A suo parere, tuttavia, è necessario mantenere una flessibilità sufficiente per poter procedere agli adeguamenti richiesti dall'andamento dei negoziati e dalle caratteristiche specifiche di ciascun caso.

²⁵ Conclusioni del Consiglio europeo, Siviglia, 21 e 22 giugno 2002.

10. MANODOPERA QUALIFICATA

La politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo è spesso ostacolata dagli effetti negativi della "fuga di cervelli". È indispensabile quindi aumentare le buone possibilità di lavoro in loco. A tal fine, si potrebbe puntare a:

- promuovere l'outsourcing tra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo, segnatamente per l'informatica, le biotecnologie e la RST. Si arriverebbe così ad un "telelavoro" globale, con persone altamente qualificate (e relativamente ben pagate) dei paesi in via di sviluppo che vendereanno i loro servizi a società dei paesi industrializzati. Gli Stati membri potrebbero eventualmente rivedere le restrizioni applicate in materia di visti per agevolare i brevi trasferimenti nell'UE eventualmente necessari;
- promuovere, nell'ambito del dialogo politico, politiche del lavoro nei paesi in via di sviluppo onde attirare e reinserire i migranti qualificati che lavorano all'estero. Oltre ad assicurare condizioni di lavoro favorevoli, si prenderebbero disposizioni pratiche quali il riconoscimento dei titoli d'istruzione e dell'esperienza acquisiti all'estero;
- agevolare il cosiddetto "ritorno virtuale", cioè quando un migrante contribuisce allo sviluppo del suo paese di origine pur senza tornare a risiedervi permanentemente. In tale contesto, si potrebbero potenziare le strutture di comunicazione tra le comunità transnazionali e il loro paese o la loro regione di origine (agevolando, ad esempio, le "teleconferenze" da parte di docenti universitari emigrati presso le università locali e nelle lingue locali).

Il settore sanitario africano, che sta lottando contro la pandemia di AIDS, viene considerato la vittima principale di questo processo. Nel giro di pochi anni, tre quarti dei medici di nazionalità zambiana hanno lasciato il paese, mentre 21.000 medici sono emigrati dalla Nigeria nei paesi industrializzati. Un gran numero di infermiere/i della Nigeria e del Sudafrica trova lavoro nell'UE, dove guadagna anche dieci volte di più.

- Considerata la situazione sanitaria disastrosa di questi paesi, l'UE potrebbe vedere se sia possibile applicare un codice di condotta per le istituzioni sanitarie dello Stato che vieti di assumere personale medico proveniente dall'Africa subsahariana e da altri paesi in via di sviluppo con una carenza di personale domestico.

Mentre circa 100.000 africani lavorano attualmente nell'UE e nell'America settentrionale²⁶, un numero più o meno equivalente di esperti non africani vive e lavora nell'Africa subsahariana, occupandosi per lo più di aiuto allo sviluppo e di aiuti umanitari. Questi migranti economici non africani, un gran numero dei quali opera nel settore sanitario, occupano posti che di solito non sono accessibili a persone africane qualificate a condizioni altrettanto favorevoli.

- In tale contesto, la Comunità potrebbe offrire alla popolazione locale i posti di lavoro attualmente destinati al personale straniero, specie nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, a condizioni finanziarie sufficientemente convenienti da costituire un'alternativa all'emigrazione. Per agevolare il processo, si modificherebbero le modalità dell'assistenza tecnica ai paesi in via di sviluppo, in coordinamento con il PSNU.

²⁶ OIM, World Migration Report, 2000.

11. ACCORDI DI RIAMMISSIONE

La Comunità ha firmato l'accordo di riammissione con Hong Kong il 27 novembre 2002 e ha siglato gli accordi con lo Sri Lanka e Macao rispettivamente nel maggio e nell'ottobre 2002. Dopo l'adozione da parte del Consiglio delle direttive di negoziato per gli accordi di riammissione con Russia (2000), Pakistan (2000), Marocco (2000) e Ucraina (2002), si sono avviati contatti preliminari con questi paesi per preparare i negoziati ufficiali.

Basandosi sulle conclusioni del Consiglio del 29 aprile 2002 e sulle conclusioni di Siviglia, nell'ottobre 2002 la Commissione ha presentato al Consiglio le raccomandazioni relative a quattro decisioni del Consiglio che la autorizzano a negoziare accordi di riammissione tra la Comunità europea e l'Albania, l'Algeria, la Cina e la Turchia.

Su richiesta della Comunità, inoltre, la Commissione avvierà per suo conto i negoziati per nuovi accordi di riammissione con i paesi ACP previa ratifica dell'accordo di Cotonou e sulla base delle sue disposizioni. Nell'articolo 13 dell'accordo di Cotonou, ciascuno degli Stati ACP si è impegnato ad accettare *“il rimpatrio e la riammissione dei propri cittadini presenti illegalmente sul territorio di uno Stato membro dell'Unione europea e li riammette sul proprio territorio su richiesta di detto Stato membro e senza ulteriori formalità”*. Considerato tuttavia che uno dei problemi principali dei clandestini è la mancanza di documenti che consentano di identificarli e di stabilirne la nazionalità, sarebbe opportuno estendere quest'obbligo ai cittadini dei paesi terzi. Questo punto potrebbe figurare nei futuri accordi di riammissione con i paesi ACP, che si concentrerebbero sulle modalità pratiche, amministrative e di altro genere della riammissione e del ritorno. Gli accordi verrebbero negoziati nel quadro dell'applicazione dell'articolo 13, compresi i suoi elementi relativi allo sviluppo e gli altri aspetti di particolare importanza per i paesi ACP. La Commissione presenterà ulteriori proposte al riguardo in una fase successiva, parallelamente alla prevista comunicazione sull'integrazione dei migranti legali nell'UE.

L'esperienza insegna a non sottovalutare i tempi necessari per negoziare un accordo di riammissione, che viene considerato favorevole soltanto all'UE, e a non aspettarsi di ottenere rapidamente risultati. Per concludersi in modo positivo, il processo deve inserirsi in un'agenda di cooperazione più vasta, che tenga debitamente conto delle difficoltà incontrate dai paesi partner per affrontare efficacemente i problemi connessi all'emigrazione. La Commissione ritiene pertanto che il *“meccanismo di leva”*, che consiste nell'offrire incentivi affinché i paesi terzi collaborino al negoziato e alla conclusione degli accordi di riammissione con la Comunità europea, debba essere attuato paese per paese, nell'ambito del dialogo globale con i paesi terzi sulla politica, sulla cooperazione e sulla programmazione.

In tale contesto, la Commissione potrebbe fornire all'occorrenza un sostegno specifico per la preparazione e l'applicazione degli accordi di riammissione da parte dei paesi terzi, aumentando l'assistenza tecnica e finanziaria per migliorare la gestione dei flussi migratori. Per finanziare questo sostegno specifico si dovrebbero stanziare risorse sufficienti a titolo della linea di bilancio B7-667, tenendo conto della sua complementarità con gli altri finanziamenti e dei condizionamenti di bilancio dell'UE. La programmazione della linea suddetta deve rimanere coerente con la strategia globale per lo sviluppo del paese interessato e la sua attuazione deve conformarsi ai principi, alle procedure e alle modalità proprie dei programmi comunitari di assistenza esterna. Le misure di sostegno, infine, devono essere attuate di concerto con gli Stati membri mediante un'opportuna ripartizione dei compiti e degli oneri.

Non sempre, però, questo sostegno specifico costituisce un incentivo sufficiente, viste le notevoli ripercussioni che gli accordi di riammissione possono avere sui paesi terzi interessati. Come paesi di transito, infatti, questi ultimi devono provvedere al rimpatrio delle persone in questione, che comporta un onere considerevole in termini tecnici e finanziari. La stessa reintegrazione dei suoi cittadini può essere fonte di condizionamenti supplementari per il mercato del lavoro di un paese o per i suoi programmi di aiuti di Stato.

In questi casi, la Comunità europea e gli Stati membri dovrebbero essere disposti a concedere incentivi supplementari nell'ambito della politica, della cooperazione e della programmazione globali con i paesi interessati. Il margine di manovra a livello comunitario è tuttavia limitato.

Solo se risultano del tutto compatibili con l'OMC, infatti, potranno essere concessi incentivi ai paesi terzi che collaborano sotto forma di un migliore accesso al mercato o di preferenze tariffarie. Se l'entità dei fondi disponibili rimarrà invariata, inoltre, aumentando gli aiuti allo sviluppo ai paesi con i quali la Comunità intende negoziare accordi di riammissione si ridurrebbero quelli concessi agli altri paesi terzi, penalizzando quindi i paesi che non pongono problemi di rilievo in termini di emigrazione. Si ritiene altrettanto difficile negoziare, a livello comunitario, misure compensative in materia di emigrazione quali una politica più generosa in materia di visti per i paesi che collaborano o contingenti più elevati di lavoratori migranti, anche perché ciò presupporrebbe una cooperazione e un coordinamento ottimali a livello degli Stati membri.

Poiché l'articolo 13 dell'accordo di Cotonou sancisce esplicitamente gli obblighi giuridici delle Parti per quanto riguarda la riammissione dei loro cittadini presenti illegalmente nel territorio di un'altra Parte e la conclusione di accordi di riammissione bilaterali, la Commissione non ritiene necessario offrire incentivi supplementari a questi paesi.

La Commissione ritiene inoltre che, per mantenere un'impostazione equilibrata, si debbano vagliare ad una ad una le soluzioni possibili tenendo conto sia dell'importanza del paese terzo in questione in termini di flussi migratori verso l'Unione europea che della situazione specifica di detto paese, nonché delle sue relazioni e della sua cooperazione con la Comunità e gli Stati membri.

12. STRATEGIE E PROGRAMMI: REVISIONE INTERMEDIA

Ai fini della programmazione e dell'attuazione pluriennali degli interventi di cui ai capitoli 6, 7 e 8, al momento della stesura dei documenti di strategia nazionale e regionale in collaborazione con gli Stati membri ci si è chiesti se fosse opportuno prestare particolare attenzione all'emigrazione, e secondo quali modalità. Inserendo l'emigrazione nei documenti di strategia nazionale e regionale attraverso il normale dialogo sulla programmazione si sono garantiti il pieno coinvolgimento del paese o della regione in questione nonché la differenziazione e l'individuazione delle priorità a seconda delle esigenze e della situazione politica. Al tempo stesso, la Commissione ha cercato di assicurare un coordinamento e una complementarità ottimali tra le azioni della Comunità e quelle degli Stati membri dell'UE.

La Commissione, inoltre, si è detta disposta ad avvalersi della revisione intermedia dei documenti di strategia nazionale (che dovrebbe iniziare nel 2003) per valutare l'opportunità di attribuire una maggiore priorità ai programmi specifici in materia di emigrazione, procedendo paese per paese nell'ambito del dialogo di programmazione. Le azioni esterne della Comunità potrebbero quindi essere adeguate per dare maggiore spazio alla politica di emigrazione e alle questioni connesse.

La Commissione sottolinea tuttavia che nel riesaminare i documenti di strategia nazionale e regionale si dovranno comunque tener presenti gli obiettivi globali della cooperazione comunitaria, destinati a rimanere invariati. Nello stabilire la portata della revisione, inoltre, non bisogna dimenticare che i programmi pluriennali costituiscono un impegno di sviluppo a lungo termine nei confronti del paese partner e della Comunità, la cui flessibilità è pertanto limitata.

Per di più, nel riesaminare la nostra cooperazione con i paesi terzi si deve tener conto, oltre al problema dell'emigrazione, della necessità di reagire ad altri cambiamenti di rilievo o a nuovi spunti delle politiche comunitarie, come gli sviluppi commerciali successivi a Doha, lo sviluppo sostenibile post-Johannesburg, la criminalità e il terrorismo. Viste le limitate risorse comunitarie, inoltre, la Commissione dovrà necessariamente decidere quali siano gli aspetti più prioritari ai fini dell'assegnazione dei fondi, che verrà stabilita nel quadro dell'elaborazione dei documenti di strategia nazionale e regionale in modo da definire una strategia comunitaria equilibrata e coerente con l'aiuto di tutte le parti in causa.

13. ALTRE MISURE DI SVILUPPO ISTITUZIONALE

Nel concedere il sostegno comunitario per la preparazione e l'applicazione degli accordi di riammissione da parte dei paesi terzi, finanziato in particolare dalla linea di bilancio B7-667, ci si avvarrebbe dell'esperienza acquisita in materia di sviluppo istituzionale e di assistenza tecnica, puntando prevalentemente a:

- migliorare la legislazione nazionale e la gestione dell'emigrazione legale e del diritto di asilo, nel pieno rispetto delle convenzioni internazionali pertinenti;
- adeguare la legislazione nazionale per poter lottare in modo più efficace contro l'immigrazione clandestina, le attività criminali, la criminalità organizzata e la corruzione;
- potenziare le istituzioni dei paesi in via di sviluppo e fornire loro assistenza tecnica per aiutarli a combattere la tratta e l'introduzione clandestina di esseri umani;
- migliorare le capacità per quanto riguarda le dogane e l'applicazione della legge fornendo anche le attrezzature necessarie, sia pure con le debite precauzioni per quanto riguarda, in particolare, il duplice uso.

Le misure suddette saranno definite e attuate in base a principi tali da garantire la necessaria complementarità tra gli interventi finanziati da questo strumento e quelli finanziati dagli altri strumenti comunitari per lo sviluppo e la cooperazione, affinché l'azione esterna della Comunità mantenga una coerenza globale.

**II. RELAZIONE SULL'EFFICACIA DELLE RISORSE FINANZIARIE
DISPONIBILI A LIVELLO COMUNITARIO IN MATERIA DI RIMPATRIO
DEGLI IMMIGRATI E DEI RICHIEDENTI ASILO RESPINTI, DI
GESTIONE DELLE FRONTIERE ESTERNE E DI PROGETTI DI ASILO E DI
MIGRAZIONE NEI PAESI TERZI**

1. INTRODUZIONE

In occasione del vertice di Siviglia del 21 e 22 giugno 2002, il Consiglio europeo ha chiesto alla Commissione di presentare al Consiglio "una relazione sull'efficacia delle risorse finanziarie disponibili a livello comunitario in materia di rimpatrio degli immigranti e dei richiedenti asilo respinti, di gestione delle frontiere esterne e di progetti di asilo e di migrazione nei paesi terzi" (conclusioni della presidenza, punto 38).

La presente comunicazione mira a soddisfare tale richiesta: essa esamina gli strumenti esistenti attinenti, direttamente o indirettamente, ai settori individuati dal Consiglio europeo. Tuttavia, la Commissione ritiene che questo esercizio offra l'opportunità di procedere ad un'analisi più ampia, che includa non soltanto tutti gli strumenti finanziari già adottati, ma altresì gli strumenti finora previsti nel quadro delle politiche comuni in materia di asilo e di immigrazione. Occorre ricordare che il riferimento alle "risorse disponibili a livello comunitario", contenuto nelle conclusioni del Consiglio europeo di Siviglia, obbliga a tener conto delle norme applicabili a tutte le spese imputate al bilancio comunitario (necessità di una base giuridica, conformità con i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, rispetto delle prospettive finanziarie, programmazione pluriennale e valutazione ex-ante ed ex-post).

La presente relazione si fonda sui risultati dell'attuazione degli strumenti finora disponibili. Occorre tuttavia sottolineare che la valutazione dei risultati e dell'impatto di azioni e di programmi, legislativi o finanziari, è un processo di lungo periodo. La maggior parte delle iniziative nei settori interessati è invece stata avviata in epoca relativamente recente, e numerosi programmi e progetti sostenuti non hanno ancora raggiunto la fase dell'attuazione ovvero sono ancora in fase di realizzazione.

Conformemente alla strategia definita dalla Commissione europea in materia di valutazione e di studio dell'impatto delle sue politiche²⁷, questi programmi e azioni saranno oggetto di valutazione periodica, possibilmente effettuata da consulenti esterni. Il presente documento non va pertanto interpretato come un bilancio esaustivo.

È tuttavia possibile trarre alcuni insegnamenti dall'esperienza acquisita. Per molte di queste azioni, il 2003 e il 2004 saranno inoltre anni decisivi sotto il profilo dell'orientamento, che si tratti della fine della programmazione in corso o delle fasi preparatorie, dell'attuazione di nuovi strumenti o della presa in considerazione di priorità politiche emerse di recente. È dunque auspicabile che venga altresì effettuata un'analisi prospettica sull'utilizzo ottimale, coerente e coordinato delle risorse finanziarie, siano esse attinenti alla politica interna che alla dimensione esterna dell'azione comunitaria, congiuntamente con le politiche e gli strumenti messi in atto dagli Stati membri.

²⁷

In particolare la comunicazione alla Commissione SEC(2000) 1051 del 26.07.2000.

La presente relazione offre anche l'opportunità per interrogarsi, in una visione a più lungo termine, sulle sfide che la Comunità e gli Stati membri dovranno affrontare nei prossimi anni. La Commissione ritiene pertanto che occorra definire in anticipo gli orientamenti sui bisogni futuri della Comunità, in particolare in termini di risorse finanziarie, per permetterle di soddisfare le richieste formulate dal Consiglio europeo in occasione dei vertici di Tampere, Laeken e Siviglia.

Queste azioni devono naturalmente ispirarsi al rispetto rigoroso della vigente regolamentazione finanziaria, delle prospettive finanziarie definite di comune accordo dalle istituzioni comunitarie, nonché dei principi di razionalità e di efficacia nell'utilizzo del bilancio comunitario.

2. CONTESTO DELL'INTERVENTO FINANZIARIO DELLA COMUNITÀ

L'utilizzazione delle risorse del bilancio comunitario in attuazione o a sostegno di politiche di competenza della Comunità o dell'Unione europea è disciplinata dalle disposizioni dei trattati istitutivi. Essa deve rispondere in particolare ai principi di sussidiarietà e di complementarità.

2.1 Principi di sussidiarietà e di proporzionalità dell'azione comunitaria

Ai sensi dell'articolo 5 del trattato che istituisce la Comunità europea "nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario". Tale principio si applica obbligatoriamente anche quando il finanziamento, totale o parziale, di un'azione è a carico del bilancio comunitario, conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

In applicazione di tali principi, le proposte legislative comunitarie, comprese le proposte di finanziamento di azioni a carico del bilancio comunitario, devono:

- rispondere ad un problema che presenta aspetti transnazionali che non possono essere disciplinati in maniera soddisfacente mediante l'azione degli Stati membri;
- riguardare azioni o settori per i quali le azioni dei soli Stati membri o la mancanza di un'azione comunitaria sarebbero in conflitto con le prescrizioni del trattato o comunque pregiudicherebbero in modo rilevante gli interessi degli Stati membri;
- dimostrare che un'azione a livello comunitario produrrebbe evidenti vantaggi per la sua dimensione o i suoi effetti rispetto all'azione a livello di Stati membri.

2.2 Disciplina delle spese comunitarie - Rispetto delle prospettive finanziarie e programmazione pluriennale

L'evoluzione degli strumenti finanziari e la proposta di nuove iniziative devono iscriversi nel quadro delle prospettive finanziarie definite dall'accordo

interistituzionale del 6 maggio 1999²⁸. Il margine di manovra è relativamente ridotto, sia per quanto riguarda le politiche interne (rubrica 3), comprese le misure relative alla creazione di uno spazio europeo di libertà, di sicurezza e di giustizia, che le azioni esterne (rubrica 4).

Ogni evoluzione sostanziale nell'utilizzazione di queste risorse deve iscriversi nei limiti previsti, ed eventualmente essere oggetto di arbitraggi e di riassegnazioni in funzione delle priorità politiche dell'Unione. Naturalmente la Commissione, nel quadro della sua strategia politica annuale, può decidere di mettere l'accento sull'una o sull'altra priorità politica, traducendola successivamente in termini finanziari nel progetto preliminare di bilancio; la responsabilità finale sullo stanziamento delle risorse spetta però in ultima istanza all'autorità di bilancio

3. STRUMENTI DI POLITICA INTERNA DESTINATI ALLE POLITICHE DI ASILO E DI IMMIGRAZIONE E ALLA GESTIONE DELLE FRONTIERE ESTERNE

Tutti gli strumenti finanziari in questi settori trovano la loro base giuridica in atti adottati di comune accordo dalle istituzioni e dall'autorità di bilancio, tra cui il Consiglio. Inizialmente sviluppati come progetti pilota o azioni preparatorie, sono successivamente diventati, per decisione del Consiglio, programmi pluriennali.

3.1 Evoluzione delle risorse finanziarie comunitarie destinate alle politiche di asilo e di immigrazione e alla gestione delle frontiere esterne

Le risorse stanziare al titolo B5-8 "spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia" del bilancio comunitario per le politiche di asilo, di migrazione e di gestione delle frontiere esterne hanno registrato un aumento considerevole dopo l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, passando da 29 559 694 euro nel 1998 a 51 310 000 euro nel 2002. Il Fondo europeo per i rifugiati (FER) riceve da solo il 43% degli stanziamenti del titolo B5-8. Tuttavia, gli stanziamenti destinati alla politica comunitaria in materia di asilo, di immigrazione e di frontiere esterne rappresentano appena lo 0,83 % delle spese previste per le politiche interne della Comunità nel 2002.

3.2 Strumenti finanziari adottati in attuazione o a sostegno delle strategie di Tampere e di Laeken

Lo sviluppo progressivo di una politica comune nei settori dell'immigrazione e dell'asilo ha avuto come corollario la creazione di numerosi strumenti finanziari tra i quali è possibile distinguere sostanzialmente due tipi di interventi: il rafforzamento della cooperazione amministrativa e la « *promozione di un equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi* »²⁹.

²⁸ Accordo interistituzionale del 6 maggio 1999 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio, GU C 172 del 18.6.1999, pag. 1.

²⁹ Articolo 63, paragrafo 2, lettera b) del trattato che istituisce la Comunità europea.

3.2.1. *Strumenti volti a rafforzare la cooperazione amministrativa*

L'obiettivo dei programmi di cooperazione, attuati a complemento delle disposizioni legislative miranti a creare uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, è accrescere la comprensione reciproca tra i competenti servizi nazionali e migliorare le modalità di attuazione della normativa comunitaria in materia, allo scopo di sviluppare una comune cultura amministrativa e di uniformare le prassi seguite negli Stati membri nell'applicazione del diritto comunitario.

È utile ricordare che le prime basi di queste azioni non erano espressamente mirate ai settori individuati dal Consiglio europeo di Siviglia; esse sono state create con il varo del programma Sherlock (1996-2000), programma pilota di formazione, di scambi e di cooperazione nel campo dei documenti d'identità, con particolare riguardo all'individuazione di documenti falsi. Nel 1998, le attività del programma Sherlock sono state integrate nel programma Odysseus. Dotato di uno stanziamento indicativo di 12 milioni di euro per il periodo 1998-2002, Odysseus si è di fatto concluso alla fine del 2001, data alla quale la totalità degli stanziamenti previsti erano stati utilizzati. Il programma ha permesso di finanziare 155 progetti di cooperazione cui hanno partecipato, in maggioranza, servizi amministrativi nazionali o organizzazioni internazionali, e in misura minore, organizzazioni non governative ed enti di insegnamento o di ricerca. I progetti, incentrati su azioni di formazione e di tirocinio del personale amministrativo, di scambio di funzionari o di altri agenti abilitati, o di ricerca e di studio, erano ripartiti in modo quasi uniforme tra i tre settori coperti dal programma: asilo (28% dei progetti), immigrazione (28%) attraversamento delle frontiere esterne (23%) e progetti relativi a più d'una di queste problematiche (21%). Nel corso degli ultimi due esercizi (2000-2001) si è cercato di realizzare delle sinergie tra i progetti sostenuti nel quadro di Odysseus e nuove iniziative comunitarie, come la cooperazione con i paesi terzi in materia di migrazione, dando priorità alla partecipazione dei paesi candidati all'adesione.

Una nuova tappa è stata raggiunta con l'adozione, il 13 giugno 2002³⁰, del programma ARGO, per una durata di 5 anni e con una dotazione indicativa di 25 milioni di euro. Mentre Odysseus ha creato le basi per la cooperazione amministrativa, ARGO rappresenta un passo decisivo verso l'attuazione di cooperazioni operative, grazie al sostegno dato alla realizzazione di progetti comuni concreti: messa in comune di risorse, nonché possibilità di istituire centri operativi comuni e di creare gruppi composti da agenti di diversi Stati membri. Il programma prevede peraltro procedure per collegare la dimensione interna e quella esterna delle politiche degli Stati membri, prevedendo la possibilità di sostenere le attività degli Stati membri nei paesi terzi, in particolare nei paesi d'origine e di transito. Infine ARGO prevede disposizioni che consentono di reagire in maniera flessibile e rapida in situazioni di emergenza.

Subito dopo l'adozione della decisione che ha istituito il programma ARGO, la Commissione ha adottato le disposizioni per l'avvio di studi (studio di fattibilità sui controlli alle frontiere marittime, studio di fattibilità sugli aspetti tecnici e finanziari di un sistema d'informazione in materia di visti) e per la pubblicazione di un invito a

³⁰ Decisione 2002/463/CE del Consiglio, del 13 giugno 2002, che istituisce un programma d'azione finalizzato alla cooperazione amministrativa nei settori delle frontiere esterne, dei visti, dell'asilo e dell'immigrazione (programma ARGO), GU L 161 del 19.06.2002, pag. 11.

presentare proposte nel quadro del programma ARGO. I primi progetti presentati sono pervenuti alla Commissione nell'ottobre 2002 e sono in corso di valutazione. Potranno prendere avvio già a partire dalla fine del 2002.

3.2.2. *Il Fondo europeo per i rifugiati (2000-2004)*

In termini di volume finanziario, il Fondo europeo per i rifugiati costituisce attualmente il principale programma nel settore delle politiche comuni di asilo e di immigrazione.

3.2.2.1 Risultati delle azioni preparatorie (1997-1999) e principi che disciplinano il Fondo europeo per i rifugiati.

Il Fondo si basa sull'esperienza acquisita con le azioni preparatorie/azioni pilota attuate tra il 1997 e il 1999 nel quadro delle linee di bilancio B3-4113 (aiuto all'integrazione dei rifugiati), B7-6008 (aiuto al rimpatrio volontario dei rifugiati) e B5-803 (aiuto all'accoglienza e al soggiorno di rifugiati e di sfollati, accesso alle procedure di asilo). Nel corso del triennio, sono stati sostenuti 370 progetti, per un totale di più di 80 milioni di euro, di cui 14 300 000 euro messi a disposizione per permettere agli Stati membri di far fronte all'afflusso massiccio di sfollati provenienti dal Kosovo. Nel periodo 1997-1999, il 24% dei fondi è stato destinato alle condizioni di accoglienza (36,7% se si tiene conto degli stanziamenti supplementari accordati nel 1999 per il Kosovo), il 37,8% (31,1%) alle misure d'integrazione e il 38% (31,3%) al sostegno al rimpatrio volontario.

La maggioranza delle azioni finanziate nel settore dell'accoglienza ha permesso di rafforzare e migliorare la capacità e la qualità delle strutture d'accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati, in particolare le persone più vulnerabili (donne e minori non accompagnati), negli Stati membri, e di sviluppare l'assistenza all'accesso alle procedure d'asilo.

Le azioni d'integrazione finanziate coprivano azioni di consulenza e di sviluppo delle capacità, in particolare nel campo della formazione professionale e dell'accesso al mercato del lavoro, di istruzione e di integrazione nelle comunità locali del paese ospitante, di assistenza sanitaria e di accesso all'alloggio.

Il 60% dei progetti sostenuti nel quadro delle azioni preparatorie per l'aiuto al rimpatrio volontario era finalizzato al rimpatrio dei rifugiati o dei beneficiari di protezione sussidiaria o temporanea originari della Bosnia.

Il Fondo europeo per i rifugiati (linea B5-810) è stato istituito, sulla base dell'articolo 63, paragrafo 2, lettera b) del trattato CE, con decisione del Consiglio del 28 settembre 2000³¹, per il periodo 2000-2004; esso è dotato di stanziamenti indicativi per 216 milioni di euro su 5 anni (di cui 50 milioni di euro per la riserva destinata ad eventuali misure d'urgenza). Esso traduce in termini operativi e finanziari il principio di solidarietà tra gli Stati membri nell'attuazione di una politica comune in materia di asilo e attua una gestione congiunta con gli Stati membri, dato che il 95% dei fondi sono gestiti direttamente da questi ultimi.

³¹ Decisione 2000/596/CE del Consiglio, del 28 settembre 2000, che istituisce un Fondo europeo per i rifugiati, GU L 252 del 6.10.2000, pag.12.

Il FER abbraccia azioni finalizzate all'accoglienza, all'integrazione e al rimpatrio (compresa la reintegrazione nel paese d'origine) dei rifugiati, dei richiedenti asilo o delle persone che beneficiano o che hanno chiesto di beneficiare di regimi di protezione sussidiari o temporanei in uno Stato membro³².

Le attività del FER sono completate da una parte (settore tematico 9) dalle azioni del programma di iniziativa comunitaria EQUAL, volto a favorire l'accesso al mercato del lavoro dei richiedenti asilo, nel rispetto della normativa nazionale sul lavoro e delle disposizioni nazionali che fissano i diritti d'accesso al mercato del lavoro dei richiedenti asilo. Per gli anni 2001 e 2002 sono già stati approvati 46 progetti.

3.2.2.2. Valutazione dell'attuazione del FER nel triennio 2000-2002

La Commissione ha previsto una valutazione indipendente delle azioni del FER negli anni 2000, 2001 e 2002 che sarà disponibile nel corso del 2003. Infatti, poiché la decisione del Consiglio è stata adottata nel settembre 2000, i programmi di finanziamento per il 2000 e per il 2001 sono stati adottati contemporaneamente alla fine del 2000, e hanno validità fino alla fine del 2002. Al fine di raccogliere informazioni utili sui risultati dei primi due esercizi, la Commissione ha deciso di commissionare una valutazione indipendente di un ciclo completo di azioni, il che potrà essere effettuato soltanto all'inizio del 2003. Tuttavia, alla luce di quanto disposto nella decisione del Consiglio che istituisce il programma, la presente relazione può tracciare un primo bilancio dei primi due anni di attuazione del programma (bilancio intermedio dell'attuazione).

In questa fase è possibile quindi evidenziare alcuni elementi, senza tuttavia pregiudicare i risultati della valutazione indipendente che sarà effettuata nel 2003:

- per quanto riguarda le modalità di ripartizione degli oneri tra gli Stati membri, i meccanismi di calcolo previsti all'articolo 10 della decisione del Consiglio hanno consentito di compiere progressi nella ripartizione dei fondi disponibili per il FER in funzione dell'evoluzione degli oneri a carico degli Stati membri. Inoltre, fra i parametri definiti nella decisione del Consiglio per il calcolo degli stanziamenti annuali per gli Stati membri, gli importi fissi di cui all'articolo 10, paragrafo 1, hanno consentito di riequilibrare gli oneri relativi sostenuti da ogni Stato membro. Infine, l'autorità di bilancio ha aumentato la dotazione finanziaria per questa linea di bilancio rispetto alla previsione dettagliata contenuta nella proposta iniziale della Commissione, il che ha permesso di aumentare le risorse disponibili per ogni Stato membro partecipante al FER;

- il principio di solidarietà, nonché le modalità di ripartizione delle risorse tra gli Stati membri trovano tuttavia alcuni limiti nel fatto che i calcoli annuali sono basati sull'andamento del numero di persone che beneficiano o che richiedono di beneficiare dello status di rifugiato o di una forma di protezione sussidiaria o temporanea, senza tenere conto delle differenze strutturali tra gli Stati membri, e in particolare delle esigenze di investimento nei settori dell'accoglienza, dell'integrazione o del rimpatrio volontario. Si è potuto quindi constatare in pratica

³²

Il FER è legato in particolare all'attuazione della direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi, GU L 212 del 7.8.2001, pag.12.

che alcuni Stati membri non hanno utilizzato la totalità degli stanziamenti loro attribuiti in applicazione dei criteri definiti all'articolo 10 della decisione del Consiglio;

- l'applicazione dei metodi di calcolo di cui all'articolo 10, basati sui dati forniti da Eurostat e aggiornati dagli Stati membri, ha altresì consentito di evidenziare differenze a volte notevoli nelle metodologie statistiche. Sia questo problema "concreto" che l'attuazione e la valutazione dei bisogni e dell'impatto delle politiche comuni in materia di asilo e di migrazioni richiedono una maggiore armonizzazione di queste metodologie. La Commissione prevede dunque di rafforzare la cooperazione in questo settore;

- tra il 2000 e il 2002 si sono registrate variazioni relativamente contenute nelle quote relative dei fondi che gli Stati membri destinano alle varie misure: la maggioranza degli stanziamenti nazionali del FER è andata agli investimenti in materia di condizioni d'accoglienza dei richiedenti asilo (49,4%), a progetti d'integrazione, che hanno raccolto il 28,3% dei fondi, al rimpatrio volontario, che ha ricevuto il 22,23% dei fondi. Tra il 2000 e il 2002 si è tuttavia constatato un aumento consistente dei fondi destinati al rimpatrio (passati dal 15% dei fondi FER nel 2000 al 24% nel 2002);

- la "gestione congiunta", pur essendo per definizione l'espressione del principio di solidarietà, presenta tuttavia l'inconveniente di un certo "isolamento" delle azioni e dei programmi realizzati a livello nazionale. Nel quadro delle azioni comunitarie è possibile promuovere azioni transnazionali di scambio delle esperienze e creazione di reti, tuttavia i primi tre anni del programma evidenziano che questa possibilità è molto poco utilizzata dagli Stati membri;

- rispetto alle azioni preparatorie del 1997-1999, i primi anni di attuazione del FER sono stati caratterizzati da una certa rigidità del sistema di gestione, dovuta in particolare al ritmo annuale del processo di stanziamento dei fondi che limita la possibilità di finanziare iniziative strutturali o iniziative che per produrre effetti necessitano di un periodo di attuazione relativamente lungo. A ciò si aggiunge il trasferimento agli Stati membri della gestione amministrativa della selezione dei progetti e della loro gestione, che ha creato difficoltà ad alcune amministrazioni nazionali nella predisposizione delle risorse umane e dei sistemi necessari per questo nuovo compito.

3.3 Gli sviluppi previsti a breve e a medio termine

L'evoluzione degli orientamenti politici ha permesso di individuare nuove possibilità di azione che possono essere sviluppate nell'ambito del vigente quadro finanziario, in accordo con l'autorità di bilancio. Si tratta in particolare del miglioramento dei sistemi di informazione e di conoscenza dei fenomeni migratori e dell'avvio di azioni preparatorie a favore dell'integrazione dei cittadini di paesi terzi legalmente residenti sul territorio di uno Stato membro.

3.3.1. Una migliore conoscenza dei fenomeni migratori

L'attuazione di una politica comune in materia di asilo e di immigrazione e la valutazione dei risultati di questa politica richiedono una migliore conoscenza dei

fenomeni migratori, nonché l'elaborazione di strumenti e di indicatori affidabili nei settori dell'asilo e dell'immigrazione.

In tale contesto, il miglioramento della qualità e dello scambio delle informazioni, in particolare delle informazioni statistiche, in materia di asilo e di migrazioni costituisce una priorità importante. Nel maggio 2001 il Consiglio GAI ha adottato conclusioni relative all'analisi comune e al miglioramento dello scambio di statistiche in materia di asilo e di migrazione. La Commissione prosegue nell'attuazione dell'azione preparatoria "osservatorio europeo delle migrazioni" avviata nel 2002 e che prevede in particolare la creazione di una rete di nodi nazionali per lo scambio e l'aggiornamento delle informazioni relative alla dimensione politica, economica, demografica e sociale dei fenomeni migratori. La rete opererà in collaborazione con l'osservatorio europeo dei fenomeni razzisti e xenofobi.

La Commissione presenterà prossimamente al Consiglio un piano d'azione concernente diversi tipi di misure, compresa la proposta di nuovi metodi statistici e l'estensione dell'ambito di raccolta dei dati. La dotazione per queste azioni ammonta nel 2002 a 1,4 milioni di euro; nel 2003 gli stanziamenti dovrebbero essere pari a 2,6 milioni di euro.

3.3.2. L'attuazione di sistemi d'informazione efficienti

Il sistema Eurodac per il confronto delle impronte digitali, creato al fine di assicurare l'efficace applicazione della convenzione di Dublino, è stato il primo importante sistema d'informazione sviluppato a livello comunitario nel settore della giustizia e degli affari interni. Per lo sviluppo del sistema, che diverrà operativo il 1° gennaio 2003, sono stati investiti 9,6 milioni di euro.

Importanti risorse del bilancio comunitario dovranno essere stanziare anche per lo sviluppo del Sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) e del Sistema d'informazione sui Visti (VIS). Per quanto riguarda il SIS II, il Consiglio ha già deciso di imputare il finanziamento di tale strumento al bilancio comunitario (cfr. regolamento 2001/2424/CE del Consiglio e decisione 2001/886/GAI del Consiglio). La Commissione ha stimato in 23 milioni di euro³³ le risorse necessarie. Nei suoi orientamenti sul VIS, il Consiglio ha ugualmente chiesto alla Commissione di quantificare le risorse finanziarie necessarie al fine dello stanziamento di fondi adeguati nel quadro della procedura comunitaria di bilancio.

In ogni caso, le risorse per l'attuazione dei due progetti dipenderanno largamente dalle opzioni scelte dal Consiglio e fissate nelle basi giuridiche. Ciò include anche la definizione delle responsabilità rispettive della Commissione e degli Stati membri, nonché le scelte in merito alla gestione di questi strumenti una volta operativi.

3.3.3 Azioni preparatorie in materia di integrazione dei cittadini dei paesi terzi

Per quanto non espressamente citato nel paragrafo 38 delle conclusioni del Consiglio europeo di Siviglia, è opportuno menzionare il fatto che l'integrazione soddisfacente dei migranti nelle nostre società rimane un elemento centrale della complessiva

33

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 18.12.2001 - Lo sviluppo del sistema d'informazione Schengen II, COM(2001)720 definitivo.

strategia della UE in materia di immigrazione. Questa priorità è stata esplicitamente riconosciuta dal Consiglio europeo di Tampere che ha inserito l'"equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi" tra i titoli principali delle sue conclusioni. Inoltre, è essenziale favorire lo sviluppo di interazioni tra gli Stati membri, le collettività territoriali e locali e le organizzazioni non governative per promuovere la diffusione delle migliori pratiche in un settore che richiede allo stesso tempo sia un elevato livello di competenza che sensibilità nel rapporto con altre culture.

Nel passato sono stati compiuti sforzi notevoli a livello comunitario per conseguire questi obiettivi. Programmi come EQUAL nel settore del lavoro e dell'accesso al mercato del lavoro, le altre iniziative sviluppate nell'ambito dei fondi strutturali, il programma di azione comunitaria per la lotta alla discriminazione, le attività dell'osservatorio europeo dei fenomeni razzisti e xenofobi, il programma Leonardo da Vinci hanno dato un contributo importante in questo settore.

La nuova linea di bilancio (B5-815) per i progetti pilota, proposta dalla Commissione nel progetto preliminare di bilancio 2003, ha come obiettivo il rafforzamento di questa azione di integrazione dei cittadini dei paesi terzi, migranti per motivi economici, incoraggiando il dialogo tra i soggetti coinvolti, sostenendo la creazione di reti europee e promuovendo la conoscenza e l'informazione su queste questioni. La Commissione ha proposto una dotazione di 3 milioni di euro per il primo anno di attuazione. Le azioni preparatorie nel quadro di questa nuova iniziativa includeranno:

- scambi di informazioni e di migliori pratiche con l'obiettivo di individuare modelli trasferibili;
- cooperazioni transnazionali a livello nazionale, regionale e locale, che coinvolgano gli organi di governo e i rappresentanti della società civile, compresi i gruppi di migranti;
- sostegno ai programmi di accoglienza per i migranti di paesi terzi, con particolare attenzione ai gruppi più vulnerabili;
- azioni di informazione e di sensibilizzazione.

Un forte sostegno a favore di questa iniziativa è stato già espresso dall'autorità di bilancio che ha proposto di portare la dotazione prevista a 4 milioni di euro nel 2003.

3.3.4. Il futuro del Fondo europeo per i rifugiati

L'attuale fase del FER verrà a scadenza il 31 dicembre 2004. I risultati della valutazione intermedia, nonché le priorità che emergeranno dalla gestione di altri strumenti o di altre azioni preparatorie determineranno l'approccio che la Commissione seguirà nell'elaborazione della sua proposta relativa alle azioni a favore dei rifugiati e dei richiedenti asilo da intraprendere a livello comunitario dopo il 2004. Due elementi fondamentali devono fin d'ora essere presi in considerazione nel quadro della riflessione sul futuro del Fondo europeo per i rifugiati dopo il 2004:

- il FER è uno degli strumenti della politica comune in materia di asilo. La seconda fase di questo strumento dovrà dunque riflettere i progressi e i successi di questa politica dopo il 1999 e rispondere a priorità d'intervento e a obiettivi più precisi, derivanti in particolare dall'entrata in vigore delle direttive e dei regolamenti comunitari; questa seconda fase potrebbe inoltre consentire di sviluppare nuove

iniziative, ad esempio tramite l'integrazione tra le attività del Fondo dei programmi di reinsediamento ("resettlement") menzionati dalla Commissione nella sua comunicazione "Verso una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme e valido in tutta l'Unione per le persone alle quali è stato riconosciuto il diritto d'asilo" del 22.11.2000³⁴;

- l'eventuale sviluppo di nuove iniziative in materia di integrazione dei migranti e di politiche di rimpatrio porrà anche la questione del coordinamento di questi strumenti con le misure previste in questi stessi settori nel quadro del FER.

Peraltro, in questo contesto si potrebbe tener conto della priorità accordata al rimpatrio, in particolare delle persone in soggiorno irregolare. Infatti, il Fondo consente già agli Stati membri di cofinanziare azioni finalizzate al rimpatrio di richiedenti asilo e di rifugiati. Finora a queste azioni è stato destinato il 22% dei fondi utilizzati. Come si illustra in appresso, dato il ridotto margine di manovra concesso dalle prospettive finanziarie nel settore delle politiche interne, la creazione di uno strumento finanziario di sostegno ad una politica di rimpatrio imporrebbe una riassegnazione di parte degli stanziamenti del FER.

Si impone dunque una riflessione, la quale dovrà tenere conto sia della specificità delle persone interessate e dell'esigenza di efficacia delle azioni promosse, che degli imperativi posti dal rispetto del principio di razionalità nella gestione degli strumenti finanziari comunitari. A tale riguardo, un'opzione radicale potrebbe essere quella di limitare la parte relativa al Fondo esclusivamente all'accoglienza dei rifugiati e degli sfollati, nell'ipotesi che vengano istituiti programmi specifici in materia di integrazione (che riguarderebbe quindi tutti i tipi di migranti, ai fini della protezione internazionale o meno), e di aiuto al rimpatrio. Questa scelta, certo logica sotto il profilo di una certa riorganizzazione delle priorità politiche, avrebbe tuttavia, se si tiene conto delle necessarie riassegnazioni di risorse che essa comporterebbe, l'effetto di ridurre in misura corrispondente le risorse finanziarie messe a disposizione per lo sforzo di solidarietà autentica che ha ispirato la creazione del fondo.

4. STRUMENTI DI POLITICA ESTERNA

4.1 Contributo alla preparazione della futura Europa allargata

Nel corso degli ultimi anni sono stati compiuti enormi sforzi nei paesi candidati per potenziare la politica in materia di migrazione e la gestione delle frontiere. Nel quadro dell'allargamento, le questioni di migrazione, di asilo, di controllo delle frontiere e doganali sono sempre state seguite con particolare attenzione. Tra il 1997 e il 2001 sono stati erogati in totale 356 milioni di euro per vari progetti mirati nel quadro dei programmi nazionali Phare a favore dei 10 paesi candidati. Molti di questi progetti prevedevano una componente di gemellaggio, grazie alla quale esperti in materia di migrazione sono stati distaccati, per un periodo minimo di un anno, presso l'amministrazione di un paese candidato.

34

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Verso una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme e valido in tutta l'Unione per le persone alle quali è stato riconosciuto il diritto d'asilo, COM(2000)755 definitivo del 22.11.2000.

A complemento di queste iniziative, nel gennaio 2001, è stato avviato un programma Phare plurinazionale denominato "Gestione dei flussi migratori, dei visti e del controllo delle frontiere esterne" che coinvolge 10 paesi candidati. La Danimarca è stata incaricata del modulo migrazione. Il programma comprende azioni di formazione interattiva dei formatori e a partire dall'autunno del 2001 sono stati organizzati seminari nel quadro di ciascun modulo. Il progetto ha consentito di elaborare raccomandazioni adottate di comune accordo dagli Stati membri e dai paesi candidati, nonché un calendario per ogni modulo che i paesi candidati sono tenuti a rispettare.

4.2 Partenariati con i paesi terzi d'origine e di transito

In occasione del vertice di Tampere nell'ottobre 1999, il Consiglio europeo ha posto le basi per l'integrazione delle questioni di asilo e di immigrazione nella dimensione esterna dell'azione comunitaria; esso ha sottolineato che un approccio integrato, globale ed equilibrato mirante a combattere le cause profonde dell'immigrazione clandestina deve restare l'obiettivo costante dell'Unione europea nel lungo periodo, e che il partenariato con i paesi terzi interessati costituisce un elemento determinante del successo di questa politica.

A tale scopo, la Commissione, sulla base degli strumenti finanziari di cui dispone per la sua azione esterna, ha programmato diverse azioni volte a rispondere, direttamente o indirettamente, alla strategia definita a Tampere.

Date le nuove competenze conferite alla Comunità dal trattato di Amsterdam, la questione dell'immigrazione ed in particolare della lotta all'immigrazione clandestina è stata integrata anche in tutti gli accordi di associazione e di cooperazione sottoscritti dopo il 1999, in particolare con i paesi terzi del bacino del Mediterraneo, nonché negli accordi di partenariato e di cooperazione con i nuovi Stati indipendenti dell'Europa centrale e dell'Asia centrale, con gli Stati dei Balcani e con gli Stati ACP. Con alcuni paesi e regioni sono state intraprese iniziative, nel quadro della programmazione dell'aiuto esterno, che contribuiscono direttamente a mettere in pratica le nuove priorità in materia di gestione dei flussi migratori. Queste azioni sono finalizzate allo sviluppo delle regioni tradizionalmente a forte emigrazione, alla realizzazione di politiche e di infrastrutture di accoglienza dei richiedenti asilo, al rafforzamento delle capacità istituzionali, in particolare delle forze di polizia e del sistema giudiziario o al miglioramento del controllo alle frontiere esterne, alla lotta all'immigrazione clandestina e al traffico di esseri umani, al rimpatrio e alla reintegrazione dei rifugiati e degli sfollati. Si può citare ad esempio il programma di lotta all'immigrazione clandestina mediante il sostegno al miglioramento della gestione dei controlli alle frontiere adottato nell'ambito della cooperazione con il Marocco per il periodo 2002-2004, per il quale sono stati stanziati 40 milioni di euro. Inoltre, nel quadro del programma CARDS sono previsti più di 37 milioni di euro a sostegno della lotta all'immigrazione clandestina e al traffico di esseri umani e per il potenziamento delle capacità istituzionali di gestione delle politiche in materia di asilo e di migrazione nei paesi dei Balcani occidentali. Nel complesso, escludendo le azioni nei settori dell'aiuto al risanamento o dell'aiuto allo sviluppo volte ad affrontare le cause profonde delle migrazioni, per il periodo 2002-2004 sono stati programmati circa 440 milioni di euro, principalmente per azioni finalizzate al miglioramento della gestione del controllo delle frontiere e dei flussi migratori, nonché alla promozione della lotta all'immigrazione clandestina.

Sempre nel quadro dell'azione esterna della Comunità, le strategie e le misure volte a collegare l'aiuto di emergenza, il risanamento e lo sviluppo, quali il programma comunitario di aiuto alle popolazioni sradicate in Asia e in America latina in materia di rimpatrio, di reintegrazione e di risanamento a favore delle popolazioni sradicate, possono anch'esse svolgere un ruolo positivo in aree geografiche che registrano spostamenti massicci di popolazione. A complemento della politica di pacificazione, di riconciliazione e di prevenzione dei conflitti, questi programmi favoriscono inoltre soluzioni durature per le popolazioni rifugiate a causa di catastrofi naturali o di conflitti armati, limitando al contempo i fenomeni secondari di spostamento di queste popolazioni. Ad esempio, nel 2002 sono stati stanziati 48,7 milioni di euro per l'assistenza a favore della reintegrazione dei rifugiati e degli sfollati in Afghanistan.

Tutte queste iniziative sono state elaborate seguendo i principi ispiratori della riforma della gestione dell'aiuto esterno attuata a partire dal 2000 e basata in particolare sul processo di programmazione pluriennale degli strumenti dell'assistenza esterna. Il processo si fonda principalmente sui documenti di strategia nazionale o regionale ("Strategy Papers") nel quadro dei quali vengono definiti, per periodi da cinque a sette anni e in accordo con le regioni e i paesi terzi interessati, i settori d'intervento prioritari dell'azione comunitaria. Sulla base dei documenti di strategia vengono elaborati i programmi indicativi nazionali, che coprono un periodo da due a tre anni, e che fissano la ripartizione delle risorse finanziarie per il conseguimento degli obiettivi della strategia definita.

Un'altra iniziativa specifica è stata avviata dal 2001 al fine di rispondere direttamente all'approccio definito dal Consiglio europeo. Questa iniziativa consiste nel finanziamento, tramite la linea di bilancio B7-667, per un periodo di tre anni, della fase pilota di progetti innovatori in materia di cooperazione con i paesi terzi nel settore delle migrazioni. L'obiettivo è promuovere un approccio globale al fenomeno migratorio e creare, nel quadro dei partenariati con i paesi terzi d'origine e di transito, le condizioni di una gestione efficace dei flussi migratori. Con una dotazione di 10 milioni di euro nel 2001 e di 12,5 milioni di euro nel 2002, che l'autorità di bilancio prevede di portare a 20 milioni di euro nel 2003, questa iniziativa ha permesso nel 2001 di sostenere 15 progetti finalizzati all'attuazione di politiche di gestione delle migrazioni (7 progetti), di aiuto alle iniziative di rimpatrio volontario e di reintegrazione (5 progetti), e di prevenzione e di lotta all'immigrazione clandestina (3 progetti). Occorre tuttavia rilevare che la gestione di questa linea di bilancio e l'attuazione dei progetti restano per il momento al di fuori del quadro di programmazione dell'aiuto esterno.

5. LE NUOVE ESIGENZE INDIVIDUATE

Il Consiglio europeo di Siviglia ha invitato la Commissione a valutare le risorse finanziarie disponibili in tre settori particolari: il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare (migranti e richiedenti asilo respinti), la gestione delle frontiere esterne e i progetti di cooperazione con i paesi terzi in materia di migrazioni.

5.1 Uno strumento finanziario a sostegno della politica di rimpatrio?

Il libro verde e la comunicazione della Commissione su una politica comunitaria di rimpatrio delle persone che soggiornano illegalmente negli Stati membri³⁵ evocano la possibilità, congiuntamente all'elaborazione di standard minimi comuni e di modalità di cooperazione rafforzata tra gli Stati membri, della creazione di uno strumento finanziario specifico.

La Commissione ha tratto importanti insegnamenti dai progetti di rimpatrio volontario attuati nel quadro delle azioni preparatorie del FER, e in particolare sulla necessità di un approccio integrato, comprendente misure di consulenza e di preparazione, ma anche di accompagnamento al rimpatrio tramite dispositivi di accoglienza e di reintegrazione nel paese d'origine, condizione *sine qua non* del carattere duraturo del rimpatrio. Ugualmente applicabile ai rimpatri forzati, un tale approccio potrebbe, in un primo tempo, essere realizzato soltanto tramite una riassegnazione delle risorse attualmente disponibili per le politiche interne e per le azioni esterne della Comunità.

L'attuazione di tale strumento deve imperativamente fondarsi sull'individuazione e sulla quantificazione dei bisogni dell'Unione europea in materia e del valore aggiunto di un intervento finanziario comunitario. I risultati del programma dell'Unione europea per il rimpatrio in Afghanistan, in fase di elaborazione su iniziativa della presidenza danese, potrebbero fornire indicazioni sui mezzi effettivamente necessari all'attuazione di tali azioni, nonché sulle complementarità da conseguire tra l'azione degli Stati membri e un eventuale contributo da parte del bilancio comunitario. Oltre alla questione della complementarità in termini di mezzi finanziari, sarebbe anche imperativo garantire, ricorrendo agli opportuni meccanismi esistenti, un'articolazione più armoniosa delle azioni specifiche in materia di migrazione e di rimpatrio con i meccanismi, gli obiettivi e i programmi specifici a breve, a medio e a lungo termine sviluppati nel quadro dell'azione esterna della Comunità.

La questione dei mezzi eventualmente disponibili per un programma europeo di rimpatrio deve tenere conto delle prospettive finanziarie fino al 2006. Tuttavia, come accennato in precedenza, dopo il 2004 si potrebbe prevedere una riassegnazione di una parte degli stanziamenti destinati al Fondo europeo per i rifugiati: il 22% delle risorse del Fondo nel quinquennio 2000-2004, vale a dire 14 milioni di euro, sono stati utilizzati dagli Stati membri per misure di rimpatrio volontario dei rifugiati e dei richiedenti asilo.

5.2 Ripartizione degli oneri della gestione delle frontiere esterne tra gli Stati membri e l'Unione

Il paragrafo 32 delle conclusioni del Consiglio europeo di Siviglia affida alla Commissione il compito di effettuare, entro il giugno 2003, uno studio sulla ripartizione degli oneri della gestione delle frontiere esterne fra gli Stati membri e l'Unione.

Questa richiesta segue l'adozione, il 13 giugno 2002, da parte del Consiglio GAI del piano per la gestione delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea.

³⁵ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, COM (2002) 564 definitivo del 14 ottobre 2002.

Il piano propone lo sviluppo di una politica comune di gestione integrata delle frontiere esterne e mira a "giungere ad un quadro coerente in cui collocare l'azione comune a medio e lungo termine."

Il piano individua cinque componenti di questa politica comune, tra cui la ripartizione degli oneri. In particolare, il piano prevede la valutazione delle varie opzioni per la realizzazione della ripartizione degli oneri finanziari, riprendendo molti elementi contenuti a tale proposito nella comunicazione della Commissione "Verso una gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea"³⁶.

Il piano adottato dal Consiglio ribadisce le condizioni per il ricorso al bilancio comunitario, e riafferma in particolare che i bilanci nazionali devono rimanere la principale fonte degli investimenti e delle spese previste, riguardanti essenzialmente le attrezzature e le risorse umane, ma anche che occorre porre, a livello dell'Unione, le basi per una ripartizione degli oneri, nel rispetto delle prospettive finanziarie.

Il Piano suggerisce due settori fondamentali per i quali può essere previsto un contributo a carico del bilancio comunitario:

- il finanziamento di acquisti di materiale comune, in particolare per sostenere le azioni effettuate congiuntamente;
- la creazione di un meccanismo di redistribuzione finanziaria tra gli Stati membri.

Conformemente al calendario stabilito dalla presidenza del Consiglio, la Commissione deve predisporre, entro il giugno 2003, la relazione finale di valutazione delle opzioni finanziarie concernenti tale ripartizione. È altresì prevista la presentazione di una relazione intermedia a metà novembre 2002: quest'ultima relazione viene sostituita dalla presente comunicazione. Lo scopo della relazione intermedia era infatti effettuare una valutazione delle risorse finanziarie destinate a livello nazionale alla gestione delle frontiere esterne, basandosi sulle risposte fornite dagli Stati membri ad un questionario, da essi approvato, che è stato inviato all'inizio dell'agosto 2002. Al 30 settembre 2002, termine ultimo fissato in accordo con gli Stati membri, pochissime era le risposte pervenute.

Il questionario mira a determinare, da un lato, la situazione delle spese nazionali di investimento e di funzionamento per i controlli e la sorveglianza delle persone nel quadro della gestione delle frontiere esterne. Dall'altro, chiede agli Stati membri di fornire dati sulla reale pressione migratoria alle frontiere esterne nazionali. L'insieme delle risposte dovrebbe permettere alla Commissione di effettuare una valutazione comparativa valida delle spese nazionali, al fine di determinare l'entità degli oneri finanziari sopportati da ogni Stato membro per garantire la qualità e l'efficienza dei controlli e della sorveglianza delle persone ad un livello conforme alle disposizioni europee. A tale riguardo, il confronto dei contributi appare problematico, in particolare a causa dell'eterogeneità dei metodi di valutazione degli investimenti e

³⁶

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo "Verso una gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea ", COM(2002) 233 definitivo del 7.5.2002.

dei bisogni, nonché della difficoltà oggettiva che incontrano le autorità degli Stati membri a quantificare con sufficiente precisione gli stanziamenti finanziari destinati a coprire le attività delle guardie di frontiera e l'utilizzo delle attrezzature al solo fine del controllo e della sorveglianza delle persone.

È chiaro che, oltre ai dati nazionali sulle spese per la gestione delle frontiere esterne, la valutazione degli oneri nazionali in materia di gestione delle frontiere esterne dovrà necessariamente tener conto dei seguenti elementi oggettivi:

- la situazione geografica di ogni Stato membro e la natura delle frontiere;
- la pressione migratoria ai vari tipi di frontiera, terrestre, marittima e aeroportuale;
- il numero di controlli effettuati sulle persone all'entrata e all'uscita dal territorio Schengen;
- il livello della qualità dei controlli e della sorveglianza delle frontiere esterne, secondo i metodi comuni di analisi dei rischi applicati ad ogni tipo di frontiera.

Alla luce di questi elementi, occorre rilevare che questo meccanismo di solidarietà finanziaria tra gli Stati membri, affinché permetta di affrontare i problemi strutturali, dovrà avere una dimensione sostanziale. Una tale dimensione solleva di nuovo il problema della compatibilità di un tale esercizio con le attuali prospettive finanziarie, tenendo anche conto delle ulteriori implicazioni associate con le conseguenze dell'allargamento³⁷.

La Commissione è consapevole del fatto che si tratta di una sfida fondamentale per la solidarietà, una solidarietà che deve costituire il fondamento della politica comune di gestione dei flussi migratori, come, del resto, di ogni politica comunitaria. È per questo che la Commissione proseguirà il suo lavoro di esame degli aspetti di bilancio al fine di proporre opzioni valide a medio e lungo termine. Spetterà al Consiglio e al Parlamento europeo valutare la questione della compatibilità con le prospettive finanziarie per dare a tale questione la soluzione più adeguata.

È nel campo del possibile e del concreto che vanno pertanto individuati interventi finanziari mirati, realizzabili a breve e a medio termine, che permettano di soddisfare i bisogni più urgenti legati all'attuazione del piano d'azione adottato dal Consiglio nel giugno scorso, compiendo al contempo un primo sforzo di solidarietà tra gli Stati membri nel conseguimento dell'obiettivo di un migliore controllo delle frontiere esterne.

Nei limiti degli stanziamenti disponibili, la Commissione, insieme con gli Stati membri, potrebbe utilizzare in modo sistematico la componente del programma ARGO relativa alle "frontiere esterne" per sostenere progetti in base a priorità definite di comune accordo in seno al Consiglio, tenendo conto dei metodi messi a punto di analisi dei rischi, della valutazione dei centri di coordinamento istituiti nel quadro dei progetti pilota, o delle esigenze di formazione individuate a partire dalla definizione di curricula comuni.

³⁷

In realtà, i paesi candidati beneficiano sin d'ora di consistenti contributi finanziari nel quadro della preparazione all'adesione e in particolare, per l'applicazione dell'*acquis* di Schengen in materia di frontiere esterne.

In questa prospettiva, la gestione del programma ARGO, almeno nella sua componente relativa alle "frontiere esterne", permetterebbe di riconciliare il sostegno al rafforzamento della cooperazione amministrativa, per il quale è stato inizialmente concepito, con una prima forma di espressione della solidarietà, riorientando gli stanziamenti disponibili verso interventi volti al potenziamento degli elementi più deboli del dispositivo di controllo delle frontiere esterne comuni. Anche se modesto, questo approccio dovrebbe comunque potersi fondare su un potenziamento delle risorse disponibili, verso il quale sembra orientarsi l'autorità di bilancio, la quale ha previsto a questo scopo uno stanziamento supplementare di 3 milioni di euro a partire dal 2003.

6. IN SINTESI

I primi stanziamenti a favore della cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni, e in particolare in materia di asilo e di immigrazione, sono stati iscritti nel bilancio comunitario ancora prima dell'entrata in vigore del trattato di Amsterdam. Da allora, l'aumento è stato regolare e significativo fino a raggiungere, nell'esercizio 2002, un importo di 51 310 000 euro per le politiche in materia di asilo, di immigrazione e di frontiere esterne. Questo sforzo è stato sostenuto sia dalla Commissione, che ha cercato di procedere, quando ciò si è reso necessario, agli arbitraggi interni indispensabili per permettere l'iscrizione nel suo progetto preliminare di bilancio di aumenti degli stanziamenti, che dall'autorità di bilancio la quale a volte ha anche reputato necessario andare oltre il bilancio preliminare. L'aumento è comunque sempre rimasto nei limiti delle prospettive finanziarie.

La struttura dei diversi strumenti attuati ha generalmente riflesso le nuove priorità che emergono nel quadro di queste politiche in evoluzione.

Così, la creazione del Fondo europeo per i rifugiati ha tradotto la necessità di una solidarietà rafforzata, sottolineata nello stesso trattato di Amsterdam, nonché nelle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere. La transizione da ODYSSEUS a ARGO è stata il riflesso della maturazione di una comune cultura amministrativa che ha consentito il passaggio ad un vero programma di cooperazione amministrativa. Infine, il varo di uno strumento specifico, destinato a sostenere la cooperazione con i paesi terzi nel settore della migrazione, è stato l'espressione della volontà di integrare in forme più adeguate le problematiche della migrazione nella dimensione esterna dell'azione comunitaria. Ovviamente, nuovi bisogni emergono. Le conclusioni del Consiglio europeo di Siviglia hanno sottolineato tutta l'importanza che l'Unione europea attribuisce ormai al rafforzamento della sua cooperazione con i paesi terzi nella gestione dei fenomeni migratori. Le conclusioni hanno inoltre messo in luce un nuovo settore nel quale si concretizza, secondo il comune parere, la solidarietà comunitaria, cioè il controllo alle frontiere esterne. Altre priorità si impongono, legate rispettivamente alla progressiva attuazione di una politica comune in materia di rimpatrio e alla promozione dell'integrazione. Inoltre, il bilancio comunitario, che finanzia già le spese di investimento e di funzionamento di Eurodac, deve prepararsi ad assumere l'onere dello sviluppo di grandi sistemi di sostegno a queste politiche comuni: il VIS per i visti e il SIS di seconda generazione.

Come i precedenti, questi sviluppi dovranno rispondere agli imperativi di buona gestione finanziaria e, soprattutto, dovranno iscriversi nei limiti delle prospettive attuali. È chiaro però che il margine di flessibilità consentito da queste ultime è ormai

molto ridotto. Aspettative troppo ambiziose potrebbero essere soddisfatte soltanto tramite riassegnazioni consistenti a scapito di altre politiche o di altre priorità nell'ambito del settore della giustizia e degli affari interni; si tratta di scelte difficili che spettano in ultima istanza all'autorità di bilancio, su proposta della Commissione.

Il prossimo riesame delle prospettive finanziarie, che avrà luogo dopo l'allargamento, potrebbe essere l'occasione per procedere a riaggiustamenti strutturali che permettano di soddisfare più concretamente i bisogni derivanti dalle varie politiche comuni in materia di immigrazione e di asilo che dovrebbero essere state attuate a quella data. Nell'attesa, la presente comunicazione evoca un certo numero di approcci possibili per dedicare maggiore attenzione alle questioni connesse con i fenomeni migratori. La Commissione farà in modo che questo tema figuri fra le priorità definite nel quadro della sua strategia politica annuale per il 2004 e possa così essere tradotto in termini concreti al momento dell'elaborazione del progetto preliminare di bilancio. Spetterà poi all'autorità di bilancio confermare l'approccio proposto.

Spetterà ugualmente agli Stati membri, e in particolare a quelli che saranno meno gravati dalla responsabilità della protezione delle frontiere esterne dell'Europa allargata, di indicare in che modo sarebbero pronti a contribuire con i loro bilanci nazionali a sostegno dei loro partner chiamati a sopportare il peso maggiore dell'onere comune.

CONCLUSIONI

Il maggior peso attribuito alle politiche di asilo e di migrazione nelle relazioni esterne della Comunità

La Commissione considera la migrazione un'importante priorità politica. Condivide pienamente il parere del Consiglio secondo il quale le varie politiche e i vari strumenti dell'azione esterna dell'Unione europea, ivi compresa la politica di sviluppo, possono dare un contributo importante alla soluzione delle cause dei flussi migratori.

In occasione del vertice di Siviglia nel giugno 2002, il Consiglio europeo ha chiesto che venga dato un peso maggiore alla questione migratoria - in particolare al problema dell'immigrazione clandestina - come priorità nella politica esterna della Comunità europea. Sottolineando che *"è importante assicurare la cooperazione dei paesi d'origine e di transito in materia di gestione comune e di controllo delle frontiere nonché di riammissione"*, il Consiglio europeo ha ricordato che l'Unione è pronta a fornire l'aiuto tecnico e finanziario affinché questa cooperazione consenta di conseguire risultati a breve e a medio termine *"nel qual caso la Comunità europea dovrà disporre di risorse adeguate nel quadro delle prospettive finanziarie"*. La Comunità e la Commissione sono invitate ad utilizzare gli strumenti politici ed economici a loro disposizione per ridurre le cause profonde dei movimenti migratori e sostenere la cooperazione con i paesi terzi, elemento, questo, fondamentale nella gestione delle migrazioni.

Peraltro, nelle sue conclusioni del 19 novembre 2002 sull'intensificazione della cooperazione con i paesi terzi in materia di gestione dei flussi migratori, il Consiglio ha ribadito l'importanza politica degli sforzi miranti ad integrare pienamente la dimensione esterna delle questioni GAI nelle relazioni attuali e future dell'Unione europea con i paesi terzi. La Commissione intende rispondere in termini concreti a quest'impegno, in linea con la sua azione precedente.

L'intensificazione della cooperazione con i paesi terzi nel settore delle migrazioni abbraccia tre obiettivi di livello diverso:

- in primo luogo, un approccio generale equilibrato che consenta di affrontare le cause profonde dei movimenti migratori. L'azione della Comunità in questo settore è importante. I suoi programmi e le sue politiche di cooperazione esterna e di sviluppo finalizzati a promuovere i diritti dell'uomo, il rafforzamento della democrazia, la lotta alla povertà, la prevenzione dei conflitti, il miglioramento della situazione economica e sociale, ecc., affrontano in particolare le principali cause della pressione migratoria nei paesi terzi e hanno dunque un effetto indiretto su di essa, effetto che, anche se difficilmente misurabile, non va sottovalutato;
- in secondo luogo, un partenariato in materia di migrazione basato sulla definizione di interessi comuni con i paesi terzi. Il conseguimento dell'obiettivo di una migliore gestione dei flussi migratori impone alla Comunità di proseguire sulla strada dell'integrazione della questione delle migrazioni nel suo dialogo politico con le regioni e i paesi terzi, dialogo che dovrebbe riguardare non soltanto l'immigrazione clandestina, ma anche i canali dell'immigrazione legale.
- in terzo luogo, iniziative concrete e specifiche per aiutare i paesi terzi a potenziare le loro capacità di gestione delle migrazioni. A questo riguardo, a partire dal Consiglio europeo di Tampere, la Commissione ha cercato di integrare in modo specifico il

tema della migrazione nei suoi programmi di cooperazione con i paesi terzi. Consistenti aiuti sono stati programmati (934 milioni di euro, cfr. gli allegati 2 e 2bis), soprattutto per il periodo 2002-2004, per sostenere direttamente i paesi terzi nei loro sforzi di gestione dei problemi connessi alla migrazione legale e clandestina. È ora necessario procedere all'attuazione pratica.

Inoltre, approfittando della revisione intermedia della maggioranza dei "documenti di strategia nazionale" nel corso degli esercizi 2003-2004, la Commissione procederà al loro riesame al fine di apportare, caso per caso, le modifiche necessarie per tener conto delle priorità derivanti da questo nuovo approccio alle questioni migratorie, senza dimenticare che, viste le risorse disponibili, i margini di manovra rimangono limitati e che sarà necessario raggiungere compromessi tra priorità concorrenti. La Commissione contribuirà in questo modo a creare un quadro finanziario che consenta di soddisfare, nel medio e lungo periodo, le necessità derivanti soprattutto dai primi due obiettivi menzionati in precedenza.

Infine, la realizzazione del terzo obiettivo potrà essere completata dal potenziamento significativo della linea di bilancio B7-667. Traendo gli insegnamenti necessari delle azioni preparatorie finanziate nel corso degli esercizi 2001, 2002 e 2003, la Commissione intende proporre la creazione, e l'attuazione a partire dal 2004, di un programma pluriennale finalizzato a rispondere, in maniera specifica e complementare, ai bisogni dei paesi terzi d'origine e di transito nei loro sforzi miranti a garantire una migliore gestione dei flussi migratori in tutte le loro dimensioni, e in particolare a incoraggiare i paesi terzi nella loro preparazione all'attuazione degli accordi di riammissione o ad accompagnarli nell'attuazione stessa. Questo programma specifico costituirà un segno tangibile della solidarietà dell'Unione nei confronti di quei paesi impegnati risolutamente in questi sforzi. Sarà attuato conformemente ai principi di base della riforma dell'aiuto esterno, nel rispetto della coerenza globale dell'azione esterna della Comunità e in maniera complementare agli altri strumenti comunitari di cooperazione e di sviluppo.

Inoltre, la Commissione farà in modo che le questioni di migrazione vengano prese in considerazione nella preparazione della sua strategia politica annuale per il 2004.

A parere della Commissione questi elementi costituiscono, nel loro complesso, una risposta credibile delle politiche e dei programmi esterni e di sviluppo della Comunità alle preoccupazioni legate all'integrazione del tema della migrazione.

Infine, occorre ricordare che le risorse della Commissione, e quindi i margini di manovra di cui dispone, non sono illimitati. Inoltre, l'attuazione di un "approccio integrato, ampio ed equilibrato", cui si fa riferimento nelle conclusioni del vertice di Siviglia, richiede coerenza di azione e ripartizione delle responsabilità tra tutti i soggetti coinvolti, Commissione e Stati membri.

ALLEGATI

Allegato 1: risorse finanziarie disponibili per le politiche di asilo, di immigrazione e di gestione delle frontiere esterne 1998-2003 (rubrica 3 delle prospettive finanziarie)

Allegato 2: risorse finanziarie programmate per l'aiuto esterno legate alla questione migratoria 2000-2006(rubrica 4 delle prospettive finanziarie)

Allegato 2bis: azioni programmate, legate direttamente alla questione delle migrazioni (rubrica 4 delle prospettive finanziarie)

Allegato 1

**RISORSE FINANZIARIE DISPONIBILI PER LE POLITICHE DI ASILO, DI IMMIGRAZIONE E DI GESTIONE DELLE FRONTIERE ESTERNE
1998-2003**

RUBRICA 3 DELLE PROSPETTIVE FINANZIARIE (POLITICHE INTERNE)

| Denominazione | Descrizione | Linea di bilancio | Realizzato 1998 | Realizzato 1999 | Realizzato 2000 | Realizzato 2001 | Bilancio 2002 | PPB 2003 |
|---------------------------------------|---|---|----------------------------|------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------|-----------------|
| Fondo europeo per i rifugiati | Misure finalizzate a migliorare l'accoglienza dei profughi e degli sfollati negli Stati membri dell'Unione europea. Il Fondo mira altresì a favorire il rimpatrio volontario delle persone che hanno temporaneamente trovato protezione negli Stati membri. | B5-810 (98-99: linee B3-4113, B7-6008 e B5-803) | 26.559.894 | 34.918.413 | 25.500.270 | 34.404.166 | 45.810.000 | 40.000.000 |
| EURODAC | Finanziamento del sistema "Eurodac" per il confronto delle impronte digitali al fine di assicurare l'efficace applicazione della convenzione di Dublino. | B5-812 | | | 7.428.048 | 1.158 | 1.100.000 | 1.000.000 |
| Osservatorio europeo delle migrazioni | Azioni preparatorie relative a un piano d'azione per l'analisi comune e il miglioramento dello scambio di statistiche in materia di asilo e di immigrazione e la creazione di un osservatorio "virtuale" sulle migrazioni | B5-814 | | | | | 1.400.000 | 2.600.000 |

Allegato 1

**RISORSE FINANZIARIE DISPONIBILI PER LE POLITICHE DI ASILO, DI IMMIGRAZIONE E DI GESTIONE DELLE FRONTIERE ESTERNE
1998-2003**

RUBRICA 3 DELLE PROSPETTIVE FINANZIARIE (POLITICHE INTERNE)

| | | | | | | | | | |
|--|--|--------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-----------|
| Integrazione dei cittadini dei paesi terzi | Azioni preparatorie relative alla promozione dell'integrazione dei cittadini dei paesi terzi, allo sviluppo del dialogo con la società civile, alla ricerca e alla valutazione delle migliori pratiche nel settore dell'integrazione, allo sviluppo di modelli di integrazione, alla creazione di reti a livello europeo | B5-815 | | | | | | | 3.000.000 |
| Programmi di cooperazione, di scambi e di cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni (Odysseus, Argo) | ODYSSEUS (1999-2001) ARGO (2002-2007) | B5-820 | 3.000.000 | 3.000.000 | 3.000.000 | 3.000.000 | 3.000.000 | 3.000.000 | 3.000.000 |
| | | | 29.559.894 | 37.918.413 | 35.928.318 | 37.405.324 | 51.310.000 | 49.600.000 | |
| Misure d'urgenza in caso di afflusso massiccio di rifugiati - riserva | Riserva in caso d'afflusso massiccio di rifugiati (art. 6 decisione FER) | B5-811 | 0 | 0 | 0 | 0 | 10.000.000 | 10.000.000 | |
| | | | 29.559.894 | 37.918.413 | 35.928.318 | 37.405.324 | 61.310.000 | 59.600.000 | |

Allegato 2

RISORSE FINANZIARIE PROGRAMMATE PER L'AIUTO ESTERNO LEGATE ALLA QUESTIONE MIGRATORIA

RUBRICA 4 DELLE PROSPETTIVE FINANZIARIE

| | | Bilancio comunitario | FES | Totale | % |
|---|---|-----------------------------|--------------------|--------------------|----------------|
| Gestione delle migrazioni | Gestione delle frontiere | 321.971.760 | 0 | 321.971.760 | 34,5% |
| | Lotta all'immigrazione clandestina | 65.042.256 | 2.720.000 | 67.762.256 | 7,25% |
| | Gestione delle migrazioni | 51.367.336 | 1.250.000 | 52.617.336 | 5,63% |
| Totale gestione delle migrazioni | | 438.381.352 | 3.970.000 | 442.351.352 | 47,34% |
| Programmi generali GAI | | 96.500.000 | 0 | 96.500.000 | 10,33% |
| Collegamento tra aiuto di emergenza, risanamento e sviluppo (Link between relief, rehabilitation and development (LRRD)) | Rifugiati e sfollati | 42.750.000 | 37.688.000 | 80.438.000 | 8,61% |
| | Rimpatrio volontario dei rifugiati provenienti da altri paesi terzi | 157.018.459 | 36.591.000 | 193.609.459 | 20,72% |
| Totale LRRD | | 199.768.459 | 74.279.000 | 274.047.459 | 29,33% |
| Sviluppo (fonti di emigrazione) | | 71.569.477 | 50.000.000 | 121.569.477 | 13,01% |
| TOTALE GENERALE | | 806.219.288 | 128.249.000 | 934.468.288 | 100,00% |
| | | 86,3% | 13,7% | 100,0% | |

Allegato 2bis:

| Regione | Paese/Regione | Importo | Linea di bilancio | Anni | Settore | Azione | Descrizione |
|----------------|---------------|------------|-------------------|-----------|---------------------------|---------------------------|---|
| AMERICA LATINA | Colombia | 1.569.477 | B7-703 | 2001-2002 | Roots | Rifugiati e sfollati | Promozione della pace e della riconciliazione nelle comunità a rischio di esodo nella regione di Urabá |
| AMERICA LATINA | Colombia | 4.300.000 | B7-312 | 2002 | LRRD | Rifugiati e sfollati | Aiuto alle popolazione sradicate in Colombia |
| AMERICA LATINA | Colombia | 10.000.000 | B7-312 | 2003 | LRRD | Rifugiati e sfollati | Aiuto alle popolazioni sfollate della Colombia, prosecuzione delle attività di ECHO. |
| AMERICA LATINA | Colombia | 11.000.000 | B7-312 | 2004 | LRRD | Rifugiati e sfollati | Aiuto alle popolazioni sfollate della Colombia, prosecuzione delle attività di ECHO. |
| AMERICA LATINA | Ecuador | 1.000.000 | B7-701 | 2001-2002 | Gestione delle migrazioni | Gestione delle migrazioni | Strategie e azioni per la tutela dei diritti dell'uomo degli immigrati e dei loro familiari e delle vittime del traffico di essere umani. |
| ASIA | Afghanistan | 9.700.000 | B7-302 | 2002-2005 | LRRD | Rimpatrio volontario | Assistenza diretta ai rimpatriati e agli sfollati in Afghanistan, Pakistan e Iran. |
| ASIA | Afghanistan | 48.700.000 | B7-302 | 2002-2005 | LRRD | Rimpatrio volontario | Sostegno al reinserimento degli sfollati e dei rifugiati. |
| ASIA | Afghanistan | 1.494.569 | B7-667 | 2002 | Gestione delle migrazioni | Rimpatrio volontario | OIM/Gruppo ad alto livello "asilo e migrazione": rimpatrio e reinserimento di afgani qualificati nel settore pubblico. |
| ASIA | Afghanistan | 1.137.984 | B7-667 | 2002 | Gestione delle migrazioni | Rimpatrio volontario | UNHCR: sviluppo di capacità e banca data per il monitoraggio dei rimpatriati. |
| ASIA | Afghanistan | 997.099 | B7-667 | 2002 | Gestione delle migrazioni | Rimpatrio volontario | OIM/Gruppo ad alto livello "asilo e migrazione": rimpatrio e reinserimento di afgani qualificati nel settore |

| | | | | | | | |
|-------------|------------------|------------|--------|-----------|---------------------------|------------------------------------|--|
| | | | | | | | privato. |
| ASIA | Bhutan | 1.000.000 | B7-302 | 2002 | LRRD | Rifugiati e sfollati | Tutela e assistenza ai rifugiati. |
| ASIA | Cina | 10.000.000 | B7-300 | 2002-2006 | Gestione delle migrazioni | Lotta all'immigrazione clandestina | Progetto "lotta all'immigrazione clandestina": campagne d'informazione, formazione delle amministrazioni, cooperazione amministrativa. |
| ASIA | Indonesia | 1.720.000 | B7-302 | 2004 | LRRD | Rifugiati e sfollati | Educazione primaria per gli sfollati nella regione del Nord delle Molucche. |
| ASIA | Iran | 750.000 | B7-302 | 2003 | LRRD | Rifugiati e sfollati | Medici senza frontiere: assistenza sanitaria ai rifugiati afgani. |
| ASIA | Iran | 1.250.000 | B7-302 | 2002 | LRRD | Rifugiati e sfollati | UNHCR: assistenza ai rifugiati. |
| ASIA | Pakistan | 2.000.000 | B7-302 | 2002 | LRRD | Rifugiati e sfollati | UNHCR: assistenza ai campi profughi afgani. |
| ASIA | Pakistan | 1.000.000 | B7-302 | 2003 | LRRD | Rifugiati e sfollati | Medical Refresher Courses for Afghans (MRCA): assistenza medica ai rifugiati. |
| ASIA | Pakistan | 885.581 | B7-667 | 2001 | Gestione delle migrazioni | Rimpatrio volontario | UNHCR: il sostegno all'assistenza ai rifugiati afgani in Pakistan mira a garantire che tutti i rifugiati e i richiedenti asilo siano in grado di avvalersi dei loro diritti e siano trattati in accordo con gli standard internazionali, e a soddisfare i bisogni dei rifugiati. |
| ASIA | Filippine | 800.000 | B7-302 | 2002 | LRRD | Rifugiati e sfollati | Assistenza alle famiglie colpite dalla guerra nelle province di Lanao del Sur e di Maguindanao. |
| ASIA | Filippine | 1.300.000 | B7-302 | 2003 | LRRD | Rifugiati e sfollati | Movimondo: integrazione degli sfollati. |

| | | | | | | | |
|----------------|--|-----------|--------|------|---------------------------|---------------------------|---|
| ASIA | Sri Lanka | 1.400.000 | B7-302 | 2005 | LRRD | Rifugiati e sfollati | CARE: assistenza agli sfollati e alle famiglie colpite dalla guerra. |
| ASIA | Sri Lanka | 1.950.000 | B7-302 | 2003 | LRRD | Rimpatrio volontario | UNHCR: assistenza agli sfollati e ai rimpatriati. |
| ASIA | Sri Lanka | 829.396 | B7-667 | 2001 | Gestione delle migrazioni | Gestione delle migrazioni | International Centre for Migration Policy Development (ICMPD): creazione di un sistema di scambio di informazioni basato su informazioni raccolte sul campo. |
| ASIA | Sri Lanka | 1.219.363 | B7-667 | 2001 | Gestione delle migrazioni | Gestione delle migrazioni | OIM: sviluppo di capacità nella gestione delle migrazioni e azione preparatoria per il rimpatrio e la reintegrazione. |
| ASIA | Sri Lanka | 508.011 | B7-667 | 2002 | Gestione delle migrazioni | Gestione delle migrazioni | OIM: sviluppo di capacità nella gestione delle migrazioni e rimpatrio sostenibile. |
| ASIA | Thailandia | 2.000.000 | B7-302 | 2003 | LRRD | Rifugiati e sfollati | Burmese Border Consortium: aiuti alimentari ai campi profughi delle province di Kanchanaburi e Ratchaburi. |
| BALCANI | Albania, Kosovo e Repubblica jugoslava di Macedonia | 766.490 | B7-667 | 2002 | Gestione delle migrazioni | Gestione delle migrazioni | OIM: sostegno alla reintegrazione sostenibile tramite il potenziamento delle capacità delle organizzazioni non governative locali. |
| BALCANI | Albania | 1.500.000 | B7-54 | 2001 | Gestione delle migrazioni | Gestione delle frontiere | Progetto integrato di gestione delle frontiere esterne, con particolare riguardo ai sistemi di controllo finalizzati alla prevenzione del traffico nelle acque territoriali albanesi. |

| | | | | | | | |
|----------------|--------------------------|------------|--------|-----------|---------------------------|------------------------------------|--|
| BALCANI | Albania | 1.000.000 | B7-54 | 2001 | Gestione delle migrazioni | Gestione delle migrazioni | Asilo e migrazione: informazione sulle migliori pratiche in materia di polizia, rafforzamento delle capacità delle forze di polizia e del sistema giudiziario di gestire i flussi migratori, miglioramento della capacità d'accoglienza dei migranti illegali e dei richiedenti asilo. |
| BALCANI | Albania | 2.000.000 | B7-54 | 2002-2004 | Gestione delle migrazioni | Gestione delle migrazioni | Asilo e migrazione: rafforzamento della capacità del paese di svilupparsi e di porre in atto una politica di asilo e di migrazione conforme agli standard internazionali. |
| BALCANI | Albania | 20.000.000 | B7-54 | 2002-2004 | Gestione delle migrazioni | Gestione delle frontiere | Istituzione di una maggiore sicurezza delle frontiere internazionali al fine di ridurre l'immigrazione clandestina. |
| BALCANI | Albania | 471.760 | B7-667 | 2001 | Gestione delle migrazioni | Gestione delle frontiere | ICMPD: aggiornamento del sistema di controllo alla frontiera dell'Albania secondo standard europei. |
| BALCANI | Albania | 741.830 | B7-667 | 2001 | Gestione delle migrazioni | Gestione delle migrazioni | UNHCR - Sviluppo di un sistema in materia di asilo in Albania. |
| BALCANI | Albania | 600.000 | B7-667 | 2001 | Gestione delle migrazioni | Gestione delle migrazioni | OIM: rimpatrio sostenibile, reintegrazione e sviluppo in Albania tramite azioni preparatorie consolidate per la gestione delle migrazioni. |
| BALCANI | Balcani | 752.050 | B7-667 | 2002 | Gestione delle migrazioni | Gestione delle migrazioni | CGI: rete di collegamenti sull'immigrazione. |
| BALCANI | Bosnia-Erzegovina | 2.000.000 | B7-54 | 2001 | Gestione delle migrazioni | Gestione delle frontiere | Sostegno alla creazione di un servizio di controllo alle frontiere. |
| BALCANI | Bosnia-Erzegovina | 1.000.000 | B7-54 | 2002 | Gestione delle migrazioni | Lotta all'immigrazione clandestina | Centro di accoglienza per gli immigrati clandestini. |

| | | | | | | | |
|----------------|--------------------------|------------|-------|-----------|---------------------------|---------------------------|--|
| BALCANI | Bosnia-Erzegovina | 23.000.000 | B7-54 | 2002-2004 | Gestione delle migrazioni | Gestione delle frontiere | Costruzione di cinque valichi di frontiera per fornire le attrezzature adeguate per l'espletamento dei controlli alle frontiere. |
| BALCANI | Bosnia-Erzegovina | 45.500.000 | B7-54 | 2002-2004 | Gestione delle migrazioni | Rimpatrio volontario | Rimpatrio di rifugiati e di sfollati. Costruzione di abitazioni, sminamento, creazione di posti di lavoro, realizzazione di infrastrutture sociali e di un meccanismo di reazione flessibile per i rimpatri spontanei e non assistiti. |
| BALCANI | Bosnia-Erzegovina | 11.500.000 | B7-54 | 2002-2004 | Gestione delle migrazioni | Gestione delle migrazioni | Asilo e migrazione: rafforzamento della capacità del paese di svilupparsi e di porre in atto una politica di asilo e di migrazione conforme agli standard internazionali. |
| BALCANI | Bosnia-Erzegovina | 22.500.000 | B7-55 | 2002-2004 | GAI | GAI | Programma GAI: amministrazione della giustizia, attività di polizia. |
| BALCANI | Croazia | 2.100.000 | B7-54 | 2001 | Gestione delle migrazioni | Gestione delle migrazioni | Miglioramento del quadro legislativo e regolamentare, incremento della capacità istituzionale/amministrativa, formazione di personale nel settore dell'asilo e della migrazione. |
| BALCANI | Croazia | 14.500.000 | B7-54 | 2001-2002 | Gestione delle migrazioni | Gestione delle frontiere | Potenziamento della gestione delle frontiere e della sicurezza dei confini, sviluppo di capacità delle varie agenzie, potenziamento della cooperazione tra le agenzie. |
| BALCANI | Croazia | 23.000.000 | B7-54 | 2002-2004 | Gestione delle migrazioni | Gestione delle frontiere | Programma integrato di gestione delle frontiere. |
| BALCANI | Croazia | 42.000.000 | B7-54 | 2002-2004 | Gestione delle migrazioni | Rimpatrio volontario | Rimpatrio di rifugiati e di sfollati; sminamento, sostegno alle infrastrutture pubbliche ed economiche di base, rafforzamento |

| | | | | | | | |
|----------------|--|------------|-------|-----------|---------------------------|---------------------------|--|
| | | | | | | | del governo locale. |
| BALCANI | Croazia | 20.000.000 | B7-54 | 2002-2004 | GAI | GAI | Programma GAI: amministrazione della giustizia, attività di polizia e lotta al crimine organizzato. |
| BALCANI | Repubblica jugoslava di Macedonia | 5.000.000 | B7-54 | 2001 | Gestione delle migrazioni | Gestione delle frontiere | Programma integrato di gestione delle frontiere esterne. |
| BALCANI | Repubblica jugoslava di Macedonia | 2.000.000 | B7-54 | 2002 | Gestione delle migrazioni | Gestione delle migrazioni | Asilo e migrazione: rafforzamento della capacità del paese di svilupparsi e di porre in atto una politica di asilo e di migrazione conforme agli standard internazionali. |
| BALCANI | Repubblica jugoslava di Macedonia | 20.000.000 | B7-54 | 2002-2004 | Gestione delle migrazioni | Gestione delle frontiere | Programma integrato di gestione delle frontiere. |
| BALCANI | Repubblica jugoslava di Macedonia | 13.700.000 | B7-54 | 2001 | Gestione delle migrazioni | Gestione delle migrazioni | Una parte del programma "CARDS-Additional Assistance Package" 2001 è stato destinato al sostegno alle famiglie che accolgono sfollati, nonché alla riforma della polizia e ad altre iniziative in materia di GAI, nonché ricostruzione di abitazioni e di infrastrutture locali. |
| BALCANI | Regionale | 1.500.000 | B7-54 | 2001 | Gestione delle migrazioni | Gestione delle frontiere | Programma regionale nel settore GAI consistente nella valutazione della base istituzionale e amministrativa e delle capacità dei paesi della regione di effettuare i controlli alle frontiere, ivi comprese le questioni legate alle migrazioni, all'asilo e alla politica dei visti; lotta al crimine organizzato (traffico di essere umani e di droga, criminalità economica); lotta contro la |

| | | | | | | | |
|---------------------------------|--|------------|--------|-----------|---------------------------|--------------------------|---|
| | | | | | | | frode e la corruzione. |
| BALCANI | Regionale | 13.000.000 | B7-54 | 2002-2004 | GAI | GAI | Programma regionale nel settore GAI consistente nella valutazione della base istituzionale e amministrativa e delle capacità dei paesi della regione di effettuare i controlli alle frontiere, ivi comprese le questioni legate alle migrazioni, all'asilo e alla politica dei visti; lotta al crimine organizzato (traffico di essere umani e di droga, criminalità economica); lotta contro la frode e la corruzione. |
| BALCANI | Regionale | 1.000.000 | B7-54 | 2002 | Gestione delle migrazioni | Rimpatrio volontario | Iniziativa regionale per il rimpatrio finalizzate alla valutazione delle varie leggi in materia di proprietà, delle realtà di attuazione e dell'armonizzazione della legislazione. |
| BALCANI | Repubblica federale di Jugoslavia | 35.000.000 | B7-54 | 2002-2004 | GAI | GAI | Una parte del programma in materia di GAI sarà dedicato alla riforma e alla ricostruzione del sistema di polizia e giudiziario, ivi compresa la lotta contro il traffico di esseri umani, la lotta all'immigrazione clandestina e lo sviluppo di un sistema di asilo. |
| BALCANI | Repubblica federale di Jugoslavia | 31.000.000 | B7-54 | 2002-2004 | Gestione delle migrazioni | Gestione delle frontiere | Programma integrato di gestione delle frontiere. |
| BALCANI/ACP/MEDITERRANEO | Albania, Marocco e Nigeria | 1.096.061 | B7-667 | 2002 | Gestione delle migrazioni | Rimpatrio volontario | ALNIMA: rimpatrio di gruppi vulnerabili. |
| ASIA CENTRALE | Nuovo programma regionale Tacis per l'Asia centrale | 17.000.000 | B7-520 | 2002-2004 | Gestione delle migrazioni | Gestione delle frontiere | Sostegno al miglioramento della gestione dei controlli alle frontiere (Kazakhstan, Kirghizistan, Tagikistan, Uzbekistan, Turkmenistan) e alla lotta |

| | | | | | | | |
|---------------------|----------------|------------|--------|-----------|---------------------------|------------------------------------|---|
| | | | | | | | al traffico di droga. |
| MEDITERRANEO | Iraq | 130.384 | B7-667 | 2001 | Gestione delle migrazioni | Rimpatrio volontario | OIM: elaborazione di un piano di azione mirante a potenziare la sostenibilità dei ritorni nell'Iraq settentrionale attraverso attività di formazione e di creazione di reddito. |
| MEDITERRANEO | Iraq | 596.800 | B7-667 | 2002 | Gestione delle migrazioni | Gestione delle migrazioni | UNHCR: sviluppo di sistemi di migrazione e di asilo. |
| MEDITERRANEO | Marocco | 70.000.000 | B7-410 | 2002-2004 | Roots | Sviluppo | Sostegno allo sviluppo economico delle regione a forte emigrazione quali le province del Nord, sostegno alla reintegrazione. |
| MEDITERRANEO | Marocco | 5.000.000 | B7-410 | 2002-2004 | Gestione delle migrazioni | Gestione delle migrazioni | Organizzazione dell'emigrazione legale tramite la creazione di centri di migrazione. |
| MEDITERRANEO | Marocco | 40.000.000 | B7-410 | 2002-2004 | Gestione delle migrazioni | Lotta all'immigrazione clandestina | Lotta all'immigrazione clandestina tramite il sostegno al miglioramento della gestione dei controlli alle frontiere. |
| MEDITERRANEO | Marocco | 376.276 | B7-667 | 2001 | Gestione delle migrazioni | Lotta all'immigrazione clandestina | CGED-DPG (Spagna): attrezzature tecniche e formazione per il controllo alle frontiere, la lotta all'immigrazione clandestina e l'individuazione di documenti falsi. |
| MEDITERRANEO | Marocco | 1.500.000 | B7-667 | 2001 | Gestione delle migrazioni | Gestione delle migrazioni | AFD (Francia): sviluppo dei paesi d'origine da parte di marocchini residenti in Francia e attraverso il turismo rurale e la creazione di PMI. |
| MEDITERRANEO | Marocco | 450.241 | B7-667 | 2001 | Gestione delle migrazioni | Gestione delle migrazioni | Int Ent (Paesi Bassi): sostegno a imprenditori di origine marocchina |

| | | | | | | | |
|---------------------|------------------|-----------|--------|-----------|---------------------------|------------------------------------|--|
| | | | | | | | residenti in Europa nell'avvio di attività economiche in Marocco. |
| MEDITERRANEO | Marocco | 665.980 | B7-667 | 2001 | Gestione delle migrazioni | Lotta all'immigrazione clandestina | Ministero degli interni/polizia nazionale (Francia): contributo finanziario e tecnico nel quadro della lotta all'immigrazione clandestina. |
| MEDITERRANEO | Marocco | 1.055.315 | B7-667 | 2002 | Gestione delle migrazioni | Gestione delle migrazioni | OIM: sviluppo socio-economico delle aree con fenomeni migratori. |
| MEDITERRANEO | Marocco | 889.316 | B7-667 | 2002 | Gestione delle migrazioni | Gestione delle migrazioni | COOPI: il migrante marocchino in Italia come agente di sviluppo - Cooperazione |
| MEDITERRANEO | Regionale | 6.000.000 | B7-410 | 2002- | GAI | GAI | Programma regionale nel settore della giustizia e degli affari interni di lotta al crimine organizzato, ivi compreso il traffico di esseri umani, di cooperazione amministrativa, di formazione dei magistrati e del personale di polizia (creazione di una rete euromediterranea di formazione giudiziaria, formazione alla cooperazione internazionale di polizia, ecc.), di creazione di un sistema permanente di raccolta di dati, di osservazione e di analisi dei fenomeni migratori tra i paesi euromediterranei. |
| MEDITERRANEO | Regionale | 347.870 | B7-667 | 2001 | Gestione delle migrazioni | Gestione delle migrazioni | ICMPD: avvio di un dialogo intergovernativo sulla migrazione nella regione mediterranea. |
| PAESI ACP | Africa | 1.300.000 | FES | 2000-2003 | Gestione delle migrazioni | Rimpatrio volontario | Sensibilizzazione e formazione di personale e di assistenti sociali per favorire il rimpatrio e l'integrazione di bambini vittime dei conflitti. |
| PAESI ACP | Angola | 2.000.000 | FES | 2002-2003 | LRRD | Rifugiati e sfollati | Decisione di continuare a sostenere gli |

| | | | | | | | |
|-----------|--|------------|---------|-----------|---------------------------|------------------------------------|---|
| | | | | | | | sfollati in aree nuovamente accessibili. |
| PAESI ACP | Angola | 30.000.000 | FES | 2002-2003 | LRRD | Rifugiati e sfollati | Sostegno di emergenza al processo di pace destinato agli sfollati e ai rifugiati. |
| PAESI ACP | Benin | 2.720.000 | FES | 2001-2005 | Gestione delle migrazioni | Lotta all'immigrazione clandestina | Azioni contro il traffico transfrontaliero di bambini. |
| PAESI ACP | Gibuti | 2.000.000 | FES | 2002 | LRRD | Rifugiati e sfollati | Aiuto agli sfollati. Sostegno all'attuazione dell'accordo di pace. |
| PAESI ACP | Eritrea | 15.000.000 | FES | 2003 | LRRD | Rimpatrio volontario | Ripristino delle infrastrutture sociali e economiche nelle regioni colpite dalla guerra. |
| PAESI ACP | Eritrea | 2.175.000 | FES | 2002 | Gestione delle migrazioni | Rimpatrio volontario | Programma volto a facilitare il rimpatrio e la reintegrazione dei rifugiati del Sudan e il reinsediamento di sfollati nella regione del Gash Barka. |
| PAESI ACP | Eritrea | 6.250.000 | FES | 2002 | Gestione delle migrazioni | Rimpatrio volontario | Assistenza al reinserimento sociale e economico dei rifugiati eritrei nella regione del Gash Barka. |
| PAESI ACP | Eritrea | 750.000 | FES | 2002 | Gestione delle migrazioni | Rimpatrio volontario | Assistenza ai rifugiati per motivi di guerra e ai rimpatriati. |
| PAESI ACP | Etiopia | 6.500.000 | FES | 2002 | Gestione delle migrazioni | Rimpatrio volontario | Reinserimento degli etiopi rifugiati in Eritrea a seguito del conflitto tra Etiopia e Eritrea. |
| PAESI ACP | Liberia | 488.000 | FES | 2002 | LRRD | Rifugiati e sfollati | Servizi umanitari per la popolazione recentemente sfollata della Liberia. |
| PAESI ACP | Regionale (Gabon, Togo, Benin, Nigeria) | 1.300.000 | B7-6120 | 2000-2003 | Gestione delle migrazioni | Rimpatrio volontario | Informazione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica e delle famiglie sulla situazione dei bambini e potenziamento delle associazioni che operano per l'integrazione dei bambini |

| | | | | | | | |
|------------------|------------------------------|------------|--------|-----------|---------------------------|---------------------------|--|
| | | | | | | | vittime di traffico di esseri umani. Formazione di assistenti sociali per facilitare il rimpatrio dei bambini. |
| PAESI ACP | Repubblica Dominicana | 1.250.000 | FES | 2003-2005 | Gestione delle migrazioni | Gestione delle migrazioni | Sviluppo e gestione della politica migratoria (gestione dell'immigrazione haitiana). |
| PAESI ACP | Ruanda | 616.000 | FES | 1997-2001 | Gestione delle migrazioni | Rimpatrio volontario | Rimpatrio di studenti. |
| PAESI ACP | Somalia | 592.960 | B7-667 | 2002 | Gestione delle migrazioni | Rimpatrio volontario | Consiglio danese per i rifugiati: programma di assistenza al rimpatrio su base comunitaria. |
| PAESI ACP | Somalia | 533.821 | B7-667 | 2001 | Gestione delle migrazioni | Rimpatrio volontario | RADA BARNET - SAVE THE CHILDREN (Danimarca): modello di integrazione e di rimpatrio volontario. |
| PAESI ACP | Somalia | 50.000.000 | FES | 2002-2007 | Roots | Sviluppo | Programma globale di risanamento e di ricostruzione. |
| PAESI ACP | Sudan | 4.230.000 | B7-20 | 2001 | LRRD | Rifugiati e sfollati | Aiutare gli sfollati a riconquistare autonomia e coesione sociale attraverso il finanziamento di azioni nel settore della sicurezza alimentare, della creazione di reddito e dell'istruzione. I gruppi destinatari dell'aiuto sono una parte dei 53 000 dinka sfollati dalla regione di Bahr El Ghazal che hanno trovato rifugio nella regione del Darf meridionale. |
| PAESI ACP | Tanzania | 4.000.000 | FES | 2002 | Gestione delle migrazioni | Rimpatrio volontario | Sostegno ai rifugiati in Tanzania - Preparazione del rimpatrio in Burundi. |
| PAESI ACP | Uganda | 1.200.000 | FES | 2002-2003 | LRRD | Rifugiati e sfollati | Assistenza agli sfollati nel Nord dell'Uganda. |

| | | | | | | | |
|---|-------------------------------------|-------------|--------|-----------|---------------------------|------------------------------------|---|
| PAESI ACP | Zambia | 2.000.000 | FES | 2002 | LRRD | Rifugiati e sfollati | Assistenza ai rifugiati e alle comunità locali nelle regioni con forte presenza di rifugiati. |
| PAESI ACP/MEDITERRANEO | Maghreb e Africa occidentale | 1.500.000 | B7-667 | 2002 | Gestione delle migrazioni | Gestione delle migrazioni | OIL: proposta in materia di gestione delle migrazioni per lavoro come strumento di sviluppo. |
| CAUCASO MERIDIONALE | Georgia | 1.000.000 | PESC | 2000 | Gestione delle migrazioni | Gestione delle frontiere | PESC: assistenza alle guardie di frontiera per la protezione degli osservatori dell'OSCE al confine tra Georgia e Repubblica cecena della Federazione russa (attrezzature). |
| CAUCASO MERIDIONALE | Georgia | 1.000.000 | B7-520 | 2002-2003 | Gestione delle migrazioni | Gestione delle frontiere | Sviluppo di una strategia per la riforma delle guardie di frontiera, la formazione e lo scambio. |
| CAUCASO MERIDIONALE/NUOVI STATI INDIPENDENTI OCCIDENTALI/ASIA | Caucaso/Russia/Afganistan | 1.310.654 | B7-667 | 2002 | Gestione delle migrazioni | Gestione delle migrazioni | OIM: programma di dialogo e di sviluppo delle capacità tecniche nella gestione delle migrazioni. |
| NUOVI STATI INDIPENDENTI OCCIDENTALI | Bielorussia, Moldavia e Ucraina | 2.000.000 | B7-520 | 2002-2003 | Gestione delle migrazioni | Lotta all'immigrazione clandestina | Lotta al traffico di esseri umani/all'immigrazione clandestina tramite corsi di formazione; gestione dei sistemi di asilo. |
| NUOVI STATI INDIPENDENTI OCCIDENTALI | Cooperazione transfrontaliera (CBC) | 117.200.000 | B7-521 | 1996-2003 | Gestione delle migrazioni | Gestione delle frontiere | Sostegno al potenziamento della capacità di controllo ai valichi di frontiera dei nuovi Stati indipendenti occidentali (infrastrutture, attrezzature, corsi di formazione per il personale e per le guardie di frontiera) - Federazione russa, Ucraina, Bielorussia e Moldavia. |
| NUOVI STATI INDIPENDENTI | Moldavia | 1.900.000 | B7-520 | 2001 | Gestione delle | Gestione delle | Sviluppo di un sistema moderno di |

| | | | | | | | |
|---|----------------------------|--------------------|--------|-----------|---------------------------|------------------------------------|---|
| OCCIDENTALI | | | | | migrazioni | frontiere | gestione delle frontiere. |
| NUOVI STATI INDIPENDENTI OCCIDENTALI | Russia, Bielorussia | 4.500.000 | B7-520 | 2001 | Gestione delle migrazioni | Gestione delle frontiere | Formazione e attrezzature (Russia e Bielorussia). |
| NUOVI STATI INDIPENDENTI OCCIDENTALI | Russia, Bielorussia | 11.000.000 | B7-520 | 2002-2003 | Gestione delle migrazioni | Lotta all'immigrazione clandestina | Lotta al traffico di esseri umani/all'immigrazione clandestina tramite la fornitura di attrezzature e di corsi di formazione (Russia e Bielorussia). |
| NUOVI STATI INDIPENDENTI OCCIDENTALI | Ucraina | 33.500.000 | B7-520 | 2001-2003 | Gestione delle migrazioni | Gestione delle frontiere | Miglioramento dell'intero sistema di gestione delle frontiere in Ucraina mirante a facilitare i movimenti di persone e di merci, potenziando al contempo le capacità locali di lotta alle attività illecite. Costruzione e ristrutturazione di importanti valichi di frontiera, attrezzature. |
| NUOVI STATI INDIPENDENTI OCCIDENTALI | Ucraina e Moldova | 3.900.000 | B7-520 | 2000 | Gestione delle migrazioni | Gestione delle frontiere | Formazione e attrezzature (Ucraina e Moldova). |
| TOTALE PROGRAMMA | | 934.468.288 | | | | | |