



### NOTA N. 12

#### IL PIANO D'AZIONE DELL'UE CONTRO IL TRAFFICO DI MIGRANTI (2015 - 2020)

<b>TITOLO:</b>	<b>Atto comunitario n. 68:</b> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni - Piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti (2015 - 2020)
<b>NUMERO ATTO</b>	<a href="#">COM(2015) 285</a>
<b>AUTORE</b>	Commissione europea
<b>DATA DELL'ATTO</b>	27/05/2015
<b>ASSEGNATO IL</b>	30/06/2015
<b>COMM.NE DI MERITO</b>	1 <sup>a</sup>
<b>COMM.NI CONSULTATE</b>	3 <sup>a</sup> e 14 <sup>a</sup>
<b>OGGETTO</b>	Il Piano d'azione, che fa parte delle misure preannunciate nell'Agenda europea sulla migrazione per far fronte alla situazione di crisi nel Mediterraneo, definisce le azioni concrete per prevenire e combattere il traffico di migranti.

#### ANNOTAZIONI:

Il 13 maggio 2015 la Commissione europea ha adottato una comunicazione relativa all'**Agenda europea sulla migrazione**<sup>1</sup>, nella quale ha inteso fornire una risposta europea alla situazione di crisi in atto nel Mediterraneo. Ha quindi individuato le azioni urgenti da intraprendere nel quadro di un'azione immediata e ha definito un nuovo approccio strategico a medio e lungo termine, basato su quattro pilastri: ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare, gestire le frontiere (salvare vite umane e rendere sicure le frontiere esterne), una politica comune europea di asilo forte, una nuova politica di migrazione legale<sup>2</sup>.

Il 27 maggio 2015 la Commissione ha adottato un pacchetto di misure che danno già in parte attuazione a quanto contenuto nell'Agenda e che comprendono:

- il Piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti (2015-2020),
- una Proposta di decisione del Consiglio sulle misure provvisorie di ricollocazione per l'Italia e la Grecia<sup>3</sup>,
- una [Raccomandazione \(UE\) 2015/914](#) relativa a un programma di reinsediamento europeo,

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni - Agenda europea sulla migrazione ([COM\(2015\) 240](#)).

<sup>2</sup> Per approfondimenti si rimanda alla Nota su atti dell'Unione europea [n. 1-bis](#) -"L'agenda europea sulla migrazione", a cura del Servizio studi del Senato della Repubblica.

<sup>3</sup> Su cui vd. la Nota su atti dell'Unione europea n. 13, a cura del Servizio studi del Senato della Repubblica.

- le Linee guida sull'applicazione delle norme del regolamento Eurodac relative all'obbligo di rilevare le impronte digitali<sup>4</sup>.

Inoltre, la preannunciata operazione di politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) nel Mediterraneo è stata ufficialmente lanciata il 18 maggio 2015 con la Decisione del Consiglio relativa a un'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale (EUNAVFOR MED) ([Decisione 2015/778](#)) cui ha fatto seguito, in data 22 giugno, la [Decisione 2015/972](#) che ha dato avvio all'operazione stessa, approvandone piano operativo e regole d'ingaggio e prevedendo per il momento, in attesa dell'adozione di una Risoluzione delle Nazioni Unite che consenta interventi più estesi, una mera attività di individuazione e monitoraggio delle reti di migrazione attraverso la raccolta di informazioni e il pattugliamento in alto mare<sup>5</sup>.

## **PIANO D'AZIONE DELL'UE CONTRO IL TRAFFICO DI MIGRANTI (2015-2020)**

Il Piano fa parte delle azioni previste nell'Agenda europea sulla migrazione per "ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare". La Commissione ritiene, infatti, che l'azione contro le reti criminali di trafficanti serva innanzitutto a evitare lo sfruttamento dei migranti a opera di tali reti, ma sia anche in grado di agire come "deterrente" all'immigrazione irregolare. L'obiettivo è quello di **trasformare il traffico di migranti da operazione a basso rischio ed elevato rendimento in un'attività ad alto rischio e basso rendimento**, potenziando le indagini e il perseguimento delle reti criminali di trafficanti.

Il Piano presenta le azioni specifiche necessarie per attuare quanto previsto in questo settore sia nella citata Agenda europea sulla migrazione che nell'**Agenda europea sulla sicurezza**, adottata dalla Commissione europea il 28 aprile 2015.

L'Agenda europea sulla sicurezza ([COM \(2015\) 185](#)) è stata concepita allo scopo di: favorire lo scambio di informazioni, la cooperazione operativa e l'aumento della fiducia reciproca fra Stati membri e istituzioni dell'Unione; garantire una maggiore interconnessione fra le dimensioni interna ed esterna della sicurezza; conferire adeguata e ulteriore priorità alle minacce emergenti che più richiedono una risposta coordinata dell'UE (terrorismo, criminalità organizzata e criminalità informatica). Tali priorità sono state fatte proprie dal Consiglio Giustizia e Affari interni (GAI) nella riunione del 15 e 16 giugno 2015, in cui sono state approvate le [Conclusioni](#) "sulla rinnovata strategia di sicurezza interna dell'Unione europea 2015-2020" e sulle quali il Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015 ha invitato a proseguire i lavori.

Le azioni da attuare per prevenire e combattere il traffico di migranti, e garantire al contempo la protezione dei diritti umani dei migranti, si basano su un approccio multidisciplinare che coinvolge soggetti e istituzioni a livello locale, regionale, nazionale e internazionale e riguardano, nelle intenzioni della Commissione, tutti i tipi e tutte le fasi del traffico di migranti, nonché le diverse rotte migratorie.

In particolare, il Piano si concentra su quattro settori.

1) **Rafforzare l'azione della polizia e delle autorità giudiziarie**. Le azioni specifiche previste comprendono:

- la **revisione della legislazione UE sul traffico di migranti** entro il 2016<sup>6</sup>;
- l'**elenco** (e il monitoraggio) **delle imbarcazioni sospette** che potrebbero essere utilizzate dai trafficanti;

<sup>4</sup> [SWD\(2015\) 150](#).

<sup>5</sup> Su cui vd. la [Nota n. 3](#) a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

<sup>6</sup> Nel 2002 l'UE ha adottato norme per combattere il traffico di migranti (cd. "pacchetto favoreggiatori"): la direttiva [2002/90/CE](#) volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, e la decisione quadro [2002/946/GAI](#) relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali. *Entrambe recepite in Italia con il decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 ("Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero")*.

- il sostegno agli Stati membri per trainare a terra o distruggere in mare le imbarcazioni che potrebbero essere usate dai trafficanti (azioni che andrebbero collegate con un'operazione di PSDC);
- l'avvio di una cooperazione con le unità di informazione finanziaria per intensificare le **indagini finanziarie** ai fini della confisca e recupero dei proventi di reato;
- la creazione di un **punto di contatto unico sul traffico di migranti** in ogni Stato membro;
- la creazione di un gruppo di contatto delle agenzie UE sul traffico di migranti;
- la creazione di un gruppo tematico di Eurojust sul traffico di migranti.

2) **Migliorare la raccolta e la condivisione delle informazioni.** Le azioni specifiche previste comprendono:

- il distacco dei funzionari di collegamento europei per la migrazione presso le delegazioni strategiche dell'UE (funzionari che dovrebbero essere integrati nell'attuale rete di funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione - ILO);
- valutare nel 2016 ed **eventualmente rivedere la normativa dell'UE sugli ILO**<sup>7</sup>;
- il rafforzamento della **squadra operativa congiunta per l'informazione marittima (JOT MARE) come polo d'informazione dell'UE sul traffico di migranti**<sup>8</sup>;
- lo sviluppo della rete comunitaria di intelligence Africa-Frontex (AFIC) come piattaforma per la condivisione di informazioni e analisi congiunte con i Paesi terzi;
- potenziare il monitoraggio della zona prefrontaliera tramite un uso estensivo di Eurosur;
- aumentare il sostegno di Europol per l'individuazione dei contenuti internet usati dai trafficanti;
- l'inserimento dei dati sul traffico di migranti nella **raccolta periodica Eurostat di statistiche sui reati**.

3) **Intensificare la prevenzione del traffico e assistere i migranti vulnerabili.** Le azioni specifiche previste comprendono:

- campagne di informazione e prevenzione nei principali paesi di origine o transito dei migranti, in collaborazione con il SEAE e i Paesi interessati, sui rischi del traffico di migranti;
- l'avvio nel 2016 di una consultazione e una valutazione d'impatto sull'**eventuale revisione della direttiva 2004/81/CE**<sup>9</sup> riguardante i titoli di soggiorno rilasciati a vittime della tratta e a migranti vittime di traffico che cooperano con le autorità;
- la redazione entro il 2017 di un **manuale sulla prevenzione del traffico di migranti**;
- l'elaborazione di **linee guida sul traffico di migranti a uso delle autorità di frontiera e dei servizi consolari**;
- la valutazione del quadro giuridico dell'UE sul **sistema d'informazione Schengen (SIS)** nel 2015-2016 in vista di rafforzare l'**efficacia del sistema europea di rimpatrio** e ridurre la migrazione irregolare. In questo contesto, la Commissione esaminerà la **possibilità di registrare nel sistema le decisioni di rimpatrio emesse dagli Stati membri, al fine di rafforzarne la tracciabilità**; valuterà inoltre l'opportunità di rendere obbligatoria per le autorità degli Stati membri la registrazione nel SIS di tutti i divieti d'ingresso (facoltativa nell'attuale quadro), in modo che possano essere eseguiti in tutta l'UE<sup>10</sup>;

<sup>7</sup> Regolamento (CE) n. 377/2004 del Consiglio, del 19 febbraio 2004, relativo alla creazione di una rete di funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione.

<sup>8</sup> Il rafforzamento del punto focale Europol sul traffico di migranti e della sua JOT MARE figura fra le azioni immediate dell'Agenda europea sulla migrazione.

<sup>9</sup> Direttiva 2004/81/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti.

<sup>10</sup> La registrazione nel SIS di tutti i divieti d'ingresso dovrebbe contribuire a impedire che i migranti irregolari colpiti da divieto d'ingresso in uno Stato membro rientrino nello spazio Schengen da un altro Stato membro.

L'Agenda europea sulla migrazione ha evidenziato che uno degli incentivi all'immigrazione irregolare è la consapevolezza che il sistema di rimpatrio dell'UE (rimpatrio degli immigrati irregolari e di coloro le cui domande di asilo sono rifiutate) non funziona perfettamente e che solo una percentuale relativamente bassa delle decisioni di rimpatrio sono effettivamente eseguite (la Commissione riferisce che delle decisioni di rimpatrio emesse nel 2013 è stato eseguito solo il 39,2%). La Commissione ha pertanto sollecitato la piena applicazione da parte degli Stati membri della direttiva [2008/115/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare ("**direttiva rimpatri**")<sup>11</sup>. La Commissione ha inoltre dichiarato di voler adottare un "**manuale sul rimpatrio**" che assisterà gli Stati membri con orientamenti comuni, buone pratiche e raccomandazioni. *Per l'Italia si ricorda che la direttiva rimpatri ha ricevuto attuazione con la legge 2 agosto 2011, n. 129, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89, recante disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di paesi terzi irregolari".*

- proposte per avviare negoziati su accordi di riammissione con i principali Paesi di origine dei migranti irregolari;

**Gli accordi di riammissione stipulati dall'UE sono finalizzati ad agevolare il rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi e implicano per ogni parte contraente l'obbligo di riammissione nel proprio territorio, senza alcuna formalità, dei propri cittadini che soggiornano senza autorizzazione nell'altro Paese o che ne hanno attraversato illegalmente i confini.** Finora risultano conclusi i negoziati e sono entrati in vigore gli accordi con Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Russia, Ucraina, Albania, Bosnia-Erzegovina, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Montenegro, Serbia, Moldova, Pakistan, Georgia, Armenia, Azerbaigian, Turchia e Capo Verde. La Commissione è stata formalmente autorizzata a negoziare accordi di riammissione con il Marocco, l'Algeria, la Cina, la Tunisia e la Bielorussia.

L'**accordo di Cotonou** con i Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP)<sup>12</sup> si pone come obiettivo principale la riduzione e, in prospettiva, l'eliminazione della povertà e la progressiva integrazione nell'economia mondiale dei Paesi ACP, nel rispetto degli obiettivi dello sviluppo sostenibile. Nell'ambito dell'accordo è inserito un obbligo specifico di riammissione: a norma dell'art. 13, ciascuno Stato membro dell'Unione è tenuto ad accettare il rimpatrio dei propri cittadini presenti illegalmente sul territorio di uno Stato ACP e li riammette sul proprio territorio su richiesta di detto Stato e senza ulteriori formalità; ciascuno Stato ACP accetta il rimpatrio 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 e senza ulteriore formalità.

- la definizione di obiettivi per quanto riguarda il numero di ispezioni da effettuare ogni anno nei settori economici più esposti al lavoro illegale.

#### 4) **Cooperare più strettamente con i Paesi terzi.** Le azioni specifiche previste comprendono:

- l'avvio o il rafforzamento da parte del SEAE e della Commissione dei quadri di cooperazione bilaterale e regionale con i Paesi interessati;
- il finanziamento di progetti per aiutare i Paesi terzi a predisporre **strategie di lotta al traffico di migranti**, intensificare le **risposte di polizia e giudiziarie** e sviluppare **sistemi di gestione integrata delle frontiere**;

<sup>11</sup> **La Commissione ha finora avviato procedure di infrazione nei confronti di quattro Stati membri per l'errato recepimento di diversi articoli della direttiva rimpatri nella normativa nazionale.** Una delle principali cause di infrazione è rappresentata dal trattenimento dei rimpatriati (le condizioni del trattenimento, l'uso esteso di tale misura e l'assenza di un adeguato riesame). Altre cause delle procedure di infrazione sono la mancanza di sistemi efficaci di monitoraggio dei rimpatri forzati, la durata e la validità territoriale dei divieti di ingresso, la definizione di rimpatrio e questioni procedurali. *Per l'Italia si segnala la procedura n. 2014\_2235, in fase di messa in mora ex art. 258 TFUE, per il "non corretto recepimento della direttiva 2008/115/CE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (direttiva rimpatri) e presunta violazione della direttiva 2003/9/CE recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (direttiva accoglienza)".*

<sup>12</sup> Accordo di partenariato [2000/483/CE](#) tra i membri del gruppo degli stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonu il 23 giugno 2000 (poi modificato con decisione del Consiglio nel 2005 e nel 2010 - vd. [versione consolidata](#)).

- la creazione di **piattaforme di cooperazione dell'UE sul traffico dei migranti** nelle regioni e nei Paesi terzi di origine e di transito prioritari, riunendo periodicamente la rete dei funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione, i funzionari di collegamento europei per la migrazione, i funzionari di collegamento delle agenzie dell'UE, le rappresentanze diplomatiche degli Stati membri, le missioni e le operazioni PSDC, le organizzazioni internazionali quali l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (IOM), l'UNHCR, l'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (UNODC) e Interpol;
- un uso migliore dei finanziamenti dell'UE attraverso una **pianificazione congiunta o coordinata**.

Il **Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015** ha adottato conclusioni nelle quali è specificamente sottolineato che politiche efficaci di rimpatrio, riammissione e reintegrazione per coloro che non hanno diritto alla protezione internazionale costituiscono un elemento fondamentale della lotta alla migrazione illegale e contribuiranno a dissuadere le persone dal porre a rischio la loro vita. Il Consiglio ha inoltre evidenziato come sia fondamentale rafforzare la cooperazione globale dell'Unione con i Paesi di origine e di transito, sia per arginare i flussi migratori irregolari sia per affrontare le cause profonde della migrazione.

---

*8 settembre 2015*

*A cura di Viviana Di Felice*