



Bruxelles, 21.2.2014
COM(2014) 96 final

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

**Relazione sull'attuazione dell'approccio globale in materia di migrazione e mobilità
2012-2013**

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

**Relazione sull'attuazione dell'approccio globale in materia di migrazione e
mobilità 2012-2013**

1. INTRODUZIONE

L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità (*Global Approach to Migration and Mobility*, GAMM) costituisce dal 2005 il quadro generale della politica esterna dell'UE nel settore della migrazione e dell'asilo. Tale quadro definisce le modalità del dialogo politico e della cooperazione operativa dell'UE con i paesi terzi in materia di migrazione e mobilità, sulla base di priorità chiaramente definite che riflettono gli obiettivi strategici dell'Unione, ed è saldamente inserito nel quadro complessivo della politica estera dell'UE, compresa la cooperazione allo sviluppo.

La comunicazione della Commissione intitolata "L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità", del 18 novembre 2011¹, ha lanciato una rinnovata e più consolidata seconda fase del GAMM. Ha introdotto vari elementi nuovi, quali l'inclusione della protezione internazionale e la dimensione esterna dell'asilo come nuova priorità tematica, e l'estensione del campo di applicazione del quadro politico al fine di includervi la "mobilità", sottolineando in tal modo l'importanza di favorire una mobilità adeguatamente gestita dei cittadini di paesi terzi attraverso le frontiere esterne dell'UE. Nelle conclusioni del 29 maggio 2012² il Consiglio ha ribadito che il GAMM rappresenta il quadro per un dialogo e una cooperazione globali ed equilibrati con i paesi terzi, sottolineando altresì la necessità di monitorare in modo sistematico la messa in atto dell'approccio globale attraverso relazioni biennali.

L'approccio globale è attuato tramite strumenti politici (piani d'azione e dialoghi politici bilaterali e regionali) e giuridici (accordi di facilitazione del rilascio dei visti e di riammissione), attraverso il sostegno operativo e il potenziamento delle capacità (anche mediante agenzie dell'UE come Frontex, l'EASO e l'ETF e dispositivi di assistenza tecnica come MIEUX e TAIEX), nonché tramite la vasta gamma di misure di sostegno ai programmi e ai progetti messe a disposizione delle amministrazioni dei paesi terzi e di altre parti interessate come la società civile, le associazioni di migranti e le organizzazioni internazionali. Nel periodo 2012-2013 la Commissione ha sostenuto oltre 90 progetti collegati alla migrazione in tutte le regioni dei paesi in via di sviluppo, per un importo superiore ai 200 milioni di EUR. L'attuazione del GAMM è stata inoltre sostenuta finanziariamente da alcuni Stati membri dell'UE.

I principali quadri bilaterali per agevolare il dialogo politico e la cooperazione operativa con i paesi partner sono i partenariati per la mobilità e le agende comuni su migrazione e mobilità. Finora sono stati conclusi partenariati per la mobilità con sei paesi: Moldova (2008), Capo Verde (2008), Georgia (2009), Armenia (2011), Marocco (2013) e Azerbaigian (2013). Le discussioni sul partenariato per la mobilità con la Tunisia sono terminate (novembre 2013) e la firma è imminente. Sono state avviate discussioni su un partenariato per la mobilità con la Giordania (dicembre 2013). Sono stati inoltre proposti progetti di agende comuni su

¹ COM(2011) 743.

² Documento del Consiglio 9417/12.

migrazione e mobilità all'India (aprile 2013) e alla Nigeria (ottobre 2013), ma le discussioni sostanziali devono ancora cominciare.

2. I DIALOGHI BILATERALI

I dialoghi bilaterali in materia di migrazione e mobilità tra l'UE e i paesi terzi possono assumere forme differenti. I partenariati per la mobilità costituiscono un quadro importante per il dialogo politico e la cooperazione operativa su questioni di asilo e migrazione. Inoltre, con i paesi con cui è stato avviato un dialogo sulla liberalizzazione dei visti, il dialogo politico si articola in ampia misura sull'attuazione del piano d'azione sulla liberalizzazione dei visti. In alcuni casi (Russia, India, Cina, Stati Uniti d'America) l'UE ha istituito dialoghi ad hoc. Praticamente con tutti i paesi il dialogo sulla migrazione e su altre questioni di giustizia e affari interni è integrato anche nell'attuazione degli accordi di associazione, degli accordi di partenariato e cooperazione, degli accordi quadro, degli accordi di cooperazione e di strumenti analoghi conclusi dall'Unione, anche a livello dei rispettivi consigli e (sotto)comitati. Infine, la cooperazione tecnica avviene nell'ambito dei comitati misti istituiti da accordi di facilitazione del rilascio dei visti e da accordi di riammissione, che monitorano l'attuazione di tali accordi assieme ai paesi terzi in questione.

2.1. Paesi candidati all'adesione

Il meccanismo di controllo per il periodo successivo alla liberalizzazione dei visti permette di valutare la sostenibilità delle riforme e delle misure che sono state attuate dai paesi dei **Balcani occidentali** (Albania, Bosnia-Erzegovina, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Montenegro e Serbia) attraverso le loro tabelle di marcia per la liberalizzazione dei visti³, e di impegnarsi con loro nell'ambito del processo di stabilizzazione e associazione per affrontare carenze e problemi. La stragrande maggioranza dei cittadini provenienti dagli Stati dei Balcani occidentali in cui non sussiste l'obbligo di visto è costituita da viaggiatori in buona fede che hanno uno scopo legittimo per viaggiare nell'UE. In alcuni Stati membri, però, il numero di domande di asilo infondate da parte di cittadini di tali paesi è aumentato nel 2012 ed è rimasto elevato nel 2013, situazione che incide sul funzionamento del regime di esenzione dal visto.

Il 19 gennaio 2012 è stato avviato un dialogo con il **Kosovo**⁴ sulla liberalizzazione dei visti e il 14 giugno 2012 è stata comunicata al governo di tale paese una tabella di marcia ai fini di un regime di esenzione dal visto.

A quasi tre anni di distanza dalla conclusione dei negoziati, il 16 dicembre 2013 è stato firmato l'accordo di riammissione tra l'UE e la **Turchia**. Contestualmente alla firma dell'accordo di riammissione sono stati presentati alla Turchia un dialogo per la liberalizzazione dei visti e una tabella di marcia ai fini di un regime di esenzione dal visto, in linea con le conclusioni del Consiglio sullo sviluppo della cooperazione con la Turchia nei settori della giustizia e degli affari interni⁵ adottate il 21 giugno 2012.

Frontex dispone di accordi operativi ben funzionanti con tutti i paesi dei Balcani occidentali e continua a cooperare con tali paesi a livello sia organizzativo che operativo. Gestisce inoltre un sistema di allerta nel quadro del meccanismo di controllo per il periodo successivo alla

³ La Commissione ha presentato la sua quarta relazione sul controllo successivo alla liberalizzazione dei visti il 28 novembre 2013 (COM(2013) 836).

⁴ Tale designazione non pregiudica le posizioni riguardo allo status ed è in linea con la risoluzione 1244 (1999) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e con il parere della CIG sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo.

⁵ Documento del Consiglio 11579/12.

liberalizzazione dei visti, che permette alla Commissione di valutare i flussi di richiedenti asilo. Il 28 maggio 2012 Frontex ha firmato un protocollo d'intesa con la Turchia.

2.2. Paesi del partenariato orientale

Nel 2012-2013 sono stati compiuti progressi considerevoli per il rafforzamento delle relazioni con la maggior parte dei paesi del partenariato orientale su questioni di migrazione e mobilità.

Sono proseguiti i dialoghi sulla liberalizzazione dei visti con **Moldova** e **Ucraina**, mentre nel 2012 è stato avviato un nuovo dialogo con la **Georgia**, volto a raggiungere a tempo debito l'obiettivo dell'esenzione dall'obbligo del visto. Nella relazione del 15 novembre 2013⁶ sui progressi compiuti dalla Repubblica di Moldova, la Commissione ha concluso che il paese rispetta tutti i parametri del piano d'azione sulla liberalizzazione dei visti. Il 27 novembre 2013 la Commissione ha quindi adottato una proposta volta ad aggiungere la Moldova all'elenco dei paesi i cui cittadini non sono soggetti all'obbligo del visto quando si recano in paesi Schengen per un soggiorno inferiore a 90 giorni⁷. I dialoghi sulla liberalizzazione dei visti si sono rivelati uno strumento importante per una politica lungimirante di mobilità nonché un valido strumento per la promozione di riforme di vasta portata nell'intero campo della giustizia e degli affari interni, in particolare in settori come lo Stato di diritto e la riforma della giustizia⁸.

Nel 2013 è stato approvato un programma UE di sostegno al bilancio del valore di 20 milioni di EUR volto a proseguire l'attuazione del piano d'azione sulla liberalizzazione dei visti in **Moldova**. Analogamente, è stata firmata una convenzione di finanziamento del valore di 28 milioni di EUR con l'**Ucraina**, per sostenere sia l'allineamento dei sistemi nazionali di migrazione e asilo alle norme europee e internazionali, sia l'attuazione del piano d'azione sulla liberalizzazione dei visti. Inoltre, la Commissione continua a fornire un più ampio sostegno a favore delle riforme in materia di migrazione e gestione delle frontiere in Ucraina: ad esempio, è in fase di attuazione un programma di sostegno del valore di 66 milioni di EUR volto a rafforzare la politica ucraina di gestione delle frontiere.

Il 1° luglio 2013 è entrata in vigore una versione aggiornata dell'accordo di facilitazione del rilascio dei visti con l'**Ucraina**.

I negoziati sugli accordi di facilitazione del rilascio dei visti e di riammissione con **Armenia** e **Azerbaijan** sono cominciati all'inizio del 2012 e sono stati conclusi tempestivamente. Gli accordi con l'Armenia sono entrati in vigore il 1° gennaio 2014, mentre si prevede che gli accordi con l'Azerbaijan entrino in vigore nei prossimi mesi.

La cooperazione nel quadro dei partenariati per la mobilità prosegue con **Armenia**, **Georgia** e **Moldova**, mentre il 5 dicembre 2013 è stato firmato un nuovo partenariato per la mobilità con l'**Azerbaijan**. L'esperienza dimostra chiaramente che tali partenariati permettono di intensificare la cooperazione e che sono stati compiuti progressi considerevoli per quanto riguarda il coordinamento all'interno dell'UE e il coordinamento interistituzionale delle istituzioni competenti nei paesi partner. La flessibilità dei partenariati per la mobilità permette

⁶ COM(2013) 807.

⁷ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 539/2001 che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo (COM(2013) 853).

⁸ Per esempio, l'ultima relazione sui progressi compiuti dall'Ucraina, del 15 novembre 2013, ha evidenziato i notevoli miglioramenti compiuti dal paese riguardo alle misure legislative (COM(2013) 809).

di inserire le iniziative bilaterali e multilaterali nello stesso quadro e consente di affrontare le priorità dei paesi partner in maniera mirata. Sono state organizzate riunioni tra alti funzionari su tutti e tre i partenariati per la mobilità, rispettivamente il 17 dicembre 2012 e il 25 ottobre 2013 (Armenia), il 18 dicembre 2012 (Georgia) e il 22 novembre 2012, il 25 giugno 2013, il 31 ottobre 2013 e il 10 dicembre 2013 (Moldova). Il partenariato per la mobilità con la **Moldova** è stato oggetto di una valutazione approfondita da parte di un esperto incaricato dall'OIM, la cui relazione finale, del 1° ottobre 2012, ha dimostrato che il partenariato aveva contribuito alla realizzazione di molte delle priorità dei partner, che corrispondevano strettamente alle iniziative e ai progetti attuati; aveva inoltre aiutato i partner ad affrontare più efficacemente le pertinenti questioni connesse alla migrazione e alla mobilità e aveva creato un quadro favorevole alla partecipazione attiva alla cooperazione e alle discussioni connesse alla migrazione a livello sia regionale che globale. Le attività svolte nell'ambito del partenariato per la mobilità hanno aiutato la Moldova a riformare il suo quadro giuridico sulle questioni migratorie, ad esempio il suo sistema di asilo, allineandolo alle norme dell'UE. Tuttavia, la relazione di valutazione ha individuato anche alcune difficoltà relative al partenariato per la mobilità, quali: 1) la necessità di preservare l'impegno e l'interesse degli Stati membri (e promuoverne la partecipazione nei vari quadri di governance e coordinamento) e di coinvolgere nuovi Stati membri interessati nel partenariato per la mobilità; 2) la necessità di dimostrare il valore aggiunto delle attività congiunte, ossia le attività concepite e attuate da più di uno Stato membro allo scopo di migliorare le sinergie, lo scambio di informazioni e le migliori pratiche nonché la conoscenza reciproca fra le parti interessate. In termini di cooperazione operativa, l'UE sta attualmente finanziando progetti in materia di migrazione e gestione delle frontiere per un importo di quasi 50 milioni di EUR in Moldova, tra cui un'iniziativa del valore di 2 milioni di EUR volta a promuovere la mobilità legale tra la Moldova e l'UE attraverso il partenariato per la mobilità.

Sei progetti finanziati dall'UE per un totale di oltre 8 milioni di EUR sono al momento in fase di attuazione in **Armenia**, tra cui un progetto del valore di 3 milioni di EUR volto a sostenere l'attuazione del partenariato per la mobilità, che dovrebbe rafforzare la capacità delle autorità in settori quali la migrazione legale, la migrazione e lo sviluppo nonché la riammissione e la reintegrazione.

L'attuazione del partenariato per la mobilità con la **Georgia** si è intensificata in seguito alla creazione della piattaforma di cooperazione locale nel 2012. La cooperazione esterna con la Georgia si è considerevolmente rafforzata dopo la firma del partenariato per la mobilità e sono state sostenute riforme rapide del sistema georgiano di migrazione e gestione delle frontiere. Al momento sono in fase di attuazione nel paese sei progetti nel settore della migrazione, per un totale di circa 20 milioni di EUR, tra cui un'iniziativa del valore di 1 milione di EUR incentrata sul rafforzamento del potenziale di sviluppo del partenariato per la mobilità.

Per quanto riguarda l'**Azerbaijan**, attualmente l'UE sostiene la riforma della politica di gestione della migrazione, in particolare attraverso il gemellaggio con l'ufficio amministrativo statale competente per la migrazione.

Le relazioni bilaterali dell'UE con la **Bielorussia** nel settore della migrazione e della mobilità non sono ancora state sviluppate. Nel novembre 2013, tuttavia, la Bielorussia ha dichiarato che accetterà l'invito dell'UE del 2011, ancora aperto, di avviare i negoziati sugli accordi di facilitazione del rilascio dei visti e di riammissione. Nel periodo 2012-2013 si è altresì registrata una certa cooperazione pratica a livello di progetti, oltre alla cooperazione nel quadro dei dialoghi regionali sulla migrazione.

Frontex ha firmato accordi operativi con le autorità competenti di **Armenia** (22 febbraio 2012) e **Azerbaijan** (16 aprile 2013) e attualmente dispone di accordi operativi con tutti i paesi del partenariato orientale.

2.3. Paesi del Mediterraneo meridionale

A partire dal 2011 sono stati compiuti importanti progressi nel rafforzamento della cooperazione tra l'UE e i paesi del Mediterraneo meridionale, in piena coerenza con la politica europea di vicinato e con gli impegni assunti dall'UE nel contesto della primavera araba e delle sue ripercussioni. Recentemente, il Consiglio europeo ha chiesto di intensificare il dialogo con i paesi terzi al fine di evitare che i migranti intraprendano viaggi pericolosi verso l'UE⁹; a tale proposito, ha accolto con favore la comunicazione della Commissione sull'attività della Task Force "Mediterraneo" del 4 dicembre 2013¹⁰, contenente piani d'azione finalizzati a evitare tragedie come quella avvenuta al largo dell'isola di Lampedusa il 3 ottobre 2013.

Sono stati avviati dialoghi strutturati in materia di migrazione, mobilità e sicurezza con **Tunisia**, **Marocco** (ottobre 2011) e **Giordania** (dicembre 2012). Purché siano rispettate le condizioni stabilite, l'UE è disposta ad avviare dialoghi con altri paesi della regione. Nell'ambito dei negoziati in corso su un nuovo piano d'azione nel quadro della politica europea di vicinato, l'**Algeria** ha espresso interesse nei confronti di tale dialogo¹¹. L'offerta dell'UE di avviare un dialogo con l'**Egitto** è stata ribadita più volte dal 2011, ma non ha ancora ricevuto una risposta positiva. La **Libia** resta un paese prioritario per avviare tale dialogo non appena le circostanze lo consentiranno.

In seguito a intense discussioni, il 7 giugno 2013 è stato firmato un partenariato per la mobilità con il **Marocco**, che costituisce un evidente successo nonché un chiaro parametro di riferimento per gli altri paesi della regione. Il partenariato comprende un insieme equilibrato di impegni e iniziative riguardanti le quattro aree prioritarie del GAMM, ovvero migrazione legale, migrazione irregolare, protezione internazionale e migrazione e sviluppo. La creazione di un sistema nazionale di asilo è uno dei principali impegni assunti dal Marocco. Il partenariato prevede altresì impegni reciproci a collaborare per prevenire e contrastare la tratta degli esseri umani e per proteggerne le vittime. Inoltre, il partenariato per la mobilità ha spianato la strada alla negoziazione di un accordo di facilitazione del rilascio dei visti¹² e al contestuale rilancio dei negoziati sull'accordo di riammissione, che erano in fase di stallo dal 2010. Attualmente sta per essere ultimato un progetto del valore di 5 milioni di EUR volto a sostenere l'attuazione del partenariato per la mobilità. È inoltre previsto uno stanziamento del valore di 6 milioni di EUR a titolo dei fondi SPRING destinato a sostenere il partenariato.

Un altro sviluppo positivo è costituito dalla conclusione delle discussioni su un partenariato per la mobilità con la **Tunisia**, nel novembre 2013. Per molti mesi il processo era stato complicato dalla situazione politica instabile del paese. L'UE e la Tunisia convengono sull'opportunità di cooperare strettamente nell'ambito del partenariato per la mobilità al fine di rafforzare il quadro giuridico e istituzionale in termini, ad esempio, di asilo, tratta degli esseri umani e facilitazione del rilascio dei visti, nonché di potenziare la formazione del personale responsabile della migrazione e di definire politiche in materia di integrazione e di lotta contro l'esclusione e la xenofobia nei confronti dei migranti.

⁹ Documento del Consiglio europeo 217/13.

¹⁰ COM(2013) 869.

¹¹ Per tutto il 2012 e il 2013 l'Algeria ha rifiutato di avviare negoziati con l'UE su un accordo di riammissione.

¹² Le direttive di negoziato sono state adottate dal Consiglio il 5 dicembre 2013.

Nel quadro del dialogo su migrazione, mobilità e sicurezza, nel 2013 sono state inviate in **Giordania** due missioni di esperti, che hanno valutato positivamente la capacità delle autorità nelle aree pertinenti. La Giordania ha altresì espresso la propria disponibilità e il proprio interesse a intensificare la cooperazione con l'UE. Nel dicembre 2013 è stato presentato alle autorità giordane un progetto di partenariato per la mobilità.

Nonostante la sua difficile situazione politica e in materia di sicurezza, la **Libia** è stata sostenuta dall'UE nelle aree della migrazione, della gestione delle frontiere e della protezione internazionale. In seguito alla decisione del Consiglio, del 22 maggio 2013, di istituire una missione PSDC, l'assistenza allo sviluppo di un sistema integrato di gestione delle frontiere in Libia è prevista nel quadro della missione EUBAM in Libia. A tale obiettivo contribuisce anche il progetto Sahara-Med, del valore di 10 milioni di EUR.

Tutti i progetti di cooperazione bilaterale a livello politico con la **Siria** sono stati sospesi e, pertanto, al momento non sussiste alcuna forma di cooperazione formale o informale con le autorità siriane in materia di migrazione. Ciononostante, l'UE, assieme ai suoi Stati membri, è il principale donatore a livello mondiale in risposta alla crisi dei rifugiati e sta fornendo ingenti aiuti umanitari e allo sviluppo alla popolazione della Siria e dei paesi confinanti, anche attraverso organizzazioni internazionali specializzate e organizzazioni della società civile.

L'impegno politico a rafforzare la cooperazione con i paesi del Mediterraneo meridionale è stato accompagnato da un sostegno finanziario e operativo. In Libia, ad esempio, sono in fase di attuazione programmi finanziati dall'UE per un valore di circa 30 milioni di EUR, incentrati sulla gestione dei flussi misti, sulla gestione delle frontiere e sulle condizioni di accoglienza dei migranti. Nel settembre 2013 è iniziata l'attuazione del progetto "Rete Seahorse per il Mediterraneo", di cui è responsabile la *Guardia Civil* spagnola. La rete permetterà ai paesi mediterranei partecipanti di scambiarsi direttamente informazioni fattuali sugli incidenti e sui pattugliamenti in tempo quasi reale, tramite comunicazioni satellitari. Aumenterà la capacità delle autorità competenti di contrastare la migrazione irregolare e il traffico illecito nonché di rispondere alle emergenze che richiedono attività di ricerca e salvataggio. Il progetto è aperto all'adesione di Algeria, Egitto, Libia e Tunisia.

Il progetto Euromed "Migration III", del valore di 5 milioni di EUR, promuove il dialogo e la cooperazione tra i paesi del Mediterraneo meridionale e l'UE. Il progetto è incentrato su migrazione legale, migrazione e sviluppo e migrazione irregolare e, oltre a specifiche riunioni, sessioni di formazione e missioni di esperti in questi settori, prevede un sostegno all'elaborazione di profili migratori nonché uno studio sulla corrispondenza tra le esigenze del mercato del lavoro dei paesi del Mediterraneo meridionale e quelle degli Stati membri.

Dal 2011 l'UE attua un programma di protezione regionale per l'Africa settentrionale, di cui sono destinatari Libia, Tunisia ed Egitto. Recentemente, alla fine del 2013, il bilancio del programma è stato aumentato a 5,5 milioni di EUR in risposta diretta al tragico incidente avvenuto al largo dell'isola italiana di Lampedusa.

Frontex ha mandati negoziali in sospenso per la conclusione di accordi operativi con Egitto, Libia, Tunisia e Marocco, ma finora i tentativi di avviare tali negoziati sono stati vani.

2.4. Paesi subsahariani

Nel 2012-2013 sono stati compiuti alcuni progressi riguardo al dialogo politico e alla cooperazione operativa, in particolare con **Capo Verde**, **Nigeria** e **Sudafrica**.

L'attuazione del partenariato per la mobilità con **Capo Verde** è proseguita in maniera soddisfacente nel 2012-2013. In tale periodo l'UE e Capo Verde hanno firmato accordi di

facilitazione del rilascio dei visti (ottobre 2012) e accordi di riammissione (aprile 2013), la cui entrata in vigore è prevista a breve. L'UE è intenzionata a mantenere intenso e dinamico questo partenariato per la mobilità, definendo, in comune con tale paese, un nuovo insieme di priorità per il breve e per il medio termine.

La cooperazione con la **Nigeria** è proseguita in maniera positiva attraverso i dialoghi in materia di migrazione e sviluppo condotti a livello locale, sulla base dell'articolo 13 dell'accordo di Cotonou. Gli argomenti principali discussi in tale quadro sono stati la migrazione irregolare e la tratta degli esseri umani; quest'ultimo problema è fonte di preoccupazione per il paese a livello sia interno che esterno. Non sono stati ancora adeguatamente trattati, invece, gli aspetti relativi alla protezione internazionale, ma in futuro la questione del potenziamento delle capacità in quest'area potrebbe essere affrontata e ampliata al fine di integrarvi anche gli sfollati interni. Nel corso della riunione di dialogo a livello locale del 20 marzo 2013, la Nigeria ha manifestato interesse ad aggiornare la cooperazione con l'UE nel quadro di un'agenda comune su migrazione e mobilità, e un progetto di agenda è stato proposto al paese il 7 ottobre 2013.

La cooperazione con il **Sudafrica** sulle questioni migratorie avviene nel quadro del forum del dialogo sulla migrazione, un evento annuale organizzato a margine del consiglio congiunto di cooperazione. In tale contesto, il Sudafrica ha espresso il proprio interesse a negoziare un accordo di facilitazione del rilascio dei visti con l'UE, mentre l'UE ha chiesto al paese un regime di piena esenzione dal visto per i cittadini di tutti gli Stati membri. Durante il vertice UE-Sudafrica del 18 luglio 2013 si è convenuto di "(...) esplorare le opzioni volte a rafforzare e strutturare ulteriormente la cooperazione reciproca, compresa la possibile definizione di un'agenda comune su migrazione e mobilità".

Gli sforzi compiuti dall'UE per stabilire contatti con il **Ghana** al fine di intensificare la cooperazione nel quadro di un'agenda comune su migrazione e mobilità sono stati condotti attraverso un workshop sull'informazione svoltosi ad Accra nel gennaio 2012, nonché nel contesto più ampio del dialogo politico nel luglio 2012.

Complessivamente nel 2012-2013 sono stati attuati oltre 35 progetti connessi alla migrazione incentrati specialmente sui paesi subsahariani. Tali progetti riguardano tutti i settori della migrazione, ma rivolgono una speciale attenzione alle iniziative in materia di migrazione e sviluppo, all'assistenza ai rifugiati e ai migranti vulnerabili e alla lotta contro la tratta degli esseri umani. Il livello di cooperazione con i paesi dell'**Africa occidentale** è complessivamente più avanzato, in parte grazie ai progressi compiuti nei processi regionali. L'UE sta inoltre fornendo un sostegno considerevole ai paesi dell'Africa occidentale ai fini del potenziamento delle capacità di gestione della migrazione e delle frontiere. Ad esempio, nel 2013 è stata avviata un'iniziativa del valore di 24 milioni di EUR per sostenere l'effettiva attuazione dei protocolli sulla libera circolazione della Comunità economica degli Stati dell'Africa Occidentale (ECOWAS) e dell'approccio comune sulla migrazione dell'ECOWAS.

La cooperazione tra l'UE e i paesi dell'**Africa orientale** nel settore della migrazione è più limitata e la situazione politica di alcuni paesi della regione non ha permesso di preparare il terreno per una cooperazione più efficace. Ciononostante, nella regione è in fase di attuazione una serie di progetti, tra cui un programma di protezione regionale del valore di 5 milioni di EUR per il Corno d'Africa (Kenya e Gibuti).

Frontex ha firmato un accordo operativo con la **Nigeria** il 12 gennaio 2012 e con **Capo Verde** il 14 gennaio 2012.

2.5. Paesi asiatici

Dopo il 15° vertice UE-**Cina** svoltosi nel settembre 2012, in cui era stato convenuto di esplorare le possibilità di agevolare la mobilità e di rafforzare la cooperazione nella lotta alla migrazione irregolare, la cooperazione con la Cina su tali questioni è lentamente progredita. Anche alla luce della reazione e delle preoccupazioni della Cina riguardo al rilevamento delle impronte digitali dei titolari di passaporto diplomatico (una conseguenza dell'introduzione del sistema d'informazione visti dell'UE), le due parti hanno deciso di istituire un dialogo ad alto livello in materia di migrazione e mobilità. Il 14 ottobre 2013 si è svolta una prima riunione, in cui si è discusso della possibilità di avviare negoziati paralleli in materia di riammissione e di un accordo di esenzione dal visto per i titolari di passaporti diplomatici.

La cooperazione tra UE e **India** sulle questioni migratorie ha recentemente ricevuto un nuovo slancio. In seguito all'avvio di un dialogo sulla migrazione nel 2006 e a un successivo incontro nel 2010, il 2 luglio 2012 si è tenuta una riunione del dialogo ad alto livello in materia di migrazione e mobilità a Nuova Delhi. L'India ha manifestato interesse a rafforzare ulteriormente questa cooperazione definendo un'agenda comune su migrazione e mobilità con l'UE e di conseguenza ha ricevuto un progetto di agenda comune nell'aprile 2013.

Il dialogo e la cooperazione con altri paesi asiatici, in particolare dell'**Asia sudorientale** (ad esempio il Vietnam e l'Indonesia), attualmente avvengono sulla base di riunioni ad hoc in seguito a manifestazioni di interesse, nonché nell'ambito di accordi internazionali (accordi di partenariato e cooperazione, accordi quadro) conclusi dall'UE. Dato il carattere misto di tali accordi, che allunga i tempi necessari per la loro conclusione ed entrata in vigore, la migrazione è regolarmente selezionata per la cosiddetta "attuazione anticipata" con i paesi in questione. La prevenzione e la lotta contro la tratta degli esseri umani sono questioni importanti in questi dialoghi. Inoltre, la cooperazione con l'UE in materia di visti (facilitazione del rilascio dei visti, esenzioni dal visto per i titolari di passaporti diplomatici) è oggetto di interesse costante da parte di alcuni paesi della regione.

Considerata l'importanza della migrazione regionale per lo sviluppo dei paesi asiatici, la migrazione sta ricevendo sempre maggiore attenzione nella cooperazione allo sviluppo con la regione. Ad esempio, nel 2013 è stato avviato un progetto del valore di 1,6 milioni di EUR con l'OIL al fine di migliorare la capacità di Bangladesh, Indonesia, Nepal e Filippine di gestire la migrazione a fini occupazionali.

2.6. Altri paesi prioritari

La cooperazione tra UE e **Stati Uniti d'America** sulle questioni migratorie prosegue nel quadro della piattaforma UE-USA per la cooperazione in materia di migrazione e di rifugiati, varata nel 2010. Il piano d'azione della piattaforma contiene 10 aree prioritarie, tra cui rimpatrio e reintegrazione, identificatori biometrici, reinsediamento, tratta degli esseri umani, potenziamento delle capacità di gestione delle migrazioni e migrazione a fini occupazionali. Nel 2012 è stato effettuato un viaggio di studio negli Stati Uniti sulle questioni di reinsediamento nel quadro della piattaforma e sono state organizzate alcune attività sulla tratta degli esseri umani, tra cui un viaggio di studio negli USA del coordinatore antitratta dell'UE (marzo 2013). Nel novembre 2013 è stato organizzato un seminario sulla crisi dei rifugiati siriani e sui flussi migratori indotti dalla crisi, che ha a sua volta contribuito a individuare questioni che potrebbero essere oggetto di un'ulteriore cooperazione (quali il reinsediamento). La piattaforma è stata utilizzata anche per coordinare le posizioni in vista di eventi

internazionali connessi alla migrazione, quali il dialogo ad alto livello su migrazione internazionale e sviluppo e il Forum globale su migrazione e sviluppo¹³.

Il dialogo UE-**Russia** sulla migrazione, che era stato avviato nel maggio 2011, offre una piattaforma per affrontare sfide comuni in un ambiente informale e non vincolante¹⁴. Ogni anno si organizzano una riunione tra alti funzionari e due riunioni tematiche, oltre a viaggi di studio. Finora si sono svolte cinque riunioni tematiche, in materia di protezione internazionale (Mosca, dicembre 2011), immigrazione irregolare (Budapest, marzo 2012), migrazione e sviluppo (San Pietroburgo, ottobre 2012), migrazione legale (Bratislava, febbraio 2013) e migrazione irregolare (Kaliningrad, luglio 2013). Nel quadro del dialogo, nel 2014 inizieranno le attività di sviluppo di portali sulla migrazione online di cui saranno destinatari i cittadini sia europei che russi.

Nel 2007 è stato avviato un dialogo sui visti con la Russia. Le parti hanno concordato un elenco di "Misure comuni volte a stabilire l'esenzione dal visto per i viaggi di breve durata dei cittadini russi e dell'Unione europea", la cui attuazione è subordinata allo svolgimento di negoziati su un accordo di esenzione reciproca dal visto tra UE e Russia. Nel dicembre 2013 la Commissione ha presentato la sua prima relazione sui progressi compiuti nell'attuazione delle misure comuni¹⁵.

2.7. Insegnamenti tratti

Nella loro grande varietà, i dialoghi bilaterali costituiscono un utile canale per rafforzare la cooperazione, per affrontare importanti, e talvolta delicate, questioni di migrazione e mobilità di comune interesse, nonché per creare un clima di fiducia tra partner.

L'esperienza acquisita grazie agli attuali partenariati per la mobilità ha dimostrato che questi strumenti hanno permesso di riconoscere e affrontare le priorità dei paesi partner, e sono stati decisivi per riunire l'UE e i paesi partner attorno allo stesso tavolo e incoraggiarli a organizzare le loro politiche migratorie e la cooperazione internazionale in maniera coordinata. Tuttavia, occorrono ulteriori sforzi per garantire che i partenariati per la mobilità siano attuati in maniera equilibrata, ad esempio che riflettano meglio tutte e quattro le priorità tematiche del GAMM, aumentando fra l'altro il numero di iniziative sulla migrazione legale, sui diritti umani e sulla protezione dei rifugiati.

Migrazione e mobilità sono questioni di cui si discute sempre più spesso nell'ambito del più ampio dialogo politico degli accordi di associazione, degli accordi di partenariato e cooperazione o degli accordi di cooperazione e dei loro sottocomitati. Questa tendenza positiva può contribuire a innalzare il profilo della migrazione nelle relazioni esterne globali dell'UE e ad accrescere l'attenzione nei confronti delle questioni migratorie nell'ambito della cooperazione bilaterale allo sviluppo. Al tempo stesso, sarebbe opportuno concentrarsi maggiormente sul più ampio contesto delle relazioni esterne nelle questioni di migrazione e mobilità a livello interno dell'UE. Una maggiore partecipazione della Commissione o degli esperti degli Stati membri a questi dialoghi (spesso difficile a causa di vincoli di bilancio e di

¹³ Il Forum globale su migrazione e sviluppo è un'iniziativa scaturita in seguito al primo dialogo ad alto livello dell'ONU del 2006, la cui finalità è affrontare il nesso tra migrazione e sviluppo secondo modalità pratiche e operative. È un processo informale, non vincolante, volontario, gestito a livello statale.

¹⁴ Il dialogo non si occupa di questioni in materia di visti e riammissione, che sono affrontate all'interno di comitati misti istituiti ai sensi degli accordi di facilitazione dei visti e di riammissione conclusi tra l'UE e la Russia.

¹⁵ COM(2013) 923.

tempo) o l'acquisizione di una maggiore esperienza all'interno delle delegazioni dell'UE rappresentano una possibile via da seguire.

3. I DIALOGHI REGIONALI

Nell'ambito del GAMM è data priorità al processo di Praga, al processo di Budapest e al gruppo di esperti su migrazione e asilo del partenariato orientale sul fronte orientale, al partenariato UE-Africa su migrazione, mobilità e occupazione e al processo di Rabat sul fronte meridionale, nonché al dialogo UE-CELAC strutturato e globale sulla migrazione e al dialogo ACP-UE sulla migrazione. In questa sezione è descritta in breve la situazione di ciascuno di questi dialoghi.

3.1. Processo di Praga

Il processo di Praga costituisce una base per il dialogo e la cooperazione tra l'UE e i suoi Stati membri, gli Stati Schengen non facenti parte dell'UE e 19 paesi partner situati geograficamente a est (Russia, paesi del partenariato orientale, paesi dell'Asia centrale, paesi dei Balcani occidentali, Turchia). Le attività si svolgono sulla base della dichiarazione ministeriale congiunta (Praga, 2009) e del piano d'azione 2012-2016, adottato in occasione della seconda conferenza ministeriale del processo di Praga (Poznan, novembre 2011).

Il dialogo offre un quadro efficace per coordinare e promuovere la cooperazione operativa in materia di migrazione. L'ampia copertura geografica del processo, che include paesi appartenenti a varie regioni di interesse strategico per l'UE, consente lo scambio di buone prassi ed esperienze tra Stati che devono confrontarsi con sfide e opportunità diverse ma spesso connesse tra loro. Nel 2012 e 2013 sono state organizzate svariate iniziative a livello sia di esperti che di alti funzionari: workshop sulla migrazione legale (Budapest, settembre 2012, e Praga, febbraio 2013), su migrazione e sviluppo (Budapest, settembre 2012), sulla protezione internazionale (Stoccolma, ottobre 2012 e Varsavia, gennaio 2013), sui profili migratori (Firenze, gennaio 2013), sulla migrazione irregolare (Lvov, novembre 2012), su rimpatrio e riammissione (Varsavia, marzo 2013), sulla migrazione circolare (Tbilisi, ottobre 2013) e sul traffico di migranti e la tratta di esseri umani (Bratislava, settembre 2013), nonché incontri tra alti funzionari (Varsavia, aprile 2012; Praga, febbraio 2013; Kiev, novembre 2013).

La Commissione sostiene l'attuazione del piano d'azione definito a Poznan nell'ambito del processo di Praga, attraverso un progetto di sostegno mirato del valore di 3 milioni di EUR, che tiene conto delle priorità tematiche del GAMM. I risultati attesi variano dal sostegno all'elaborazione di profili migratori alla stesura di orientamenti per varie politiche quali la migrazione di manodopera e la riammissione, fino a interventi di formazione specifici per funzionari governativi (per esempio, in materia di asilo). Sempre in relazione al processo di Praga l'UE ha lanciato altre iniziative, tra cui un progetto sulla migrazione irregolare del valore di 1 milione di EUR e un'iniziativa sul consolidamento della politica di integrazione in Russia del valore di 600 000 EUR.

3.2. Gruppo di esperti su migrazione e asilo del partenariato orientale

Il partenariato orientale costituisce la base per la cooperazione dell'UE con Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Moldova e Ucraina. In occasione dei vertici del partenariato orientale di Praga (2009), Varsavia (2011) e Vilnius (2013) sono state adottate dichiarazioni congiunte. Il dialogo su migrazione e mobilità si svolge nel contesto del gruppo di esperti su migrazione e asilo costituito nel 2011, che ha ripreso le attività precedentemente svolte nell'ambito del processo di Söderköping.

Dopo la sua costituzione nel dicembre 2011, il gruppo di esperti su migrazione e asilo del partenariato orientale ha accelerato rapidamente i suoi ritmi di lavoro, organizzando nel 2012 e 2013 quattro riunioni per discutere aspetti quali la determinazione dello status di rifugiato (Tbilisi, maggio 2012), la migrazione circolare (Chisinau, ottobre 2012), il rimpatrio, la riammissione e la reintegrazione (Tbilisi, marzo 2013) e l'integrazione di migranti e rifugiati (Praga, novembre 2013); inoltre, ha organizzato workshop di esperti per esaminare questioni come le informazioni relative al paese d'origine (Bucarest, settembre 2012), le vittime della tratta degli esseri umani (Varsavia, maggio 2013) e l'apolidia (Budapest, dicembre 2013). Vanta svariati punti di forza, tra cui la metodologia e l'organizzazione. Particolarmente apprezzata è la sua composizione varia, che comprende rappresentanti delle istituzioni dell'UE e delle autorità di governo, del mondo accademico e delle ONG. Inoltre, grazie alla sua natura informale, il gruppo consente scambi fruttuosi tra gli Stati partecipanti, con chiari vantaggi per il consolidamento della reciproca fiducia.

Nell'ottobre 2013 i partecipanti alla prima riunione dei ministri della Giustizia e degli Affari interni dell'UE e del partenariato orientale hanno confermato il proprio impegno a migliorare il dialogo e la cooperazione, tra l'altro, in materia di migrazione e mobilità. Questo impegno è stato ribadito in occasione del vertice del partenariato orientale tenutosi a Vilnius il 28-29 novembre, la cui dichiarazione finale ha sottolineato l'importanza della mobilità, facendo riferimento al gruppo di esperti su migrazione e asilo.

3.3. Processo di Budapest / Partenariato della via della seta per la migrazione

Il processo di Budapest, avviato nel 1991 come foro consultivo, interessa attualmente oltre 50 governi (i paesi dei Balcani occidentali, del partenariato orientale e dell'Asia centrale, nonché Afghanistan, Iraq, Russia, Pakistan e Turchia) e 10 organizzazioni internazionali, accomunate dall'esigenza di sviluppare sistemi globali e sostenibili di gestione ordinata dei flussi migratori. Operante sotto l'egida del processo di Budapest, il partenariato della via della seta per la migrazione è stato creato in occasione della conferenza ministeriale organizzata a Istanbul il 19 aprile 2013.

Il processo di Budapest ha attraversato una fase di riorientamento geografico, culminata il 19 aprile 2013 con l'adozione della dichiarazione di Istanbul "Un partenariato della via della seta per la migrazione". Questa dichiarazione costituisce la base per rafforzare notevolmente il dialogo e la cooperazione nella gestione dei flussi migratori tra i paesi situati lungo la via della seta, che in passato sono stati alquanto limitati. La dichiarazione mette in evidenza alcuni importanti aspetti, tra cui un chiaro impegno al rispetto dei diritti umani nella gestione dei flussi migratori. Riunitosi a Islamabad, in Pakistan, dal 28 al 31 ottobre 2013, il gruppo di lavoro sulla via della seta si è impegnato a promuovere una cooperazione costruttiva in futuro. In esito all'incontro tra alti funzionari, organizzato a Istanbul il 9-10 dicembre 2013, è stato inoltre adottato un piano d'azione che definisce una serie di misure concrete e operative. Per sostenere il dialogo la Commissione sta finanziando un progetto del valore di 2,6 milioni di EUR, che beneficia anche del cofinanziamento aggiuntivo di alcuni Stati membri e della Turchia.

3.4. Partenariato UE-Africa su migrazione, mobilità e occupazione

Il partenariato UE-Africa su migrazione, mobilità e occupazione è stato avviato nel corso del secondo vertice UE-Africa dei capi di Stato e di governo, tenutosi a Lisbona nel dicembre 2007. Il partenariato è stato riconfermato in occasione del vertice UE-Africa organizzato a Tripoli nel 2010, quando è stato adottato anche un piano d'azione per il

periodo 2011-2013, contenente 12 iniziative concrete in materia di migrazione, mobilità, occupazione e istruzione superiore.

L'attuazione del piano d'azione 2011-2013 è stata interrotta nel 2011 in seguito agli eventi occorsi in Libia (che copresiedeva il partenariato per l'Africa), per poi essere ripresa nel 2012. Da allora sono stati organizzati svariati incontri, in cui sono state affrontate tematiche quali la tratta degli esseri umani (Johannesburg, dicembre 2011), i diritti dei migranti (Nairobi, maggio 2012), la migrazione e la mobilità nelle comunità economiche regionali (Addis Abeba, luglio 2012), l'accesso alla protezione internazionale (Barcellona, ottobre 2012) e la promozione della mobilità attraverso il miglioramento della gestione delle frontiere (Cotonou, luglio 2013). La Commissione ha finanziato un progetto del valore di 3,6 milioni di EUR a sostegno del dialogo, attraverso l'organizzazione di seminari di esperti, incontri tra alti funzionari e altre iniziative.

Il valore aggiunto del processo va ricercato nella sua dimensione continentale e negli interventi di coordinamento delle attività correlate alla migrazione dell'Unione africana e delle varie comunità economiche regionali africane. Al tempo stesso, tuttavia, la dimensione continentale costituisce la principale sfida del partenariato, data la diversità dei flussi migratori osservati all'interno del continente africano e in direzione dell'Europa. Inoltre, le articolazioni con la sfera dell'occupazione e dell'istruzione, pur essendo teoricamente pertinenti, non sono state ancora pienamente sfruttate a livello pratico. Oggi il partenariato strategico UE-Africa si trova a un importante crocevia. In vista del vertice UE-Africa del 2-3 aprile 2014 è in corso di discussione una nuova struttura; e se, da un lato, l'esito di tale discussione non è ancora noto, dall'altro lato sembra esistere una volontà comune di introdurre maggiore flessibilità per poter far fronte alle sfide che si prospettano per entrambi i continenti, anche in materia di migrazione e mobilità. In preparazione per il vertice del 2014, nel novembre 2013 è stato organizzato a Bruxelles un incontro tra alti funzionari, che hanno concordato un progetto di piano d'azione per il 2014-2017 e la costituzione di un nucleo di esperti delle due Commissioni e di sei paesi per ciascuna parte.

3.5. Processo di Rabat

Il processo di Rabat, lanciato in occasione della prima conferenza ministeriale UE-Africa su migrazione e sviluppo tenutasi nel luglio 2006 a Rabat, mira a intensificare il dialogo e la cooperazione tra paesi d'origine, di transito e di destinazione lungo la rotta migratoria dell'Africa occidentale. Una seconda riunione ministeriale è stata organizzata nel 2008 a Parigi; in occasione della terza riunione, svoltasi a Dakar nel novembre 2011, è stata adottata la strategia di Dakar per il periodo 2012-2014.

Il 23 novembre 2011, la terza conferenza ministeriale UE-Africa su migrazione e sviluppo ha consolidato i progressi compiuti nell'attuazione del precedente programma di cooperazione e ha adottato una nuova strategia, la strategia di Dakar, per il periodo 2012-2014. Il processo di Rabat ha creato le condizioni per lo sviluppo di un dialogo solido e proficuo tra l'UE e i paesi dell'Africa settentrionale e occidentale, e ha migliorato la cooperazione grazie all'attuazione di iniziative bilaterali, subregionali, regionali e multilaterali. Nel 2012 e nel 2013 sono stati organizzati incontri di esperti vertenti su temi quali la gestione delle frontiere (Bruxelles, giugno 2013), il rafforzamento dell'elaborazione di politiche fondate su dati fattuali nella sfera della migrazione (Dakar, settembre 2013) e la gestione delle frontiere (Madrid, 2013), oltre che tre riunioni del comitato direttivo. La Commissione fornisce assistenza al processo di Rabat attraverso un progetto del valore di 2 milioni di EUR.

3.6. Dialogo UE-CELAC strutturato e globale sulla migrazione

Il dialogo strutturato e globale sulla migrazione tra UE, da un lato, e America latina e Caraibi (CELAC), dall'altro lato, è stato avviato nel giugno 2009 su mandato del vertice Unione europea-America latina e Caraibi (LAC) organizzato a Lima nel 2008. L'impegno a sviluppare ulteriormente il dialogo è stato riaffermato in occasione del vertice UE-LAC di Madrid (2010). Una delle sei principali sfere di cooperazione tra le due regioni previste dal piano d'azione di Madrid era la migrazione. Gli stessi ambiti prioritari sono stati riconfermati in occasione del vertice di Santiago (2013), che è sfociato nell'adozione del piano d'azione UE-CELAC per il periodo 2013-2015.

Nel 2012 e 2013 sono state organizzate tre riunioni UE-CELAC ad alto livello, durante le quali sono state discusse le seguenti tematiche: crescita economica e migrazione, tratta degli esseri umani, protezione e integrazione dei migranti, lotta a ogni forma di discriminazione, razzismo e xenofobia, rimpatrio volontario e reintegrazione. Inoltre, nel novembre 2013 si è tenuto un seminario di esperti sulle nuove tendenze migratorie.

Nel novembre 2012 la settima riunione UE-CELAC di alto livello sulla migrazione ha approvato un documento di posizione della Commissione sul futuro del dialogo, in cui si esorta ad adottare un approccio più operativo e orientato ai risultati. Questo obiettivo dovrebbe essere raggiunto, in primo luogo, attraverso il consolidamento della cooperazione tecnica a livello di esperti e, in secondo luogo, garantendo un uso più funzionale delle riunioni dei gruppi di lavoro con sede a Bruxelles, nonché attribuendo alle riunioni di alto livello un ruolo direttivo più esplicito tramite un più ampio coinvolgimento degli Stati membri e un miglioramento dei procedimenti a livello biregionale.

Le attività operative nell'ambito del dialogo sono state realizzate attraverso un progetto di sostegno del valore di 3 milioni di EUR, finanziato dalla Commissione. Il progetto ha contribuito a migliorare la conoscenza della realtà migratoria nella regione, tra le altre cose anche grazie alla produzione di profili migratori per Perù, Ecuador, Giamaica e Nicaragua.

3.7. Dialogo ACP-UE sulla migrazione

Il dialogo ACP-UE sulla migrazione, basato sull'articolo 13 dell'accordo di Cotonou, è stato avviato nel giugno 2010 attraverso una dichiarazione congiunta del Consiglio congiunto dei ministri ACP-UE. Nel maggio 2011 si è deciso di intensificare ulteriormente il dialogo, focalizzando l'attenzione sui temi delle rimesse, dei visti¹⁶ e della riammissione, allo scopo specifico di rafforzare gli aspetti operativi della cooperazione ACP-UE in questi ambiti.

Nel 2012 si è tenuta a Bruxelles una serie di incontri di esperti per discutere di rimesse (febbraio 2012), visti (febbraio 2012) e riammissione (aprile 2012), oltre che una serie di incontri a livello di alti funzionari. Le raccomandazioni su rimesse, visti e riammissioni sono state approvate a livello ministeriale nel giugno 2012 in occasione del Consiglio congiunto dei ministri ACP-UE di Vanuatu. Nel 2014 è in programma un follow-up concreto su visti, rimesse e riammissioni, in particolare attraverso un progetto di sostegno del valore di 10 milioni di EUR finanziato dall'UE. Saranno aggiunte, come nuove tematiche di interesse per il dialogo, la migrazione irregolare e la tratta di esseri umani.

Nonostante i progressi compiuti, il dialogo ACP-UE sulla migrazione è complicato dal fatto che le macroregioni di Africa, Caraibi e Pacifico hanno posizioni estremamente divergenti rispetto alle politiche migratorie dell'UE e che, di conseguenza, il loro impegno nei confronti del dialogo è disomogeneo.

¹⁶ Nella presente relazione il termine "visti" si riferisce ai visti per soggiorni di durata non superiore a 90 giorni su un periodo di 180 giorni.

3.8. Lezioni apprese

I sette dialoghi regionali hanno tutti contribuito a creare una piattaforma per lo svolgimento di dibattiti programmatici ad hoc con alcuni gruppi di paesi terzi e hanno tutti concorso a migliorare nel complesso le relazioni politiche con questi paesi. Tuttavia, sul piano operativo i risultati sono più eterogenei. Per essere veramente efficace, un processo deve poter beneficiare di un impegno politico da parte dei paesi dell'UE e dei paesi partner a portare avanti l'agenda; deve inoltre dimostrare di aver raggiunto traguardi concreti, il che può rafforzare la fiducia tra le parti interessate. Si acquista dinamismo quando un gruppo specifico di Stati membri si assume congiuntamente la responsabilità di portare avanti un processo dialogico, come è accaduto, per esempio, nel caso del processo di Praga o del processo di Rabat. Un modello alternativo altrettanto capace di produrre risultati si ha quando la Commissione assume un ruolo guida ben definito nell'ambito del processo, come nel caso del gruppo di esperti su migrazione e asilo del partenariato orientale.

Sono necessari ulteriori interventi per garantire risultati operativi tangibili; in particolare, occorre impegnarsi maggiormente per pianificare e realizzare le attività negli ambiti prioritari e monitorare periodicamente le azioni intraprese.

Alcuni dialoghi regionali soffrono per il mancato coinvolgimento degli Stati membri, che non sempre partecipano alle riunioni in numero sufficiente e spesso non abbastanza attivamente. Quando il dialogo perde energia, occorre impegnarsi di più per rivitalizzare la piattaforma, organizzando incontri meno frequenti ma più mirati e offrendo ai partecipanti la possibilità di intervenire in discussioni più orizzontali. Questi sforzi, però, devono portare valore aggiunto. Se ciò non è possibile, nonostante i tentativi, si dovrebbe prendere in considerazione anche l'opportunità di porre fine a certi dialoghi, in consultazione con le parti interessate e tenendo conto del ruolo svolto dal dialogo sulla migrazione nell'ambito del più ampio dialogo politico con la regione interessata. I dialoghi dovrebbero essere gestiti con una flessibilità tale da consentire di rispondere alle mutevoli priorità e di garantire che gli incontri rispondano alle autentiche priorità sia dell'UE sia del paese partner interessato. Nel considerare l'eventualità di avviare nuovi dialoghi, si dovrebbe dare maggior rilievo alle iniziative temporanee anziché alla creazione di nuovi processi permanenti.

4. PROCESSI GLOBALI

In conformità al trattato di Lisbona — che offre un'opportunità unica per rilanciare l'UE su una base del tutto rinnovata, consentendole di realizzare il suo pieno potenziale sulla scena globale — nel 2012 e 2013 l'UE ha partecipato attivamente a dibattiti vertenti sui temi della migrazione e dello sviluppo a livello internazionale e della gestione globale dei flussi migratori. Nell'ambito dei vari quadri di cooperazione regionali, multilaterali e globali, l'UE ha promosso una metodologia di GAMM basata sui partenariati. Inoltre, l'UE ha sostenuto, approvato e contribuito al dibattito internazionale sui nessi esistenti tra migrazione e sviluppo e tra migrazione e cambiamenti climatici, il cui scopo è ottimizzare gli impatti positivi della migrazione e della mobilità sullo sviluppo e sulla riduzione della povertà, mettendo in relazione i flussi migratori con le strategie di adattamento ai cambiamenti climatici. In particolare, una decisione della conferenza delle parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (UNFCCC)¹⁷ del 2012, concernente gli "approcci per far fronte alle perdite e ai danni associati all'impatto del cambiamento climatico nei paesi in via di sviluppo", riconosce le attività svolte per migliorare la comprensione di perdite e

¹⁷ Decisione 3/CP.18 in FCCC/CP/2012/8/Add.1.

danni e le competenze al riguardo, ivi compreso l'impatto che i cambiamenti climatici operano sui modelli di migrazione, sfollamento e mobilità delle persone.

L'UE sta intensificando il suo impegno con l'UNHCR e sta partecipando più attivamente alle discussioni o alle iniziative internazionali sulla protezione internazionale, mentre nel 2012 ha avviato una cooperazione con l'IOM attraverso la costituzione di un partenariato strategico.

L'UE ha finanziato una serie di progetti volti a sostenere iniziative a livello globale. Per esempio, in collaborazione con l'ILO ha avviato un "Programma d'azione globale sui migranti impiegati come lavoratori domestici e le loro famiglie" del valore di 4,2 milioni di EUR, tra i cui obiettivi rientra il sostegno all'attuazione della convenzione dell'ILO sulle lavoratrici e i lavoratori domestici.

4.1. Dialogo di alto livello su migrazione e mobilità internazionali

L'UE ha svolto un ruolo centrale e influente nei preparativi del secondo dialogo di alto livello su migrazione internazionale e sviluppo, che è stato organizzato a New York il 3-4 ottobre 2013 durante l'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Nel corso della sessione plenaria della riunione, la Commissaria Malmström ha presentato una dichiarazione a nome dell'UE e dei suoi Stati membri. Il dialogo di alto livello con le Nazioni Unite è riuscito a rinnovare e rafforzare l'impegno politico nei confronti dei temi della migrazione internazionale e dello sviluppo. La dichiarazione finale ha dimostrato che la comunità internazionale è in grado di raggiungere un consenso politico in materia di migrazione e sviluppo, fra l'altro dichiarando esplicitamente la necessità di inserire i flussi migratori nelle tematiche che andranno ad alimentare l'agenda di sviluppo post-2015, ed è la testimonianza dei positivi progressi compiuti negli ultimi anni in un settore in cui in passato il dialogo è sostanzialmente fallito.

4.2. Forum globale su migrazione e sviluppo

Analogamente, l'UE ha assunto un ruolo attivo in relazione al Forum globale su migrazione e sviluppo, tra l'altro partecipando ai lavori preparatori dei gruppi governativi e assumendo una posizione di rilievo nel corso del vertice del Forum del novembre 2012 (Port Louis). L'UE sta inoltre contribuendo attivamente ai preparativi dell'imminente vertice del Forum, che si terrà a Stoccolma nel maggio 2014.

4.3. Lezioni apprese

Il GAMM permette all'UE di parlare con un'unica voce. L'esperienza del dialogo di alto livello ha dimostrato che l'UE può svolgere un'azione più incisiva, più visibile e più efficace nelle sue relazioni esterne quando tutti gli attori dell'UE e gli Stati membri collaborano sulla base di un'analisi comune e di una visione condivisa.

Per ottenere risultati concreti e operativi in occasione del vertice del Forum globale su migrazione e sviluppo che si terrà a Stoccolma nel maggio 2014, e anche in seguito, sarà importante sfruttare l'impulso fornito dal dialogo di alto livello, per esempio favorendo la mobilità della forza lavoro a livello internazionale. In tal modo si contribuirà anche a capire con maggior precisione in che modo l'importanza della migrazione come motore dello sviluppo potrà essere riflessa nell'agenda di sviluppo post-2015.

5. LE PROSPETTIVE FUTURE: VERSO UN RAFFORZAMENTO ULTERIORE DEL GAMM

Nonostante la molteplicità dei processi e delle attività realizzati nel contesto del GAMM e gli enormi progressi ottenuti con l'integrazione degli obiettivi del GAMM nel dialogo e nella

cooperazione dell'UE con i paesi terzi, occorrerebbe continuare a riflettere su come rendere il GAMM ancor più efficace e produttivo. Questa sezione esplora alcuni possibili percorsi che si potrebbero intraprendere per rafforzare il GAMM, in termini sia di politiche sia di modalità di attuazione.

5.1. Politiche

5.1.1. Migrazione, mobilità e crescita economica

Rimangono ancora scarsamente realizzate le potenzialità di ricorso alla politica migratoria esterna al fine di assistere gli Stati membri nelle loro iniziative a favore della crescita economica e della competitività, in particolare attraverso misure intese ad attirare e mantenere lavoratori altamente qualificati.

È necessario capire in che modo si possa migliorare l'uso dei vari strumenti sviluppati nell'ambito del GAMM per sfruttare appieno il ruolo della migrazione in risposta alla carenza di manodopera e competenze in Europa. Si dovrebbero intensificare gli interventi per organizzare in modo migliore la migrazione di forza lavoro verso l'UE e per coordinare le azioni degli Stati membri, trovando gradualmente un maggiore equilibrio tra le competenze nazionali (ad esempio le decisioni in materia di occupazione di cittadini di paesi terzi nel territorio di uno Stato membro) e l'esigenza di creare un mercato del lavoro sempre più integrato nell'UE, che corrisponda al mercato comune via via più integrato¹⁸. Analogamente, si dovrebbe stabilire in che modo gli strumenti del GAMM possano essere utilizzati al meglio per facilitare la mobilità correlata agli scambi commerciali, in particolare per quanto concerne lo scambio di servizi, con la presenza di persone fisiche nei territori di partner commerciali (la cosiddetta "modalità 4" dell'accordo generale sugli scambi di servizi), pur riconoscendo che la modalità 4 non configura una forma di migrazione permanente o un tentativo di ingresso nel mercato del lavoro del paese ospitante.

In questo contesto potrebbe essere incentivato il ruolo svolto dagli Stati membri per incoraggiare la mobilità delle persone, per esempio favorendo la mobilità dei prestatori di servizi, lo scambio di studenti o professionisti, il miglioramento delle capacità di gestione dei flussi migratori nei paesi terzi, l'introduzione di programmi di migrazione circolare, il rafforzamento della protezione sociale dei migranti legali, l'eventuale portabilità dei diritti sociali ecc.

Misure volte a favorire il rilascio di visti di breve durata potrebbero produrre numerosi effetti positivi per lo sviluppo nei paesi terzi, tra cui il miglioramento delle opportunità d'impresa e dei legami commerciali con l'UE, e il rafforzamento dei contatti interpersonali.

Occorre inoltre sfruttare pienamente il potenziale offerto dal codice dei visti. Gli Stati membri sono ancora restii a rilasciare visti per ingressi multipli con un periodo di validità lungo a chi viaggia frequentemente. Nel 2014 la Commissione proporrà una serie di modifiche per migliorare il codice dei visti, il cui effetto, tra gli altri, sarà assicurare che la politica dei visti dell'UE stimoli la crescita economica e gli scambi culturali, facilitando ulteriormente gli spostamenti nell'UE dei viaggiatori in regola, pur continuando a garantire un elevato livello di sicurezza nell'Unione.

¹⁸ Va notato che il 18 novembre 2011 la Commissione ha lanciato il portale dell'UE sull'immigrazione, che offre informazioni pratiche alle persone intenzionate a migrare in uno Stato membro. Il sito web è stato realizzato in inglese e francese. Nel 2013 sono state aggiunte le versioni spagnola e araba, mentre dal 2014 è disponibile anche una versione in lingua portoghese. Cfr. <http://ec.europa.eu/immigration>.

In termini di azioni operative, la Commissione ha continuato a finanziare svariati interventi finalizzati a migliorare le capacità dei paesi partner di gestire l'emigrazione di manodopera, anche verso l'Europa. Per esempio, il progetto di sostegno avviato per realizzare il partenariato per la mobilità con il Marocco, del valore di 5 milioni di EUR, prevede una cospicua componente diretta a migliorare la capacità delle autorità marocchine competenti di gestire meglio la migrazione di manodopera attraverso una più intensa collaborazione con i partner dell'UE.

5.1.2. Protezione internazionale

L'inclusione della protezione internazionale e della dimensione esterna dell'asilo come priorità tematica specifica del GAMM rivisto ha consentito di analizzare tali aspetti in maniera più sistematica e strategica attraverso i dialoghi e le strutture del GAMM. Per esempio, il partenariato per la mobilità con il Marocco prevede interventi di assistenza alle autorità marocchine per il rafforzamento del loro sistema nazionale d'asilo.

Nonostante i progressi compiuti, sono necessarie ulteriori azioni per garantire che tutti i dialoghi strategici e i sistemi di cooperazione incorporino questa dimensione e che sia intensificata la cooperazione con i paesi terzi nella gestione dei flussi di richiedenti asilo e rifugiati. Occorre prestare maggiore attenzione a come l'EASO, avvalendosi di esperti in materia di asilo degli Stati membri, potrebbe contribuire a migliorare le capacità di asilo e di accoglienza nei paesi terzi, anche nell'ambito dei partenariati per la mobilità, per esempio applicando opportunamente il sistema di cooperazione attraverso gemellaggi.

Quanto alla protezione internazionale e all'asilo, nel biennio 2012-2013 gli strumenti di cooperazione allo sviluppo della Commissione hanno lanciato più di 15 nuovi progetti in 20 paesi partner, per un ammontare complessivo di oltre 25 milioni di EUR.

Inoltre, la Commissione sta valutando se dare maggiore risalto al tema dello sviluppo nell'ambito dei programmi di protezione regionale, senza nulla togliere all'interesse centrale di questi programmi, vale a dire il miglioramento della capacità di protezione e dei sistemi di asilo nei paesi e nelle regioni partner. Questo obiettivo si riflette nel programma regionale di protezione e sviluppo per il Medio Oriente (Giordania, Iraq e Libano), del valore di 16 milioni di EUR, che dovrebbe essere lanciato tra poco come risposta di lungo termine alle crisi di rifugiati nella regione. Il programma non si limiterà a realizzare azioni di rafforzamento delle capacità delle autorità locali e nazionali nella sfera della protezione dei rifugiati, ma sosterrà anche lo sviluppo socioeconomico dei rifugiati e delle comunità ospitanti.

È possibile migliorare ulteriormente i programmi di protezione regionale, per esempio chiarendone il ruolo in quanto strumenti strategici per sbloccare situazioni stagnanti ed espandere lo spazio di protezione nelle regioni di rilievo per l'UE. Tale strumento dovrebbe garantire ai rifugiati di poter godere di un livello di protezione sufficiente e di condizioni di vita adeguate ed eventualmente di beneficiare di una soluzione durevole. A tal fine potrebbe essere necessario esaminare lo stretto legame esistente tra la mancanza di autosufficienza e un'accresciuta vulnerabilità rispetto ai problemi di protezione nel paese ospitante. Inoltre, come si legge nella comunicazione della Commissione sull'attività della Task Force "Mediterraneo" del 4 dicembre 2013¹⁹, i nuovi programmi di protezione regionale avranno successo solo se potranno contare su un impegno e un finanziamento più a lungo termine, sia da parte dell'UE sia a livello nazionale.

¹⁹ COM(2013) 869.

Il successo di tali programmi dipende altresì dagli impegni che i paesi di primo asilo intendono assumere a favore dei rifugiati, al di là della protezione accordata ai richiedenti asilo. Tali impegni potrebbero mirare ad assicurare un'effettiva protezione, il miglioramento delle condizioni di vita dei rifugiati e delle popolazioni ospitanti, l'attuazione di strategie di autosufficienza, opportunità di integrazione locale o la concessione del rimpatrio a persone che hanno effettuato movimenti secondari.

È altresì possibile utilizzare in modo più strategico il reinsediamento e integrare meglio le attività di reinsediamento nelle relazioni esterne dell'UE. Il coordinamento di tali attività, in termini sia politici che pratici, a livello europeo e tra gli Stati membri, potrebbe senz'altro ottimizzare l'impatto strategico del reinsediamento, soprattutto perché offrirebbe all'UE la possibilità di destinare i finanziamenti a un maggior numero di luoghi di reinsediamento/accolgenza umanitaria, mettendo a disposizione tali risorse più rapidamente in modo da consentire una risposta rapida alle situazioni di crisi. Nel 2012 sono stati reinsediati nell'UE in tutto 4 930 rifugiati²⁰. Nel tentativo di utilizzare il reinsediamento in maniera più efficace, si potrebbe esaminare la possibilità di ampliare i collegamenti attraverso un partenariato con i paesi di primo asilo.

5.1.3. Diritti umani dei migranti

La protezione dei diritti umani dei migranti rappresenta una priorità trasversale nella cooperazione dell'UE con i paesi terzi. Tale priorità si riflette nei numerosi progetti realizzati nell'ambito del GAMM e incentrati sulla protezione dei migranti (compresi i minori e i gruppi vulnerabili come i richiedenti asilo) dagli abusi e dalle violazioni dei diritti umani quali la tratta degli esseri umani, offrendo loro strumenti di emancipazione attraverso politiche di integrazione efficaci e facilitandone l'accesso ai servizi di base, ivi compresa l'assistenza sanitaria. Proteggere i diritti umani dei migranti è una priorità trasversale di numerose iniziative finanziate dall'UE in materia di migrazione: sono in corso in quest'ambito svariate attività mirate. Per esempio, la Commissione è in procinto di avviare, in collaborazione con la Federazione internazionale della Croce rossa, un'azione della società civile coordinata a livello globale del valore di 9,5 milioni di EUR, al centro della quale sono i diritti dei migranti vulnerabili e delle vittime della tratta di esseri umani. In merito al diritto di accesso all'assistenza sanitaria per i migranti, inclusi i migranti irregolari, nel 2012 la Commissione ha lanciato una convenzione di sovvenzione diretta con l'IOM per un progetto volto a incoraggiare la prestazione di cure sanitarie ai migranti, ai Rom e ad altri gruppi vulnerabili²¹.

La protezione dei migranti (in primis degli individui più vulnerabili come le donne e i minori) dallo sfruttamento e dall'esclusione rientra tra i cinque settori d'intervento prioritari del documento di strategia pluriennale per il periodo 2011-2013 riferito al programma tematico.

È possibile tuttavia migliorare ulteriormente gli interventi nella sfera dei diritti umani, per esempio affrontando tali questioni in maniera più sistematica nell'ambito dei dialoghi strategici e politici con i paesi terzi. Nella relazione dedicata alla gestione delle frontiere esterne dell'UE e al suo impatto sui diritti umani dei migranti del 24 aprile 2013, il relatore speciale delle Nazioni Unite sui diritti umani dei migranti ha riconosciuto che la protezione di tali diritti rappresenta una delle priorità trasversali del GAMM; ha inoltre formulato una serie di raccomandazioni che sarà importante considerare nella futura attuazione del GAMM, invitando a prestare un'attenzione costante ai diritti umani dei migranti, soprattutto dei minori

²⁰ I 4 930 rifugiati sono stati reinsediati in 12 Stati membri: Repubblica ceca, Danimarca, Germania, Irlanda, Spagna, Francia, Lituania, Paesi Bassi, Portogallo, Finlandia, Svezia e Regno Unito (fonte: EUROSTAT).

²¹ La Commissione partecipa all'iniziativa con un cofinanziamento del 60%, per un totale di 1,5 milioni di EUR.

e di altri gruppi vulnerabili, e incoraggiando i paesi partner ad adottare e attuare riforme che garantiscano un insieme di norme sui diritti umani in favore dei migranti.

Nel periodo contemplato dalla presente relazione sono emersi inoltre importanti sviluppi in termini di politiche dell'UE nella sfera dei diritti umani in generale. Il 25 giugno 2012 è stato adottato il quadro strategico sui diritti umani e la democrazia²², il primo complesso di principi e obiettivi destinato a guidare le attività di promozione dei diritti umani a livello internazionale. Infine, nel giugno 2012 la Commissione ha adottato una comunicazione dal titolo "La strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani (2012-2016)", il cui scopo è rafforzare il coordinamento, la coerenza e la cooperazione nella prevenzione e nella lotta alla tratta di esseri umani e nella protezione delle vittime della tratta, anche nella dimensione esterna²³.

5.1.4. Migrazione e sviluppo

Il 21 maggio 2013 la Commissione ha adottato una comunicazione dal titolo "Massimizzare l'incidenza della migrazione sullo sviluppo"²⁴, contenente proposte volte a incoraggiare l'UE ad adottare un approccio più ambizioso nei confronti di migrazione e sviluppo, in particolare attraverso il GAMM e la strategia per lo sviluppo dell'UE, il cosiddetto "Programma di cambiamento". La comunicazione propone un approccio allargato al nesso migrazione-sviluppo a livello di Unione europea, che presti maggiore attenzione ai flussi migratori nel contesto Sud-Sud, all'integrazione efficace della migrazione nei piani nazionali di sviluppo e di riduzione della povertà e all'inclusione dei rifugiati e di altri sfollati nella pianificazione a lungo termine per lo sviluppo. I principali orientamenti della comunicazione sono stati approvati mediante le conclusioni del Consiglio adottate il 23 settembre 2013, in cui si invitano tutti gli attori per lo sviluppo a integrare le tematiche della migrazione e della mobilità nelle loro politiche e nei loro strumenti d'azione.

La comunicazione ha inoltre esplorato e affrontato le connessioni tra cambiamenti climatici, degrado ambientale e migrazione, in particolare l'importanza dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della riduzione del rischio di calamità per diminuire gli sfollamenti²⁵.

Nell'ottobre 2013 la Commissione ha adottato la relazione 2013 dell'UE sulla coerenza delle politiche per lo sviluppo²⁶, che contiene un capitolo dedicato ai problemi migratori. La relazione mette in evidenza il valore aggiunto del GAMM rivisto come strumento atto a garantire una coerenza strategica tra politiche interne e priorità per lo sviluppo dei paesi partner, segnatamente attraverso i partenariati per la mobilità e i dialoghi regionali. Invita inoltre a compiere ulteriori sforzi per fare in modo che i problemi dello sviluppo siano affrontati il più ampiamente possibile nelle politiche dell'UE e nazionali in materia di migrazione e mobilità della manodopera. Si potrebbero infine prevedere ulteriori misure per accrescere il ruolo delle comunità di diaspora nella promozione degli investimenti e della crescita.

5.1.5. Rimpatrio e riammissione

²² Documento del Consiglio 11855/12.

²³ COM(2012) 286.

²⁴ COM(2013) 292.

²⁵ Questi risultati rispecchiano anche le raccomandazioni del documento di lavoro dei servizi della Commissione su cambiamenti climatici, degrado ambientale e migrazione (SWD(2013) 138), adottato il 16 aprile 2013 nell'ambito della strategia dell'Unione europea per l'adattamento ai cambiamenti climatici.

²⁶ SWD(2013) 456.

Affrontare la questione dei rimpatri e delle riammissioni è uno dei compiti del GAMM. Un rimpatrio efficace (volontario o forzato) dei migranti irregolari è uno dei principali strumenti per la lotta all'immigrazione irregolare ed è il presupposto per una gestione adeguata dei flussi migratori.

L'UE si sta adoperando per intensificare la cooperazione con i paesi terzi interessati al fine di rafforzare le capacità nel settore del rimpatrio e della riammissione. È già stato fornito sostegno ad alcuni progetti volti a migliorare le capacità di attuazione di accordi di riammissione in paesi come Georgia, Moldova, Ucraina, Sri Lanka e Pakistan. In molti paesi partner occorre tuttavia intervenire ulteriormente per rafforzare le capacità, puntando, per esempio, sul miglioramento della capacità delle autorità responsabili dei paesi partner di rispondere tempestivamente alle domande di riammissione, individuare le persone a cui è stato chiesto di rimpatriare e offrire forme di assistenza e reintegrazione ai rimpatriati. Inoltre, si potrebbe fornire un'assistenza tecnica ai paesi terzi interessati a concludere accordi di riammissione con altri paesi terzi. Il Fondo Asilo e migrazione permetterà di attivare un sostegno in questi ambiti.

La limitata disponibilità di incentivi che permettano all'Unione di garantire la conclusione e l'attuazione di accordi di riammissione, e la necessità di intensificare la cooperazione con i paesi terzi in materia di rimpatrio, riammissione e reintegrazione costituiscono problemi fondamentali sin dagli esordi della politica dell'UE in materia di rimpatrio e riammissione²⁷. Di conseguenza, in linea con il principio "more for more", qualsiasi proposta di negoziare un accordo di riammissione dovrebbe essere accompagnata da un incentivo adeguato. In termini più generali, le questioni riguardanti il rimpatrio e la riammissione dovrebbero sempre rientrare nell'ambito di un'offerta bilanciata e consolidata dell'UE a un paese terzo e, se del caso, dovrebbero essere collegate non soltanto a disposizioni migliori in materia di mobilità, bensì anche ad altri ambiti strategici, come gli scambi commerciali (inclusa la modalità 4), le imprese e l'industria.

L'Unione dovrebbe continuare a porre la salvaguardia dei diritti fondamentali in primo piano nella negoziazione e nell'attuazione di accordi di riammissione dell'UE e focalizzarsi sui paesi di origine al momento di considerare nuove direttive di negoziato, esaminando attentamente, caso per caso, il valore aggiunto e la necessità di negoziare la riammissione di cittadini di paesi terzi e di apolidi sulla base di una valutazione geografica e dei rischi di transito di migranti irregolari; dovrebbe inoltre offrire incentivi appropriati.

5.1.6 La migrazione come fenomeno globale

La migrazione è un fenomeno globale e complesso. Una gestione adeguata dei flussi migratori dev'essere considerata un potenziale fattore di prosperità e crescita economica. Occorre mettere in risalto la necessità di beneficiare delle straordinarie opportunità offerte dalla mobilità delle persone. Parallelamente, per poter far fronte in maniera efficace alle sfide poste dal fenomeno della migrazione, sono necessarie politiche che tengano conto delle diverse cause alla radice della migrazione irregolare e forzata, tra cui i cambiamenti dello scenario politico e l'instabilità che può derivarne, il crescente divario tra ricchi e poveri e i cambiamenti climatici.

È dunque fondamentale integrare nella politica migratoria dell'UE aspetti di politica estera e garantire i necessari collegamenti tra le dimensioni interna ed esterna. Le tematiche pertinenti alla sfera degli affari interni devono essere integrate nella politica estera generale dell'UE, con l'obiettivo di facilitare un dialogo e una cooperazione rafforzati con i paesi terzi. In tal senso,

²⁷ Cfr., per esempio, la valutazione della Commissione del 2011 dell'accordo di riammissione (COM(2011) 76).

occorre intensificare la cooperazione e il coordinamento tra le varie parti interessate. Occorre sfruttare i vantaggi offerti dall'analisi del quadro generale delle relazioni esterne dell'UE effettuata dal SEAE, nonché il ruolo e il possibile contributo delle delegazioni dell'UE (cfr. la sezione 5.2.1).

5.2. Modalità di attuazione

5.2.1. Il ruolo delle delegazioni dell'UE

L'attuazione del GAMM è una responsabilità comune e condivisa della Commissione, del servizio europeo per l'azione esterna e degli Stati membri, secondo le loro rispettive competenze previste dai trattati.

Le delegazioni dell'UE sono i punti focali della presenza dell'UE nei paesi terzi e, pertanto, dovrebbero svolgere un ruolo chiave nell'incentivare, realizzare e coordinare il dialogo con l'UE a livello locale, in collaborazione con le missioni diplomatiche degli Stati membri. Svolgono inoltre un ruolo fondamentale nell'assumere la rappresentanza esterna della politica estera dell'UE di fronte ai paesi terzi e alle organizzazioni multilaterali. Infine, spetta ad esse gestire i programmi e i progetti di assistenza esterna e di cooperazione allo sviluppo.

Sul piano generale, le delegazioni dell'UE dovrebbero essere maggiormente coinvolte nell'analisi e nella rendicontazione degli sviluppi in materia di asilo e migrazione del paese presso cui sono accreditate, in modo da facilitare l'attuazione costante e l'ulteriore sviluppo del GAMM.

Il loro ruolo è quindi indispensabile per garantire il rafforzamento del dialogo e della cooperazione a livello locale e per assicurare che le azioni siano in linea con le priorità dell'UE in materia di politica estera generale e cooperazione esterna.

5.2.2. L'impegno e la piena partecipazione degli Stati membri

Le misure che rientrano nel GAMM sono promosse e attuate sia dalle istituzioni dell'UE che dagli Stati membri. Tuttavia, per poter realizzare tutte le potenzialità offerte dal quadro del GAMM e, in particolare, per garantire la visibilità, la sostenibilità e l'efficacia delle azioni collegate al GAMM, il coinvolgimento attivo degli Stati membri è fondamentale.

La natura non vincolante e flessibile del GAMM costituisce uno dei vantaggi di questo quadro, che consente in particolare agli Stati membri di cooperare (in gradi diversi) alle attività intraprese nei paesi o nelle regioni in cui dispongono di speciali competenze. Questa flessibilità, tuttavia, rappresenta anche il tallone di Achille dell'approccio, poiché in alcuni casi rende difficile all'UE presentare un'offerta equilibrata e completa ai paesi terzi, per esempio in relazione al partenariato per la mobilità. Inoltre, esistono differenze significative in termini di livello di partecipazione degli Stati membri nei vari quadri di cooperazione. Per esempio, cinque Stati membri non partecipano a nessuno dei partenariati per la mobilità conclusi finora. La maggioranza degli Stati membri che partecipano ai partenariati per la mobilità non ha ancora concorso alla loro attuazione con un contributo finanziario.

In tale contesto è necessario considerare e discutere le modalità per garantire che l'UE e gli Stati membri possano continuare a proporre ai paesi terzi partenariati autentici ed equilibrati. Sarà necessario a tal fine attingere alle diverse forze, capacità, fonti di finanziamento, competenze e relazioni delle istituzioni dell'UE e degli Stati membri. Gli Stati membri sono

invitati a impegnarsi maggiormente a contribuire ai partenariati per la mobilità sia in termini finanziari, sia attraverso altre iniziative come misure regolamentari o legislative.

5.2.3. Il finanziamento del GAMM

Il finanziamento del GAMM nell'ambito del quadro finanziario pluriennale (QFP) per il periodo 2007-2013 è stato effettuato prevalentemente attraverso gli strumenti per la cooperazione esterna dell'UE. In particolare, il programma tematico Migrazione e asilo ha contribuito in maniera significativa all'attuazione dei partenariati per la mobilità, dei dialoghi regionali e dei programmi di protezione regionale. Degno di nota è anche il contributo di altri programmi tematici dello strumento di cooperazione allo sviluppo e dello strumento per la stabilità dell'UE. Il fenomeno della migrazione è trattato in via prioritaria con sempre maggior frequenza anche nell'ambito degli strumenti geografici per la cooperazione dell'UE. Per esempio, nel solo 2012 è stato stanziato un totale di 90 milioni di EUR per interventi di assistenza correlati al tema della migrazione nel quadro degli strumenti di cooperazione bilaterali e regionali, con il coinvolgimento di 25 paesi.

Nell'ambito del nuovo QFP, la Commissione continuerà a mettere a disposizione risorse finanziarie per l'attuazione del GAMM, anche a titolo della componente esterna dei nuovi fondi nel settore degli Affari interni.

I nuovi strumenti dell'UE per la cooperazione allo sviluppo continueranno ad accordare sostegno attraverso misure sia geografiche (strumento di assistenza preadesione, strumento europeo di vicinato, strumento di cooperazione allo sviluppo, Fondo europeo di sviluppo) sia tematiche (in particolare, la componente dedicata alla migrazione e all'asilo nell'ambito del programma "Beni pubblici e sfide globali" dello strumento di cooperazione allo sviluppo). Nel quadro di tali strumenti i finanziamenti sono programmati in conformità agli impegni assunti dall'UE sull'efficacia degli aiuti e prestando la debita attenzione alle esigenze e alle priorità dei paesi partner. Inoltre, il futuro strumento di partenariato consentirà il finanziamento della cooperazione in materia di flussi migratori con paesi ad alto reddito e con partner strategici fondamentali quali l'India e la Cina.

I finanziamenti accordati dagli strumenti di aiuto esterno saranno completati da quelli offerti tramite la componente esterna del nuovo Fondo Asilo, migrazione e integrazione e del Fondo per la sicurezza interna. Tali finanziamenti si concentreranno tuttavia soprattutto su iniziative che non siano orientate allo sviluppo, ma incentrate prevalentemente sull'attuazione di aspetti esterni delle politiche interne dell'UE, fra l'altro in settori quali il rimpatrio e la riammissione dei migranti irregolari.

Gli Stati membri sono invitati a incrementare il loro contributo finanziario per concorrere all'attuazione del GAMM.

5.3. Definizione delle priorità in ambito geografico

Dal 2012 l'impianto e la metodologia del GAMM sono applicati a livello globale con tutti i paesi terzi interessati. Ciò consente sufficiente flessibilità per elaborare priorità adeguate in base alle esigenze emergenti, nonché per definire forme appropriate di coinvolgimento dell'UE con i paesi partner, a seconda delle priorità in materia di politica estera e di asilo e flussi migratori.

Il principio dell'equilibrio geografico rimane un criterio adeguato, che tuttavia dovrebbe essere interpretato con flessibilità alla luce di un interesse strategico dell'UE chiaramente definito. Rimangono pertinenti altri criteri tra cui: 1) l'interesse strategico di un paese terzo in relazione a una qualsiasi delle aree tematiche del GAMM, in particolare la portata della

pressione migratoria e le questioni concernenti la riammissione e la mobilità; 2) le relazioni politiche complessive con un paese terzo, compresi il rispetto dei diritti umani e aspetti più generali (scambi commerciali, sviluppo, sicurezza, turismo, ecc.); 3) l'interesse espresso da un paese terzo per la cooperazione, oltre che la sua capacità istituzionale in tal senso; 4) una chiara visione degli esiti e dei risultati attesi. In questo contesto sarà fondamentale utilizzare al meglio le scarse risorse disponibili, il che richiede una definizione di priorità chiare, un migliore coordinamento e una maggiore precisione nelle azioni svolte.

Le proposte sulle future priorità del GAMM figurano negli allegati.

6. CONCLUSIONE

La presente relazione evidenzia che nel 2012 e 2013 sono stati compiuti importanti passi avanti verso una politica esterna più consolidata e coerente in materia di migrazione e asilo. Progressi significativi sono stati realizzati a livello di rafforzamento delle relazioni politiche con paesi e regioni terzi, per esempio con i paesi del Mediterraneo meridionale e con quelli del partenariato orientale. Sono state intraprese azioni anche per contribuire alle riforme istituzionali e legislative e al rafforzamento delle capacità nei paesi partner. In particolare, i partenariati per la mobilità si sono dimostrati un sistema bilaterale sofisticato, in grado di far fronte ai problemi di migrazione e asilo in modo da rendere la cooperazione reciprocamente vantaggiosa.

È tuttavia necessario continuare a lavorare per migliorare i quadri, le iniziative e gli strumenti esistenti. Per esempio, sarà opportuno esaminare alcuni dei processi di dialogo in corso per accrescerne l'efficacia, l'operatività e l'equilibrio in termini di priorità tematiche.

Il GAMM rimane comunque un quadro efficiente per coinvolgere i paesi e le regioni terzi nel dialogo strategico e nella cooperazione operativa. La Commissione continuerà a svolgere il proprio ruolo nell'attuazione del GAMM e, per il suo tramite, a operare per rendere l'azione esterna dell'UE più vigorosa e coerente.

Tuttavia, va ricordato che il GAMM fa affidamento sulla partecipazione attiva di tutte le parti interessate, in funzione delle loro esigenze e priorità. Intrecciare con i paesi terzi partenariati solidi e stretti, fondati sulla reciproca fiducia e su interessi condivisi, richiede tempo, impegno e pazienza, oltre che la determinazione degli attori dell'UE e degli Stati membri a svolgere i rispettivi legittimi ruoli in maniera attiva. Data la crescente importanza della politica esterna in materia di migrazione e asilo, per garantire un'attuazione efficace delle nostre politiche sarà fondamentale consolidare la cooperazione tra gli Stati membri, il SEAE, le agenzie dell'UE e la Commissione.