



NOTA N. 1-BIS

L'AGENDA EUROPEA SULLA MIGRAZIONE

I lavori per la definizione di un'**agenda europea globale sulla migrazione**¹ sono stati aperti dalla Commissione europea il 5 marzo 2015, con un primo dibattito di orientamento sulle iniziative da intraprendere per rendere concretamente operativi gli strumenti esistenti e la cooperazione nella gestione dei flussi migratori dai paesi terzi. La gestione della migrazione figura, infatti, per la prima volta fra le priorità esplicite della Commissione europea, come indicato negli orientamenti politici del Presidente Jean Claude Juncker "Un nuovo inizio per l'Europa"².

Con la pubblicazione dell'Agenda, la Commissione intende fornire una risposta europea alla situazione di crisi in atto nel Mediterraneo, che combini politica interna ed estera e coinvolga tutti gli attori interessati, non solo gli Stati membri, ma istituzioni europee, organizzazioni internazionali, la società civile, autorità locali e paesi terzi.

AZIONI IMMEDIATE

Nella prima parte dell'Agenda la Commissione espone quelle che, in seguito alle recenti tragedie del Mediterraneo, ritiene debbano essere le azioni immediate e concrete da intraprendere. Sia il Consiglio europeo (vd. la Dichiarazione finale adottata dal Consiglio europeo straordinario del 23 aprile 2015)³ che il Parlamento europeo (vd. la [risoluzione](#) "sulle recenti tragedie nel Mediterraneo e sulle politiche dell'UE in materia di migrazione e asilo" del 29 aprile 2015) sono già pervenuti a un consenso politico in merito alla necessità di una risposta immediata. La Commissione sottolinea, inoltre, che le azioni immediate proposte serviranno come modello di reazione rapida nell'eventualità di crisi future alle frontiere esterne dell'Unione.

Di seguito, le principali azioni immediate individuate dalla Commissione:

- a) Un **potenziamento delle capacità e dei mezzi delle operazioni congiunte di Frontex, Triton e Poseidon**, con risorse finanziarie triplicate nel 2015 e 2016. Entro fine maggio è stato inoltre presentato un nuovo piano operativo di Triton⁴.

Il 13 aprile 2015 è stato proposto un bilancio rettificativo per il 2015⁵ per un totale di 89 milioni di euro, comprensivo di 57 milioni per il Fondo Asilo, migrazione e integrazione e 5 milioni per il Fondo Sicurezza interna, da destinare per finanziamenti di emergenza agli Stati membri in prima linea. Dell'importo complessivo, 27 milioni di euro saranno destinati a Frontex per il potenziamento di Triton e Poseidon. Il 27 maggio è stata inoltre adottata una [proposta per il bilancio 2016](#), che prevede, tra l'altro, una dotazione speciale pari a 150 milioni di euro, attraverso la mobilitazione dello Strumento di Flessibilità, per far fronte alla crisi nel Mediterraneo centro-meridionale e alle

¹ [COM\(2015\) 240](#).

² "Un nuovo inizio per l'Europa. Il mio programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico - Orientamenti politici per la prossima Commissione europea", Jean-Claude Juncker, Strasburgo, 15 luglio 2014.

³ Riunione straordinaria del Consiglio europeo (23 aprile 2015) - [Dichiarazione](#).

⁴ Il nuovo Piano, annunciato da Frontex il 26 maggio e firmato dal direttore esecutivo dell'agenzia, prevede un'espansione dell'area operativa di Triton fino a 138 miglia nautiche a sud della Sicilia, nonché per tutta la stagione estiva, che coincide abitualmente con il picco dei flussi migratori, un massiccio rafforzamento dei mezzi utilizzati, anche grazie a dotazioni finanziarie aggiuntive di ulteriori 45 milioni di euro nel 2016.

⁵ "Draft Amending Budget No 5 of the European Union for the financial year 2015 - Responding to migratory pressures" ([COM\(2015\) 241](#)) e [allegato](#).

pressioni migratorie su Italia e Grecia, mentre di 833 milioni complessivi sarà la dotazione, per l'anno, del Fondo asilo, migrazione e integrazione.

- b) Il supporto a un'operazione di politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) nel Mediterraneo volta a smantellare le reti di trafficanti⁶.
- c) Una **proposta legislativa che attivi il sistema di emergenza previsto all'art. 78, par. 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)**.

Come preannunciato, il 27 maggio 2015 la Commissione europea ha presentato una "proposta di decisione del Consiglio sulle misure provvisorie di ricollocazione per l'Italia e la Grecia" ([COM\(2015\) 286](#)), con l'obiettivo di attivare un meccanismo temporaneo di distribuzione nell'UE delle persone con evidente bisogno di protezione internazionale. La Commissione ha, infatti, ritenuto che attualmente Italia e Grecia siano i due Stati membri che soddisfano i criteri per l'attivazione dell'art. 78, par. 3, del TFUE, in quanto si trovano a fronteggiare un afflusso particolarmente intenso di migranti.

La Commissione propone di ricollocare in tutto 40.000 richiedenti con evidente bisogno di protezione internazionale (sulla base di una chiave di distribuzione contenuta negli allegati 1 e 2 del progetto di decisione) pari a circa il 40% del numero totale di richiedenti con evidente bisogno di protezione internazionale entrati in Italia e Grecia nel 2014. La ripartizione delle 40.000 persone fra i due Paesi, cioè **24.000 dall'Italia e 16.000 dalla Grecia**, è basata percentualmente sul numero totale di persone con evidente bisogno di protezione internazionale che hanno attraversato irregolarmente le rispettive frontiere nell'ultimo anno. In quanto Stati membri beneficiari, l'Italia e la Grecia non sono comprese nella chiave di ridistribuzione. La **durata delle misure temporanee previste sarà di 24 mesi a partire dall'adozione del meccanismo da parte del Consiglio**.

Il meccanismo di ricollocazione è destinato soltanto a coloro che hanno "evidente bisogno di protezione internazionale" e potranno beneficiarne i richiedenti le cui nazionalità presentano un tasso medio di riconoscimento delle domande di protezione internazionale nell'UE pari o superiore al 75%⁷. Gli Stati membri riceveranno 6.000 euro per ogni persona ricollocata sul loro territorio.

L'art. 78 del TFUE prevede una procedura legislativa speciale nel caso in cui uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi. In tal caso il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati, deliberando a maggioranza qualificata previa consultazione del Parlamento europeo.

- d) Nelle intenzioni della Commissione la misura temporanea di cui sopra dovrebbe portare a un **sistema permanente di ricollocazione**. Entro la fine del 2015 la Commissione presenterà pertanto una proposta legislativa incentrata su un sistema di ricollocazione obbligatorio ad attivazione automatica che, in caso di afflusso massiccio di potenziali richiedenti asilo, distribuisca all'interno dell'UE le persone con evidente bisogno di protezione internazionale.

⁶ Il Consiglio Affari esteri del 18 maggio 2015 ha adottato una "decisione del Consiglio relativa a un'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale (EUNAVFOR MED)" ([decisione 2015/778](#)). L'operazione di gestione militare della crisi sarà realizzata adottando misure sistematiche per individuare, fermare e mettere fuori uso imbarcazioni e mezzi usati o sospettati di essere usati dai passatori o dai trafficanti. Si svolgerà in fasi successive: la prima fase consisterà nell'individuazione e monitoraggio delle reti di migrazione, mentre la seconda e terza fase saranno mirate alla ricerca, al sequestro e allo smantellamento di imbarcazioni e mezzi, nel rispetto del diritto internazionale (sulla base quindi di apposite risoluzioni che dovranno essere adottate dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite). La sede operativa individuata è Roma, con a capo l'ammiraglio di divisione Enrico Credendino, e l'importo di riferimento finanziario per i costi comuni è stimato a 11,82 milioni di euro per la fase iniziale di due mesi più un mandato iniziale di 12 mesi. L'avvio dell'operazione sarà all'ordine del giorno del Consiglio Affari esteri di giugno, che dovrà adottare un'ulteriore decisione in merito, previa approvazione del piano operativo e delle regole di ingaggio. Per un'analisi più dettagliata della decisione del Consiglio, cfr. la [Nota](#) elaborata dal Servizio Studi.

⁷ Secondo gli ultimi dati disponibili di Eurostat relativi all'Unione, solo siriani ed eritrei hanno raggiunto un tasso così elevato. Inoltre, le disposizioni contenute nella proposta dovrebbero trovare applicazione nei confronti dei cittadini siriani ed eritrei bisognosi di protezione internazionale arrivati in Italia o in Grecia dopo il 15 aprile 2015 o che arriveranno dopo l'avvio del meccanismo.

- e) Come dichiarato nell'Agenda, il 27 maggio la Commissione ha inoltre adottato una **Raccomandazione relativa a un programma europeo di reinsediamento** ([C\(2015\) 3560/2](#)), nella quale invita gli Stati membri a reinsediare, in un periodo di due anni, 20.000 persone provenienti da Paesi non appartenenti all'UE e con evidente bisogno di protezione internazionale secondo l'UNHCR. La chiave di distribuzione proposta si basa sugli stessi criteri utilizzati per il meccanismo di ricollocazione di emergenza, ossia PIL, popolazione e tasso di disoccupazione, tenuto conto del numero di richiedenti asilo accolti in passato e degli sforzi di reinsediamento già compiuti dagli Stati membri su base volontaria. La chiave di distribuzione per l'Italia è del 9,94% (per un totale di 1989 persone reinsediate). Gli Stati membri che aderiranno al programma riceveranno un finanziamento dell'UE pari a 50 milioni di euro per il periodo 2015-2016.

Si ricorda che Regno Unito, Irlanda e Danimarca hanno la possibilità di partecipare o meno ai processi legislativi relativi allo "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia" di cui al titolo V del TFUE (artt. 67-89), attraverso clausole derogatorie di "*opting-in*" e "*opting-out*".

- f) Saranno stanziati 30 milioni di euro per i programmi di sviluppo e protezione regionale.
- g) In Niger sarà istituito un centro pilota multifunzionale entro la fine del 2015.
- h) La Commissione intende istituire un nuovo metodo basato sui "punti di crisi", attraverso la collaborazione sul terreno fra l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), Frontex ed Europol con gli Stati membri in prima linea.

I QUATTRO PILASTRI PER GESTIRE MEGLIO LA MIGRAZIONE

La Commissione evidenzia come la crisi migratoria nel Mediterraneo abbia rivelato molto dei limiti strutturali della politica migratoria dell'Unione e degli strumenti di cui dispone. Pertanto, oltre alle azioni immediate, l'Agenda definisce un nuovo approccio strategico per gestire meglio la migrazione **a medio e lungo termine**, basato su quattro pilastri: 1) ridurre gli incentivi all'immigrazione irregolare; 2) salvare vite umane e garantire la sicurezza delle frontiere esterne; 3) una forte politica comune di asilo; 4) una nuova politica di migrazione legale.

Le azioni chiave per ciascun pilastro sono le seguenti.

Ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare. La Commissione propone:

- di affrontare le cause alla base delle migrazioni, attraverso lo sviluppo della cooperazione e dell'assistenza umanitaria;
- il distacco di funzionari di collegamento europei per la migrazione presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi strategici;
- un nuovo piano d'azione, varato il 27 maggio 2015 con la comunicazione "Piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti (2015-2020)" ([COM\(2015\) 285](#)). Il piano prevede misure volte a trasformare il traffico di migranti in un'attività ad alto rischio e basso rendimento potenziando le indagini e il perseguimento delle reti criminali di trafficanti. In particolare, le azioni da attuare comprendono: l'elaborazione di un elenco di imbarcazioni sospette; piattaforme specializzate per rafforzare la cooperazione e lo scambio di informazioni con le istituzioni finanziarie; la cooperazione con i fornitori di servizi internet e i media sociali per individuare e rimuovere rapidamente i contenuti internet usati dai trafficanti per pubblicizzare le loro attività;
- un'azione più forte da parte dell'UE per far sì che i paesi terzi assolvano ai loro obblighi di riammissione;
- l'adozione di un manuale sul rimpatrio per il monitoraggio della direttiva sui rimpatri⁸;

⁸ Vd. la 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 sui rimpatri"). Il termine per il recepimento da parte degli Stati membri era fissato al 24 dicembre 2010. *Per l'Italia, vd. la legge 2 agosto 2011, n. 129, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 giugno 2011,*

- modifiche alla base giuridica di Frontex⁹ per potenziarne il ruolo nelle operazioni di rimpatrio.

Gestire le frontiere: salvare vite umane e rendere sicure le frontiere esterne.

La Commissione ritiene che uno spazio senza frontiere interne e una solida politica di asilo e migrazione possano durare soltanto se l'Unione europea gestisce le sue frontiere esterne nel pieno rispetto dei diritti fondamentali. Intende pertanto:

- rafforzare il ruolo e le capacità di Frontex;
- proporre nel 2016 una **normativa dell'Unione sulla gestione delle frontiere**, per garantire un livello elevato e uniforme di controllo di tutti gli aspetti e le problematiche connesse alle frontiere esterne dell'Unione;
- sviluppare la cooperazione operativa alle frontiere esterne intensificando il coordinamento a livello UE delle funzioni della guardia costiera;
- contribuire al consolidamento delle capacità dei paesi terzi di gestire le loro frontiere;
- una nuova iniziativa sulle "**frontiere intelligenti**"¹⁰;
- rafforzare le capacità dei paesi terzi nella gestione delle loro frontiere esterne.

Una politica comune europea di asilo forte.

A giudizio della Commissione tra le azioni prioritarie dell'UE vi dovrà essere quella finalizzata a garantire l'attuazione piena e coerente del sistema europeo comune di asilo¹¹.

L'Agenda propone:

- di istituire un **nuovo processo di monitoraggio** per il sistema europeo comune di asilo (CEAS) che esamini l'attuazione e l'applicazione delle norme in materia di asilo e promuova la fiducia reciproca, anche al fine di migliorare le condizioni di accoglienza e le procedure di asilo;
- la definizione di linee guida per la lotta agli abusi sul sistema d'asilo;
- che l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) intensifichi la cooperazione pratica con gli Stati membri per affermarsi come referente in grado di fornire **informazioni centralizzate sul paese d'origine** della direttiva procedure¹²;
- di promuovere su base sistematica l'identificazione e il rilevamento delle impronte digitali. Il 27 maggio 2015 la Commissione ha adottato le "Linee guida sull'applicazione delle norme

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".

⁹ Frontex (l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea) è stata istituita nel 2004 con il regolamento (CE) n. [2007/2004](#) del Consiglio, del 26 ottobre 2004, modificato dal regolamento (UE) n. 1168/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011.

¹⁰ Il pacchetto legislativo "Frontiere intelligenti" era stato presentato dalla Commissione europea il 28 febbraio 2013. Si componeva di: una "proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema di ingressi/uscite per la registrazione dei dati di ingresso e uscita dei cittadini di paesi terzi che attraversano le frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea" ([COM\(2013\) 95](#)); una "proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma per viaggiatori registrati" ([COM\(2013\) 97](#)). Il 3 dicembre 2014, tenuto conto delle numerose questioni sollevate in sede di Consiglio e dal Parlamento europeo, il Commissario per la Migrazione, Affari interni e Cittadinanza, Dimitris Avramopoulos, ha dichiarato che tali proposte sarebbero state sostituite con nuove proposte entro la fine del 2015 o a inizio 2016.

¹¹ Si ricorda d'altra parte che anche nella Dichiarazione finale adottata dal Consiglio europeo straordinario del 23 aprile 2015 veniva sottolineata la necessità di offrire una maggiore protezione ai rifugiati provenienti da zone di conflitto, impegnandosi a un recepimento "rapido e integrale" nonché all'effettiva attuazione del sistema europeo comune di asilo da parte di tutti gli Stati membri partecipanti.

¹² La direttiva [2013/32](#), in via di recepimento in Italia, stabilisce che criterio fondamentale per stabilire la fondatezza della domanda di protezione internazionale è la sicurezza del richiedente nel paese di origine.

del regolamento Eurodac¹³ relative all'obbligo di rilevare le impronte digitali" ([SWD\(2015\) 150](#)) in cui viene definito un approccio comune basato sulle buone pratiche al fine di facilitare il rilevamento sistematico delle impronte digitali dei richiedenti protezione internazionale al momento dell'arrivo. La Commissione prevede che gruppi addetti ai "punti di crisi" dell'EASO, di Frontex e di Europol lavorino sul terreno per condurre con rapidità le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo e valutare chi ha bisogno di protezione;

- l'introduzione di identificativi biometrici attraverso l'Eurodac;
- la valutazione, e un eventuale riesame entro il 2016, del regolamento Dublino¹⁴.

Una nuova politica di migrazione legale.

La Commissione ritiene che l'Unione europea debba attirare i giusti talenti per essere più competitiva a livello globale in una fase di declino demografico. Le azioni previste dovranno concentrarsi su:

- il riesame della direttiva sulla Carta blu (per l'ingresso e il soggiorno di lavoratori altamente qualificati)¹⁵. La Commissione intende inoltre vagliare l'ipotesi di sviluppare, insieme agli Stati membri, un "sistema di manifestazione d'interesse", per mettere in contatto potenziali candidati alla migrazione con datori di lavoro dell'UE;
- l'istituzione di una piattaforma di cooperazione fra Stati membri, imprese e sindacati sulla migrazione economica;
- un'azione più forte che colleghi la migrazione alle politiche di sviluppo;
- la ridefinizione delle priorità nell'assegnazione dei fondi per le politiche di integrazione,
- trasferimenti delle rimesse più economici, più veloci e più sicuri.

Per riassumere quella che sarà **la roadmap prevista nell'Agenda europea sulla migrazione**, dopo le iniziative già assunte il 27 maggio, la Commissione europea:

entro la fine del 2015

- presenterà una proposta legislativa relativa a un sistema di ricollocazione obbligatorio;
- presenterà un nuovo **pacchetto sulla mobilità dei lavoratori** e avvierà una consultazione pubblica sulla direttiva "Carta blu".

A inizio del 2016, intende:

- presentare una proposta riveduta relativa al pacchetto "frontiere intelligenti";
- effettuare una **valutazione del sistema Dublino**, anche alla luce dell'esperienza maturata con i meccanismi di ricollocazione e reinsediamento;
- avviare un ampio dibattito politico sull'ulteriore sviluppo della cooperazione operativa alle frontiere esterne.

1° giugno 2015
A cura di Viviana Di Felice

¹³ Vd. il [regolamento \(UE\) n. 603/2013](#) che istituisce l'"Eurodac" per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 ("regolamento Eurodac").

¹⁴ Regolamento n. [604/2013](#) che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (cd. "**regolamento Dublino III**").

¹⁵ Direttiva [2009/50/CE](#) del Consiglio, del 25 maggio 2009, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati.