



Bruxelles, 5 dicembre 2018  
(OR. en)

15237/18

**JAI 1254**  
**ASIM 164**  
**FRONT 438**  
**RELEX 1063**  
**COMIX 687**  
**CO EUR-PREP 58**

#### **NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	4 dicembre 2018
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2018) 798 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO EUROPEO E AL CONSIGLIO GESTIRE LA MIGRAZIONE SOTTO TUTTI GLI ASPETTI: PROGRESSI COMPIUTI NEL QUADRO DELL'AGENDA EUROPEA SULLA MIGRAZIONE

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2018) 798 final.

---

All.: COM(2018) 798 final



Bruxelles, 4.12.2018  
COM(2018) 798 final

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

**GESTIRE LA MIGRAZIONE SOTTO TUTTI GLI ASPETTI: PROGESSI  
COMPIUTI NEL QUADRO DELL'AGENDA EUROPEA SULLA MIGRAZIONE**

*“ [...] gli Stati membri non hanno ancora trovato il giusto equilibrio tra la responsabilità che ciascuno di essi deve assumere per il proprio territorio e la necessaria solidarietà reciproca.*

*Ma gli Stati membri devono dare prova di questa solidarietà se vogliono beneficiare dello spazio Schengen senza frontiere. Io sono e resto contro le frontiere interne. Devono essere abolite laddove sono state di nuovo introdotte. Il loro mantenimento sarebbe un inaccettabile passo indietro per il presente e il futuro dell'Europa.*

*La Commissione e varie presidenze del Consiglio hanno proposto numerose soluzioni di compromesso. Invito la presidenza del Consiglio austriaca ad avviare passi decisivi per trovare soluzioni sostenibili per una riforma equilibrata in materia di migrazione.*

*Non possiamo continuare a bisticciare per trovare soluzioni ad hoc ogni volta che arriva una nuova nave. Le soluzioni ad hoc non bastano. Abbiamo bisogno di più solidarietà per il presente e il futuro: la solidarietà deve essere duratura”.*

Jean-Claude Juncker, Discorso sullo stato dell'Unione 2018

## 1. INTRODUZIONE

Le sfide poste dalla crisi dei rifugiati e dei migranti hanno richiesto una risposta determinata e globale da parte dell'UE: salvare vite umane, ridurre il numero degli arrivi irregolari, sviluppare nuovi strumenti per ottenere insieme risultati sia all'interno che all'esterno all'Unione. Lo stesso vale ora per la costruzione di un sistema che risulti adeguato alle esigenze future. Nell'agenda europea sulla migrazione<sup>1</sup> la Commissione ne ha stabilito le tappe fondamentali. Di conseguenza, l'Unione è oggi meglio attrezzata che mai. Ciò non significa che il nostro lavoro sia finito. La crisi ha rivelato i nostri punti deboli: con le attuali norme dell'UE sull'asilo il trattamento dei richiedenti asilo varia all'interno dell'Unione e questo ha incoraggiato gli spostamenti da uno Stato membro all'altro. Gli arrivi sono scesi a un livello inferiore a quello registrato prima della crisi, ma la pressione migratoria strutturale rimane elevata: abbiamo oggi l'opportunità di rimediare a queste carenze e costruire un sistema in grado di resistere a crisi future. Per farlo occorre passare da risposte ad hoc a soluzioni durevoli. Occorrono misure proattive per smantellare il modus operandi dei trafficanti, rendere sicure le nostre frontiere esterne, garantire il buon funzionamento di processi cruciali come l'asilo e il rimpatrio, sviluppare i percorsi legali e affrontare le cause profonde della migrazione.

La crisi ha confermato che tutte le azioni dell'UE sono interconnesse: tutti i fattori devono combaciare affinché l'intero sistema funzioni. La presente comunicazione esamina le tre componenti basilari dell'approccio globale alla gestione della migrazione:

- l'attività con i partner esterni all'Unione;
- l'attività alle frontiere esterne;
- l'attività all'interno dell'Unione.

Sul versante esterno dobbiamo continuare a collaborare con i partner per affrontare le cause profonde della migrazione irregolare, per cooperare su una migliore gestione della migrazione e combattere il traffico di migranti, per garantire il rimpatrio di coloro che non hanno il diritto di soggiornare nell'UE, per mostrare che esistono alternative alla migrazione irregolare, ossia percorsi legali, e per affrontare le esigenze specifiche delle persone sfollate a causa di conflitti e persecuzioni. Per una frontiera esterna solida occorre un livello costante e affidabile di controllo e sicurezza, perseguibile tramite un alto grado di coordinamento e un continuo monitoraggio volto a individuare e rimediare alle carenze. Questi obiettivi devono poi essere completati da un approccio coerente e umano all'interno dell'Unione, in cui le procedure degli Stati membri in materia di asilo e rimpatrio si rafforzino a vicenda, in un impegno determinato contro le reti criminali, e con un quadro equo e coerente dell'UE basato sulla solidarietà e sulla responsabilità.

La presente comunicazione fa il punto sulla situazione e delinea le prossime tappe per raggiungere questi obiettivi interconnessi. I filoni d'intervento descritti dovrebbero essere in grado di far fronte alla sfida a lungo termine della gestione delle future tendenze migratorie. Alcune misure possono e devono essere introdotte da subito. Diversi strumenti dell'UE che hanno prodotto risultati concreti nel Mediterraneo centrale potrebbero essere impiegati su altre rotte. Il passaggio alla prossima fase della guardia di frontiera e costiera europea cambierebbe in modo radicale la capacità di reazione delle nostre forze alle frontiere. Adottare subito misure in grado di colmare le lacune più evidenti dei nostri sistemi di asilo, accoglienza e rimpatrio apporterebbe benefici immediati in termini di capacità di produrre risultati efficaci.

---

<sup>1</sup> COM(2015) 240 final del 13.5.2015.

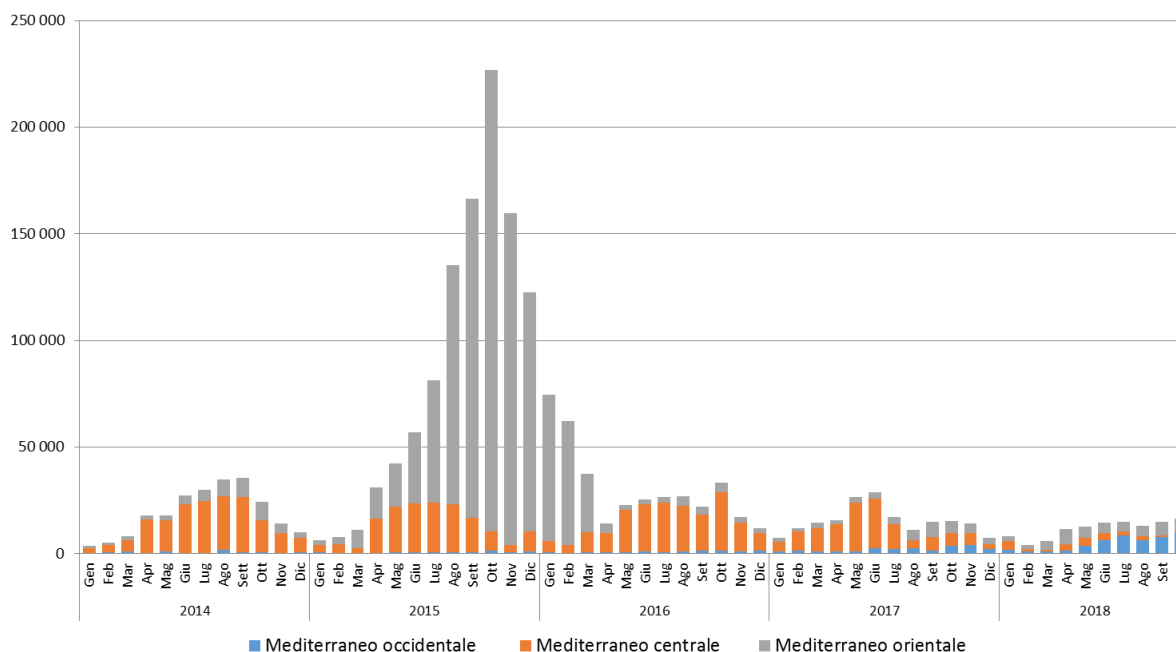
Più volte l'UE si è dimostrata capace di far fronte alle nuove sfide migratorie, man mano che si presentavano, ma non ha ancora costruito un sistema sostenibile in grado di prevenire e attenuare le future difficoltà. È ora di passare da un comportamento reattivo a un comportamento proattivo. Ogni volta che abbiamo operato insieme, abbiamo ottenuto risultati. Dobbiamo tenerlo sempre a mente nel momento in cui lavoriamo per un futuro in cui l'UE e i suoi Stati membri mostrino la solidarietà e la coerenza che gli europei meritano.

### *Il carattere evolutivo delle sfide relative alla migrazione e all'asilo*

L'Unione europea è intervenuta con la massima decisione per salvare vite umane in mare. La sua azione è stata dettata innanzitutto da preoccupazioni umanitarie, fin dall'inizio della crisi. Le quattro operazioni dell'UE oggi attive nel Mediterraneo<sup>2</sup> hanno contribuito a salvare dal 2015 più di 690 000 persone in mare, delle quali più di 300 000 sono state soccorse con il diretto sostegno dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera agli Stati membri e altre 45 000 dall'operazione Sophia<sup>3</sup>. Questo lavoro, insieme alla riduzione dei flussi migratori, ha permesso di ridurre in misura sostanziale il numero di decessi in mare. Tuttavia, più di 2 100 persone hanno perso la vita nel 2018 attraversando il Mediterraneo<sup>4</sup>.

Dopo il picco di arrivi nell'UE registrato nel 2015, oggi i flussi sono inferiori ai livelli precedenti alla crisi. Nel 2018 il numero di attraversamenti irregolari delle frontiere dell'UE attraverso le principali rotte migratorie registrato finora è inferiore del 30 % a quello del 2017, con un totale di circa 116 000 attraversamenti nei primi dieci mesi dell'anno<sup>5</sup>.

### **Numero di attraversamenti irregolari delle frontiere dell'UE nel periodo 2014-2018**



<sup>2</sup> Le operazioni Poseidon, Themis e Indalo (dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera con la Grecia, l'Italia e la Spagna, rispettivamente) e l'operazione Sophia nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune.

<sup>3</sup> Sono in corso, in seno al Consiglio, discussioni sul rinnovo del mandato di EUNAVFORMED operazione Sophia.

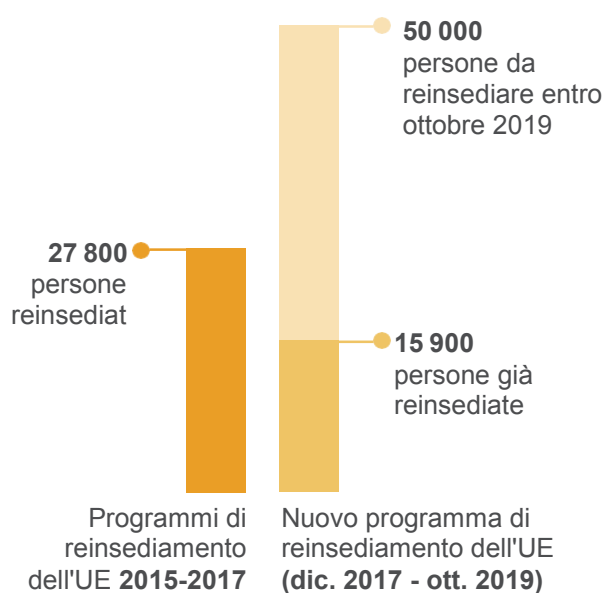
<sup>4</sup> Dati registrati per il 2018 fino al mese di novembre: <http://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>. La causa è il passaggio dei trafficanti all'uso di imbarcazioni meno sicure, un modello di attività che l'UE sta cercando di combattere.

<sup>5</sup> La fonte dei dati sugli arrivi irregolari, salvo se altrimenti specificato, è l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera.

Per quanto riguarda la rotta del Mediterraneo orientale, in seguito alla dichiarazione UE-Turchia gli arrivi sono immediatamente diminuiti del 97 %, raggiungendo una media inferiore a 100 persone al giorno. Dalla primavera del 2017 si è registrato un aumento limitato ma significativo e, nel 2018, gli arrivi dalla Turchia sono aumentati del 30 % rispetto allo stesso periodo del 2017. Gli attraversamenti rimangono comunque inferiori di circa il 90 % alle cifre record registrate nel 2015. Sulla rotta del Mediterraneo centrale, il principale punto di ingresso in Europa all'inizio della crisi nel 2014, si assiste a una riduzione significativa e costante dall'estate 2017: quest'anno la frontiera è stata attraversata, finora, da circa 23 000 persone. Nel 2018 il numero più alto di arrivi è stato registrato sulla rotta del Mediterraneo occidentale, dove si contano finora più di 57 000 arrivi irregolari, che rappresentano un aumento del 126 % rispetto al 2017<sup>6</sup>. Questa tendenza ha iniziato a manifestarsi nella seconda metà del 2017. Altre tendenze significative - come il forte aumento degli arrivi irregolari alla frontiera terrestre tra Grecia e Turchia<sup>7</sup> e il flusso convergente dei migranti verso la Bosnia-Erzegovina<sup>8</sup> - mostrano che occorre sempre un approccio in grado di controllare tutte le rotte<sup>9</sup>.

Considerando che la politica dell'Unione favorisce la migrazione regolare rispetto a quella irregolare, è importante notare l'aumento del numero di persone che si avvalgono di percorsi migratori legali.

Il reinsediamento ha parzialmente alleviato la pressione sugli Stati membri dell'UE situati



lungo le frontiere esterne e ha offerto una via d'accesso sicura e legale a coloro che necessitano di protezione internazionale. Dal 2015, due **programmi di reinsediamento dell'UE** sono riusciti ad aiutare quasi 44 000 persone tra le più vulnerabili a trovare rifugio nell'UE.<sup>10</sup> Nel settembre 2017 la Commissione ha varato un'iniziativa<sup>11</sup> che ha indotto gli Stati membri a farsi carico del più grande impegno collettivo mai assunto in materia di reinsediamento e, dei 50 000 posti stabiliti, 15 900 sono stati già occupati.

Grazie alla riduzione degli arrivi il numero delle domande di asilo è sceso rispetto al picco del 2015 e corrisponde

<sup>6</sup> Dati al 25 novembre 2018, forniti dal Ministero dell'Interno spagnolo. Le cifre includono la rotta atlantica, Ceuta e Melilla.

<sup>7</sup> Secondo la polizia greca, gli arrivi irregolari via terra hanno raggiunto la cifra di 14 053 alla fine di ottobre 2018, contro i 4 464 registrati nei primi dieci mesi del 2017.

<sup>8</sup> Recentemente è emersa una sotto-rotta che parte dalla Grecia e attraversa l'Albania, il Montenegro e la Bosnia-Erzegovina, paese in cui si stima che attualmente siano presenti 6 000 migranti.

<sup>9</sup> Mentre nel 2017 le persone arrivate irregolarmente nell'UE erano principalmente di nazionalità nigeriana, guineana e ivoriana, nel 2018 i principali paesi di provenienza risultano finora la Siria, il Marocco, l'Iraq, l'Afghanistan e la Guinea. Queste variazioni rispecchiano i cambiamenti avvenuti sulle tre rotte principali. Un altro cambiamento consiste nella maggiore percentuale di arrivi di cittadini turchi e tunisini: quasi la metà delle persone arrivate irregolarmente alla frontiera terrestre della Grecia nel 2018 sono cittadini turchi e il numero di cittadini tunisini è aumentato fino a raggiungere il 24% degli arrivi sulla rotta del Mediterraneo centrale.

<sup>10</sup> Fonte: relazioni degli Stati membri alla Commissione.

<sup>11</sup> COM(2017) 6504 final del 27.9.2017.

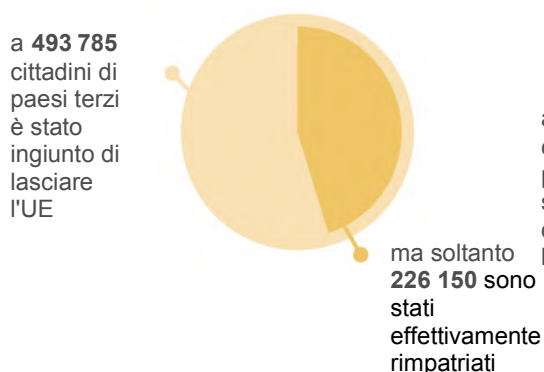
oggi alle cifre precedenti alla crisi registrate nel 2014. Nel 2018 sono state presentate finora 558 098 domande negli Stati membri e nei paesi associati Schengen<sup>12</sup>, con un calo del 10 % rispetto al 2017. Tuttavia, le richieste rimaste inevase dall'apice della crisi ad oggi continuano a mettere a dura prova i sistemi nazionali di asilo.

La distribuzione delle domande di asilo tra gli Stati membri rimane sbilanciata. Nel 2018, e per il sesto anno consecutivo, la Germania ha finora ricevuto il numero di domande più alto in assoluto, più di 130 000, seguita dalla Francia, con più di 116 000 domande: insieme, i due paesi hanno ricevuto il 44 % di tutte le domande. La Grecia, la Spagna e l'Italia hanno registrato insieme quasi il 30 % delle domande complessive.

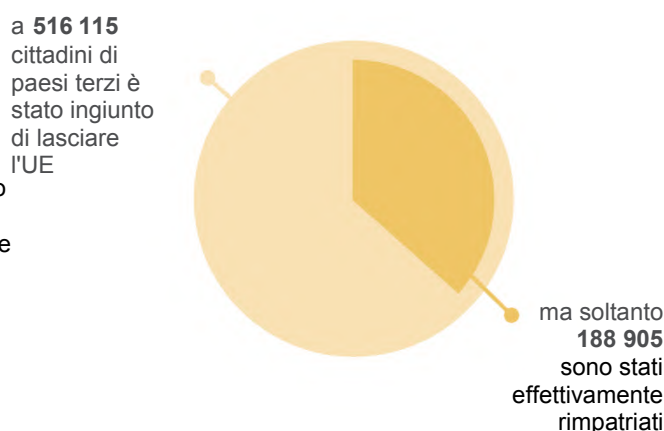
Per quanto riguarda i rimpatri, nel periodo 2015-2017 sono stati rimpatriati più di 692 000 cittadini di paesi terzi in soggiorno irregolare. Nel 2018 l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera ha finora appoggiato 288 operazioni di rimpatrio con voli charter, che hanno coinvolto più di 10 000 rimpatriati (e, sempre con il suo sostegno, quasi 1 000 persone sono stati rimpatriati su voli commerciali). Nonostante questo impegno l'efficacia delle misure di rimpatrio continua a essere insufficiente: il tasso medio di rimpatrio negli ultimi tre anni è stato inferiore al 40 %.

### Rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare<sup>13</sup>

45,8 % di rimpatri effettivi nel 2016



36,6 % di rimpatri effettivi nel 2017



La tendenza alla diminuzione mostrata dai precedenti grafici, anche se in parte dovuta al minor numero di decisioni di rimpatrio adottate per i Balcani occidentali, dove gli accordi di riammissione funzionano bene, mostra anche la necessità di lavorare sia all'interno dell'UE sia con i nostri partner per contrastare il tasso costantemente basso dei rimpatri effettivi di persone provenienti dai paesi dell'Africa e dell'Asia.

### L'importanza di Schengen

Lo spazio Schengen è la più grande area di libera circolazione del mondo. Permette a oltre 400 milioni di cittadini europei e a chi visita l'UE di spostarsi liberamente al suo interno e

<sup>12</sup> Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera. Cifre al 25 novembre 2018.

<sup>13</sup> Dati estrapolati dalla banca dati EUROSTAT.

consente un flusso senza ostacoli di beni e servizi. È una delle modalità fondamentali attraverso cui l'UE può mettere in pratica le sue libertà, il mercato interno può prosperare e la cooperazione di polizia e giudiziaria può rafforzare la sicurezza. Produce vantaggi per la vita delle persone e i loro mezzi di sussistenza, per l'economia e la società.

- Secondo dati recenti, quasi 1,9 milioni di persone in Europa lavorano oggi in un paese Schengen diverso da quello in cui vivono e, secondo le stime, circa 3,5 milioni di persone attraversano ogni giorno le frontiere interne<sup>14</sup>.
- L'incidenza economica di Schengen è enorme: ogni anno sono almeno 62 milioni i movimenti transfrontalieri di merci all'interno dello spazio Schengen e 24 milioni i viaggi d'affari. Solo un'ora di attesa aggiuntiva potrebbe costare 3 miliardi di EUR all'anno<sup>15</sup>. Si stima che il costo associato a una sospensione dello spazio Schengen legata al ripristino dei controlli di frontiera oscilli tra gli 0,05 e i 20 miliardi di EUR in costi una tantum. Le spese aggiuntive di funzionamento potrebbero oscillare tra i 2 e i 4 miliardi di EUR all'anno<sup>16 17</sup>.

Questi semplici fatti, uniti all'impagabile libertà di attraversare le frontiere per motivi personali e per viaggi di piacere, sono il motivo del forte sostegno dei cittadini a Schengen. Un recente studio Eurobarometro ha confermato che per la vasta maggioranza - circa due terzi - delle persone che hanno risposto al sondaggio lo spazio Schengen è una delle principali conquiste dell'UE, mentre i tre quarti degli intervistati lo considerano importante per gli affari<sup>18</sup>.

Per mantenere questi benefici è essenziale una politica efficace di gestione della migrazione e delle frontiere. La crisi dei migranti e dei rifugiati e l'intensificarsi dell'attività terroristica negli ultimi anni hanno spinto alcuni Stati Schengen<sup>19</sup> a imporre controlli temporanei alle frontiere interne. La Commissione ha preso una serie di iniziative cruciali per far fronte ai problemi dello spazio Schengen, allo scopo di ritornare appena possibile al funzionamento normale. Nel marzo 2016 ha pubblicato una comunicazione dal titolo *Ritorno a Schengen – Tabella di marcia*, in cui ha presentato un piano d'azione volto a stabilizzare la situazione sulla base dei progressi conseguiti nel rafforzamento della frontiera esterna grazie alla guardia di frontiera e costiera europea e all'applicazione continuativa della dichiarazione UE-Turchia<sup>20</sup>.

Nel maggio 2017, quando la situazione è divenuta più stabile, nell'ulteriore tentativo di incoraggiare la progressiva eliminazione dei controlli alle frontiere interne, la Commissione

---

<sup>14</sup> COM(2016) 120 final del 4.3.2016, con dati aggiornati per i lavoratori transfrontalieri per il 2017.

<sup>15</sup> The economic impact of suspending Schengen, Servizio di ricerca del Parlamento europeo, marzo 2016, con dati aggiornati per le operazioni di trasporto transfrontaliero.

<sup>16</sup> The Cost of Non-Schengen: Civil Liberties, Justice and Home Affairs aspects, Servizio di ricerca del Parlamento europeo, settembre 2016.

<sup>17</sup> Ad esempio, i costi approssimativi per la sola industria dei colli espressi potrebbero superare gli 80 milioni di EUR all'anno.

<sup>18</sup> Eurobarometro speciale 474.

<sup>19</sup> Austria, Germania, Danimarca, Svezia e Norvegia hanno ripristinato i controlli alle frontiere interne alla fine del 2015 a causa della crisi migratoria e dei movimenti secondari che ne sono derivati. Tra maggio 2016 e novembre 2017 sono stati ripristinati i controlli alla frontiera interna in Austria, Germania, Danimarca, Svezia e Norvegia nell'ambito della procedura speciale prevista all'articolo 29 del codice frontiere Schengen al fine di rispondere alla grave minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna determinata, dapprima, dalle carenze nei controlli delle frontiere esterne in Grecia e, in seguito, dai movimenti secondari di migranti irregolari. Da novembre 2017 e fino a maggio 2019 (per la Svezia fino a febbraio 2019) sono effettuati controlli alla frontiera interna a norma dell'articolo 25 del codice ("eventi prevedibili"). La Francia ha inoltre ripristinato i controlli alla frontiera interna nel novembre 2015, adducendo come causa soprattutto la minaccia del terrorismo.

<sup>20</sup> COM(2016) 120 final del 4.3.2016.



ha presentato una raccomandazione<sup>21</sup> in cui invitava gli Stati membri a ricorrere ai controlli di frontiera soltanto come misura di extrema ratio e consigliava misure alternative, ad esempio controlli di polizia proporzionati rafforzati e cooperazione di polizia nello spazio Schengen. Nel settembre 2017 ha adottato un'ulteriore raccomandazione in cui esortava gli Stati membri che stavano ripristinando i controlli alle frontiere interne a rafforzare la cooperazione con gli Stati membri confinanti, a favorire la fiducia reciproca e a ridurre al minimo i disagi<sup>22</sup>. Contemporaneamente la Commissione ha adottato anche una proposta volta a modificare le norme pertinenti del codice frontiere Schengen per aggiornarle alla luce delle attuali sfide, in particolare le minacce terroristiche<sup>23</sup>. È ora essenziale che il Parlamento europeo e il Consiglio trovino il modo di adottare la proposta di modifica del codice frontiere Schengen.

Considerando gli sforzi compiuti per migliorare la gestione delle nostre frontiere esterne e la conseguente riduzione degli arrivi irregolari, la Commissione crede sia giunto il momento di porre fine ai controlli alle frontiere interne temporaneamente ripristinati dagli Stati membri a partire dal 2015.

## 2. COLLABORARE CON I PARTNER ESTERNI NEL SETTORE DELLA MIGRAZIONE

Gli aspetti esterni della politica migratoria dell'UE sono essenziali per l'agenda sulla migrazione nel suo insieme. La gestione della migrazione alle frontiere e all'interno dell'UE dipende da un forte impegno all'esterno dell'Unione. I partenariati a lungo termine con i paesi terzi di origine, di transito e di destinazione sono determinanti per favorire il rimpatrio e la reintegrazione, per assistere i rifugiati e i migranti rimasti bloccati, per cooperare nella lotta contro la tratta di esseri umani e per affrontare le cause profonde della migrazione irregolare.

Una cooperazione mirata con i partner africani e con paesi strategici in Asia, sviluppata attraverso il quadro di partenariato, è stata al centro dei progressi compiuti fino ad oggi<sup>24</sup>. Questo approccio si basa sui principi secondo cui la migrazione è una priorità nelle nostre relazioni con i paesi terzi, l'azione dell'UE e quella degli Stati membri sono strettamente coordinate e, per rafforzare il partenariato, si utilizzano tutte le politiche e tutti gli strumenti pertinenti dell'UE.

L'esperienza maturata negli ultimi tre anni mostra che i migliori risultati si ottengono con un approccio integrato lungo un'intera rotta migratoria. In questo modo è stato possibile ottenere risultati tangibili lungo la **rotta del Mediterraneo centrale**: i flussi irregolari sono diminuiti dell'80 % circa e più di 40 000 persone, negli ultimi due anni, sono state aiutate a ritornare volontariamente nei paesi di origine, principalmente dalla Libia e dal Niger<sup>25</sup>; è stata inoltre offerta una possibilità di evacuazione e di reinsediamento a quasi 2 500 persone vulnerabili bisognose di protezione internazionale<sup>26</sup>. Questi risultati sono stati possibili grazie a una serie integrata di azioni: il contrasto ai flussi irregolari provenienti dal Niger e dalla costa della

---

<sup>21</sup> COM(2017) 3349 final del 12.5.2017.

<sup>22</sup> COM(2017) 6560 final del 27.9.2017.

<sup>23</sup> COM(2017) 571 final del 27.9.2017.

<sup>24</sup> COM(2016) 385 final del 7.6.2016.

<sup>25</sup> Dal maggio 2017, con la collaborazione dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni, 17 226 persone sono ritornate in patria dal Niger e 18 329 persone direttamente dalla Libia. I finanziamenti dell'UE sostengono anche la reintegrazione dopo il rimpatrio.

<sup>26</sup> Ad oggi l'agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) ha presentato in tutto 3 434 persone per il reinsediamento dal Niger nell'UE e in paesi terzi, di cui 1 174 sono già partite. Inoltre, 312 persone sono state evacuate direttamente dalla Libia in Italia e 95 in Romania.

Libia<sup>27</sup>, la lotta contro i responsabili del traffico e della tratta, lo sviluppo di alternative economiche per le comunità locali e l'aiuto ai migranti rimasti bloccati. L'integrazione politica è stata accompagnata da un approccio coordinato tra tutti i soggetti interessati, a cominciare dagli Stati membri dell'UE sia in Libia che in Niger, ma anche da una cooperazione rafforzata con le Nazioni Unite e l'Unione africana nella Task Force UA-UE-UN.

Queste iniziative si iscrivono anche in un partenariato più vasto e sempre più approfondito con i paesi dell'Africa. A partire dal vertice di La Valletta del 2015<sup>28</sup>, i progressi sono stati sostenuti da una serie di strumenti di finanziamento innovativi. Il **Fondo fiduciario di emergenza dell'Unione europea per l'Africa** è un meccanismo di finanziamento flessibile e innovativo che si avvale di fondi sia dell'UE che degli Stati membri<sup>29</sup>. I suoi interventi, rivolti ai diversi settori individuati al vertice di La Valletta, affrontano le cause profonde della migrazione irregolare e fungono da strumento per l'attuazione pratica della cooperazione.

### I risultati ottenuti dal Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa

Attraverso il Fondo fiduciario sono stati mobilitati più di 4 miliardi di EUR per interventi lungo le principali rotte migratorie africane: ne citiamo qui alcuni esempi.

- In collaborazione con le agenzie delle Nazioni Unite, il Fondo fiduciario ha offerto aiuti essenziali ai più vulnerabili. Dal 2017, 61 300 rifugiati e migranti vulnerabili in Libia hanno beneficiato di assistenza diretta (prodotti non alimentari e kit di prodotti per l'igiene), 89 700 persone hanno ricevuto assistenza medica e 14 600 minori hanno ricevuto materiale scolastico. Anche le comunità libiche hanno ricevuto aiuti significativi, tra cui attrezzature per la prestazione di servizi essenziali a più di 1,2 milioni di persone.
- Molti progetti riducono gli incentivi alla migrazione irregolare creando occupazione e opportunità economiche in zone di origine strategiche. Un nuovo programma con la Gambia si concentra sui giovani, annovera migranti rimpatriati tra i 25 000 beneficiari, promuove condizioni di lavoro interessanti e opportunità di reddito.
- Altre iniziative sono destinate a lottare contro il traffico di migranti e la tratta di esseri umani, a favorire l'emancipazione dei migranti rafforzando i loro diritti e la loro protezione e a rendere la migrazione più facile e più sicura. Con una dotazione di 46 milioni di EUR, il programma per una migliore gestione della migrazione nel Corno d'Africa aveva già assistito, al settembre 2018, quasi 11 000 migranti e persone costrette a sfollare e aveva offerto formazione a quasi 1 600 persone sulla gestione della migrazione.

L'azione relativa alle cause profonde della migrazione irregolare è stata anch'essa potenziata tramite il **piano europeo per gli investimenti esterni**, che sta già mobilitando finanziamenti per i paesi partner. Nel luglio 2018 è stata approvata una prima serie di 12 strumenti di garanzia del valore di circa 800 milioni di EUR, in settori tra cui l'imprenditorialità, l'elettricità "verde" e l'accesso alla banda larga. A questi si aggiungono circa 2 miliardi di EUR in operazioni di finanziamento misto che riguardano settori chiave come l'energia e la

<sup>27</sup> Grazie al sostegno dell'UE è stata offerta formazione a 238 agenti della guardia costiera libica. L'UNHCR stima che dall'inizio del 2018 la guardia costiera libica abbia salvato o intercettato 14 795 migranti (dati al 30 novembre 2018).

<sup>28</sup> I leader africani ed europei riuniti a La Valletta nel novembre 2015 hanno concordato un nuovo approccio per la cooperazione sulla migrazione.

<sup>29</sup> Fondo fiduciario di emergenza per la stabilità e la lotta contro le cause profonde della migrazione irregolare e del fenomeno degli sfollati in Africa ("Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa"): decisione della Commissione C(2015)7293 final.

connettività, le città, l'agricoltura e l'ambiente<sup>30</sup>.

L'approccio integrato ha prodotto risultati notevoli anche sulla rotta del Mediterraneo orientale, con la **Turchia**. L'attività congiunta nel quadro della dichiarazione UE-Turchia ci ha permesso di aiutare i rifugiati ospitati dalla Turchia, di colpire il modus operandi dei trafficanti e di sviluppare la cooperazione tra le autorità competenti per la gestione della migrazione. L'accordo concluso nel luglio 2018 sulla seconda tranche di finanziamenti per lo strumento per i rifugiati in Turchia, del valore di 3 miliardi di EUR, da parte dell'UE e degli Stati membri, ha mostrato la determinazione costante dell'UE ad attuare la dichiarazione e a sostenere i rifugiati in Turchia, contribuendo a una gestione efficace della migrazione sulla rotta del Mediterraneo orientale. La piena attuazione della dichiarazione rimane essenziale per la politica migratoria dell'UE.

### Lo strumento per i rifugiati in Turchia

Lo strumento ha contribuito notevolmente a far fronte alle esigenze dei 3,9 milioni di rifugiati ospitati dalla Turchia. Le sue azioni, che riguardano l'assistenza umanitaria, l'istruzione, la gestione della migrazione, la sanità, le infrastrutture locali e il sostegno socioeconomico, sono tutte destinate a migliorare le condizioni di vita dei rifugiati siriani e delle comunità che li ospitano. Grazie ai 3 miliardi di EUR di finanziamenti per il 2016-2017, interamente assegnati e oggetto di contratti, sono stati avviati 72 progetti ed erogati circa 2 miliardi di EUR. Della seconda tranche, approvata l'estate scorsa per il periodo 2018-2019, sono stati finora assegnati 550 milioni di EUR<sup>31</sup>.

Lo strumento ha aiutato milioni di rifugiati:

- più di 1,4 milioni di rifugiati ricevono aiuti per sopperire a bisogni fondamentali tramite rete di sicurezza sociale di emergenza, oltre 340 000 minori e le loro famiglie ricevono aiuti per favorire la scolarizzazione e sono stati assunti insegnanti di lingua turca per impartire corsi a oltre 430 000 minori;
- sono in costruzione 125 edifici scolastici in muratura e 50 prefabbricati;
- quasi 50 000 studenti partecipano a corsi di sostegno e di recupero o ad altri programmi di apprendimento accelerato;
- i rifugiati sono stati sottoposti a oltre 4,7 milioni di visite mediche di base e sono stati vaccinati più di 450 000 neonati rifugiati; le donne rifugiate hanno usufruito di quasi 1 milione di visite di controllo prenatale e sono ormai operativi 139 centri sanitari per migranti, in cui lavorano circa 1 500 operatori siriani formati e sostenuti finanziariamente dallo strumento.

Questi esempi mostrano come l'UE e gli Stati membri abbiano ottenuto grandi risultati con approcci integrati lungo l'intera rotta migratoria considerata. La nostra priorità dovrebbe consistere nell'approfondire e ampliare questo approccio, a cominciare dalla rotta del **Mediterraneo occidentale**, in cui, oltre alla maggior collaborazione con il Marocco al fine di sviluppare una nuova e ampia piattaforma di cooperazione, sono in corso nuove iniziative con la Mauritania. Su altri fronti, si sta potenziando il dialogo con l'Egitto e la Tunisia e si sta sviluppando la collaborazione con partner strategici come l'Etiopia. Le esigenze dei siriani devono inoltre rimanere una priorità in termini di sostegno ai paesi che ospitano grandi numeri di rifugiati.

<sup>30</sup> La Commissione ha proposto un'ampia Alleanza Africa-Europa per gli investimenti sostenibili e l'occupazione, il cui impatto sull'economia africana avrà un effetto positivo anche sulle cause profonde della migrazione; COM(2018) 643 final del 12.9.2018.

<sup>31</sup> Di questi, 100 milioni di EUR a titolo della misura speciale sull'istruzione, di cui si sta ora ultimando la modifica.

Più in generale, l'UE dovrebbe continuare a partecipare attivamente a contesti come il processo di La Valletta, sostenendo i processi collegati di Rabat e Khartoum, ma intensificando anche il dialogo con un'Unione africana sempre più impegnata. Con il patto globale delle Nazioni Unite sulla migrazione, l'UE dovrebbe altresì utilizzare la dinamica globale per continuare a promuovere un approccio complessivo in materia di migrazione, basato sulla responsabilità reciproca e sul partenariato.

### ***Rimpatrio e riammissione***

I bassi tassi di rimpatrio confermano l'urgenza di adoperarsi, nella politica migratoria sia interna che esterna, per migliorare il funzionamento del rimpatrio e della riammissione. Per questo è necessaria la responsabilità combinata degli Stati membri, dell'UE e dei paesi terzi.

In primo luogo, gli Stati membri dovrebbero attuare meglio le norme vigenti ed eliminare le carenze dei loro sistemi nazionali, che ritardano i rimpatri. In secondo luogo, la proposta di revisione della direttiva rimpatri dovrebbe essere adottata rapidamente, in quanto produrrebbe ulteriori miglioramenti: grazie a procedure più rapide, a un collegamento migliore con i sistemi di asilo e alle misure contro la fuga e i movimenti secondari non autorizzati, sarebbe più facile tradurre le decisioni di rimpatrio in rimpatrio effettivi<sup>32</sup>. Lo stesso si può dire per le modifiche proposte alla guardia di frontiera e costiera europea, che fornirebbero un valido sostegno aggiuntivo a livello dell'UE<sup>33</sup>.

L'altro lato della medaglia è l'intensificazione del lavoro sulla riammissione. Anche se la riammissione costituisce un argomento politicamente delicato in molti paesi di origine, un'impostazione cooperativa ha contribuito a rendere operativi gli obblighi dei paesi terzi in materia. Insieme agli Stati membri sono state stabilite le priorità, considerando non solo il numero di potenziali rimpatri ma anche rispetto a quali paesi l'approccio comune dell'UE offrisse un più grande valore aggiunto rispetto a un percorso bilaterale. Questo metodo è stato seguito in diversi modi: negoziando accordi formali di riammissione, mediante intese operative dettagliate e con la soluzione pratica di problemi. Con i sei accordi di riammissione<sup>34</sup> conclusi a partire dal 2016, l'UE può ora contare su 23 accordi e intese in materia di riammissione.

---

<sup>32</sup> COM(2018) 634 final del 12.9.2018.

<sup>33</sup> COM(2018) 631 final del 12.9.2018.

<sup>34</sup> Afghanistan, Guinea, Bangladesh, Etiopia, Gambia, Costa d'Avorio.

## Migliorare i rimpatri

Perché i rimpatri siano efficaci, le misure interne ed esterne devono andare di pari passo. Tutti gli elementi devono combaciare: gli strumenti e il sostegno dell'UE possono aiutare gli Stati membri a razionalizzare le procedure di rimpatrio a livello nazionale e l'UE e gli Stati membri possono usare la loro capacità di influenza collettiva per migliorare la cooperazione dei paesi terzi in materia di riammissione.



La cooperazione pratica con i paesi terzi è stata approfondita tramite un ampio insieme di strumenti e reti per l'attuazione efficace della riammissione. Le riunioni periodiche con i partner aiutano a monitorare i progressi e ad esaminare insieme gli ostacoli. Sono stati introdotti sistemi informatici per migliorare la gestione dei fascicoli, i funzionari di collegamento europei per la migrazione inviati dall'UE e dagli Stati membri fungono da punti di contatto fondamentali con le autorità dei paesi terzi, mentre i funzionari di collegamento dei paesi terzi in Stati membri strategici possono contribuire all'identificazione di potenziali rimpatriandi. Sono stati mobilitati fondi dell'UE per sviluppare la capacità dei partner di attuare efficacemente gli accordi, e le iniziative per la reintegrazione dei rimpatriati cercano di impedire che essi partano nuovamente. L'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera ha notevolmente aumentato la sua capacità di coordinare e organizzare operazioni di rimpatrio in stretta cooperazione con i paesi terzi. Vantaggi notevoli possono essere conseguiti anche armonizzando le pratiche di rimpatrio volontario assistito, di reintegrazione e di consulenza in materia di rimpatrio.

La tappa successiva consiste nello sfruttare in pieno il potenziale di questi strumenti. Per questo è cruciale coniugare le procedure di rimpatrio efficaci negli Stati membri alla facilitazione a livello di UE e alla cooperazione con i paesi terzi. Sono attualmente in corso negoziati per concludere altri accordi di riammissione con la Nigeria, la Tunisia, il Marocco e la Cina. A questi dovrebbero unirsi discussioni miranti alla conclusione di ulteriori intese sulla riammissione con alcuni partner dell'Africa subsahariana, per trovare soluzioni che rispondano a tutte le esigenze, con il ricorso a ogni strumento e mezzo di pressione.

## *L'azione dell'UE contro il traffico di migranti*

La migrazione irregolare è stata fortemente facilitata dalle reti criminali organizzate responsabili del traffico di migranti. Il piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti stabilisce un approccio generale e fornisce un quadro adeguato per orientare le azioni<sup>35</sup>. Sarà questo lo strumento principale per rispondere all'invito a intensificare la lotta contro il traffico formulato dal Consiglio europeo nelle conclusioni dell'ottobre 2018.

Il piano d'azione riguarda sia le iniziative all'interno dell'UE, sia quelle con i nostri partner. Il lavoro con i partner mira a sviluppare la loro capacità di contrastare il traffico di migranti, tramite risorse, competenze tecniche e assistenza operativa. È inoltre fondamentale svolgere un'azione di prevenzione, promuovendo flussi di reddito alternativi per coloro che rischiano di cadere vittima delle reti di trafficanti, smentendo le false informazioni diffuse dalle reti di migranti e offrendo ai potenziali migranti informazioni affidabili e obiettive. Dal 2015, più di 23 milioni di EUR sono stati destinati a iniziative di informazione e sensibilizzazione<sup>36</sup>. Altri progetti coinvolgeranno anche le comunità della diaspora nell'opera di contrasto alla disinformazione.

Per combattere le reti criminali sono in corso varie iniziative sullo scambio di informazioni tra Stati membri, agenzie dell'UE, missioni nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune, organizzazioni internazionali e paesi terzi. Le squadre investigative comuni provvedono alla cooperazione operativa in loco. Ad esempio, l'UE sostiene, in Niger, una squadra composta da investigatori del Niger, della Francia e della Spagna, che ha permesso di procedere a 211 arresti<sup>37</sup>. Questo metodo sarà presto applicato anche in altri paesi di origine e di transito. Se i funzionari di collegamento europei per la migrazione inviati dalla Commissione in 13 paesi partner prioritari svolgono anch'essi un ruolo cruciale nel miglioramento della comunicazione, la rete dei funzionari per l'immigrazione, nazionali e dell'UE, dovrebbe invece ricevere strumenti aggiuntivi, secondo la recente proposta della Commissione in questo settore. Un sistema innovativo è stato introdotto dall'operazione Sophia nel Mediterraneo, con una cellula informativa in materia di criminalità che permette uno scambio diretto di informazioni tra Sophia, Europol e l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera. L'operazione Sophia ha fermato direttamente 151 presunti responsabili del traffico e della tratta e ha sottratto alle organizzazioni criminali 551 imbarcazioni. In Libia, le sanzioni innovative adottate a livello di Nazioni Unite sono state utili per colpire i singoli responsabili del traffico e della tratta, il che dimostra come le sanzioni costituiscano un mezzo da studiare ulteriormente per combattere l'impunità e rafforzare l'effetto deterrente.

Europol svolge un ruolo strategico nella lotta contro il traffico di migranti. Dal 2016, il suo Centro europeo contro il traffico di migranti ha aiutato gli Stati membri a combattere reti criminali complesse e sofisticate. Sostiene operazioni sul terreno e offre competenze tecniche, coordinamento, sostegno analitico mirato e controllo incrociato dei dati nelle banche dati di Europol. Il suo centro di informazione traccia un quadro di intelligence globale avvalendosi dell'esperienza acquisita dalle operazioni militari dell'UE, dalle autorità di contrasto, dalle agenzie dell'UE e dalle organizzazioni internazionali. Come ha osservato il Consiglio europeo, può essere particolarmente utile ostacolare le comunicazioni online dei trafficanti. Il numero di segnalazioni di contenuti online effettuate dall'unità UE addetta alle segnalazioni su Internet di Europol e dirette ai prestatori di servizi Internet è aumentato di oltre il 35 % dall'anno scorso e il tasso di successo delle rimozioni ha raggiunto il 98 %. La Commissione sta cercando il modo di massimizzare le sinergie con le iniziative che combattono altri tipi di

---

<sup>35</sup> COM(2015) 285 final del 27.5.2015.

<sup>36</sup> Sono in corso progetti in Costa d'Avorio, Niger, Tunisia, Mali, Guinea Conakry, Gambia, Afghanistan, Bangladesh, Nigeria e Corno d'Africa.

<sup>37</sup> In seguito agli arresti sono stati formulati 151 capi d'accusa relativi al traffico di migranti e alla tratta di esseri umani e sono state smantellate 17 reti criminali internazionali e 12 nazionali.

reato e di potenziare la cooperazione con le società private, nonché di impartire formazione agli investigatori nazionali e all'industria dei social media per favorire le segnalazioni.

### ***Rafforzare i percorsi legali***

Per rendere più credibile la cooperazione con i partner ai fini di una politica globale in materia di migrazione, occorre anche offrire vie d'accesso legali all'UE. L'invito rivolto l'anno scorso agli Stati membri affinché presentassero impegni per 50 000 posti di reinsediamento ha permesso a persone bisognose di protezione di trovare rifugio in Europa. Ma i percorsi di migrazione legale non si limitano alla protezione. Il numero di permessi di soggiorno rilasciati per la prima volta a cittadini di paesi terzi soggiornanti regolarmente nell'UE è salito da 2,6 milioni nel 2015 a più di 3 milioni nel 2017, con un aumento soprattutto dei permessi di soggiorno per motivi di lavoro. Occorre tuttavia impegnarsi di più per offrire opportunità agli studenti e ai professionisti, specialmente a quelli altamente qualificati. A settembre la Commissione ha sottolineato l'importanza di una politica strategica e proattiva dell'UE in materia di migrazione legale, sia per mostrare che esistono alternative alla migrazione irregolare, sia per contribuire a rendere l'economia dell'UE più competitiva<sup>38</sup>. Un'ambiziosa riforma della Carta blu per cittadini di paesi terzi altamente qualificati costituisce una componente essenziale di tale politica: la Commissione invita il Consiglio a concordare rapidamente una posizione che offra un autentico valore aggiunto rispetto all'attuale Carta blu, secondo gli obiettivi delineati nella proposta della Commissione.

Sono inoltre proseguiti i lavori per il varo di progetti pilota in materia di migrazione legale, che secondo le previsioni dovrebbero beneficiare di un sostegno finanziario di circa 20 milioni di EUR<sup>39</sup>. Vari progetti pilota sono in corso di preparazione e dovrebbero iniziare prossimamente: sono state recentemente ultimate due valutazioni, mentre gli Stati membri stanno elaborando altri progetti. Sta per essere completato un progetto sulla mobilità dei lavoratori con paesi del Nord Africa, nell'ambito del Fondo fiduciario, e la Commissione ha pubblicato un altro invito a presentare progetti nel quadro del Fondo Asilo, migrazione e integrazione.

### ***Finanziamenti***

Per approfondire i partenariati a lungo termine occorrono investimenti e risorse sostenibili. Sarà pertanto necessario rafforzare il Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa. Mancano circa 500 milioni di EUR alle risorse disponibili rispetto a quanto previsto per il 2019. Dato che finora l'89 % delle risorse del Fondo fiduciario sono costituite da finanziamenti dell'UE, è essenziale che gli Stati membri siano disposti ad aumentare il loro contributo per il resto del periodo di finanziamento in corso, in linea con le conclusioni del Consiglio europeo di giugno, che invitavano a rialimentare il Fondo fiduciario. Per diversi programmi, una stretta cooperazione con gli Stati membri dal momento della progettazione a quello dell'attuazione ha permesso di sviluppare chiare sinergie tra i contributi nazionali e quelli del bilancio dell'UE; la Commissione auspica ora un'ulteriore collaborazione con gli Stati membri su programmi che rispondano agli obiettivi strategici del Fondo fiduciario.

---

<sup>38</sup> COM(2018) 635 final del 12.9.2018.

<sup>39</sup> L'idea di progetti pilota in materia di migrazione legale è stata proposta dalla Commissione nel settembre 2017. L'obiettivo è rafforzare ulteriormente l'approccio globale dell'UE sulla migrazione, sostituendo ai flussi migratori irregolari percorsi sicuri, ordinati e ben gestiti di migrazione legale e incentivando la cooperazione su questioni quali la prevenzione della migrazione irregolare, la riammissione e il rimpatrio dei migranti in posizione irregolare.

### Finanziare gli aspetti esterni della migrazione

Le proposte presentate dalla Commissione per il prossimo quadro finanziario pluriennale prevedono un netto aumento dei *finanziamenti destinati agli aspetti esterni della migrazione*. In primo luogo sarà ampliata la portata dei programmi interni per sostenere azioni svolte al di fuori dell'UE. I nuovi fondi proposti ammontano in tutto a quasi 35 miliardi di EUR per il periodo 2021-2027. Una parte sostanziale servirà ad assicurare la continuità del sostegno all'azione interna ed esterna in settori quali il rimpatrio, la riammissione e la reintegrazione, o la cooperazione operativa con i partner dei paesi terzi. In secondo luogo lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale, la cui dotazione dovrebbe ammontare a quasi 90 miliardi di EUR secondo la proposta, svolgerà un ruolo cruciale nell'azione dell'UE volta a rispondere alle sfide, alle esigenze e alle opportunità connesse alla migrazione. È stato proposto un obiettivo di spesa senza precedenti, del 10 %, che permetterebbe sia di affrontare le cause profonde della migrazione irregolare e degli sfollamenti forzati, sia di sostenere la gestione e la governance della migrazione. Mentre in passato l'UE doveva continuamente mobilitare risorse e colmare le lacune entro i ristretti limiti del bilancio, il fatto di disporre di un ampio strumento unico dotato dell'opportuna flessibilità le permetterà di utilizzare meglio i finanziamenti dove e quando occorrono.

### 3. UNA GESTIONE POTENZIATA DELLE FRONTIERE

La protezione forte e affidabile delle frontiere esterne è una condizione essenziale per uno spazio di libera circolazione privo di controlli alle frontiere interne. Permette di avere fiducia nella sicurezza comune e di garantire che entrino nell'UE solo coloro che ne hanno diritto. Si tratta di un compito di tutti gli Stati membri, che devono provvedere alla gestione delle loro frontiere esterne sia nel loro interesse, sia nell'interesse di tutti, con l'aiuto della guardia di frontiera e costiera europea. La gestione delle frontiere ha ricadute dirette anche sull'efficace funzionamento di regole interne come quelle in materia di asilo e rimpatrio e sulle nostre relazioni con i paesi terzi.

Dal 2015, l'UE e gli Stati membri hanno inoltre intrapreso azioni di coordinamento senza precedenti sulle frontiere marittime dell'Unione, per salvare vite umane in mare, rafforzare il controllo di frontiera e smantellare il modus operandi dei responsabili della tratta e del traffico di migranti. L'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera ha coordinato, con gli Stati membri più esposti, le operazioni congiunte nel mar Egeo, nel Mediterraneo centrale e nel Mediterraneo occidentale, che hanno tutte contribuito a migliorare la sorveglianza delle frontiere, la capacità di salvataggio in mare e il processo di registrazione e identificazione dei migranti. Tali operazioni si basavano su una combinazione di aiuti forniti dagli Stati membri (guardie di frontiera, imbarcazioni, aerei e altre risorse) e coordinati dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera.

Costruita nel 2016 sulle fondamenta di Frontex, l'*Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera* rappresenta un passo avanti, in quanto introduce una serie di innovazioni che aiutano gli Stati membri a controllare le frontiere esterne e a effettuare i rimpatri. L'Agenzia dispiega attualmente circa 1 100 guardie di frontiera, che completano le capacità nazionali esistenti alla frontiera esterna. Malgrado questi cambiamenti, sono state individuate alcune carenze che riducono la capacità collettiva dell'UE di proteggere le frontiere esterne, ora e in futuro. Fra queste figura la natura volontaria dei contributi degli Stati membri (personale e attrezzature), che provoca persistenti carenze negli impegni e compromette attualmente



l'efficacia delle operazioni congiunte<sup>40</sup>. Inoltre le condizioni per l'impiego della riserva di reazione rapida di 1 500 guardie di frontiera sono così rigorose che non è stato possibile utilizzarla.

In risposta alle conclusioni del Consiglio europeo del giugno 2018, a settembre la Commissione ha proposto di consolidare ulteriormente la guardia di frontiera e costiera europea per dotare l'Agenzia di una capacità di sostegno più affidabile e costante. La proposta della Commissione, pur lasciando agli Stati membri la responsabilità primaria della protezione delle frontiere esterne, intende dotare l'Agenzia degli strumenti necessari per sostenere le azioni nazionali con un corpo permanente di 10 000 guardie di frontiera europee, che rappresenta l'8,7 % delle 115 000 guardie di frontiera nazionali nell'UE<sup>41</sup>. La sua istituzione, graduale ma rapida, accrescerebbe immediatamente la capacità collettiva dell'UE di proteggere le frontiere esterne e di eseguire efficacemente i rimpatri.

Il corpo permanente offrirà una soluzione costante ma flessibile per colmare le attuali carenze delle operazioni dell'Agenzia e per garantire che l'UE sia pronta ad affrontare eventuali crisi future. Il personale statutario dell'Agenzia e gli agenti degli Stati membri distaccati a lungo termine costituiranno i principali elementi del sostegno operativo dell'Agenzia, mentre il personale fornito dagli Stati membri per impieghi di breve durata fungerà da riserva e sarà utilizzato solo in caso di effettiva necessità, soprattutto in situazioni di emergenza.

#### **Il corpo permanente di 10 000 guardie di frontiera**

Il corpo permanente di 10 000 agenti è stato attentamente concepito - anche per quanto riguarda le dimensioni e la composizione - per essere in grado di soddisfare le esigenze degli Stati membri, attuali e future. Sono stati presi in considerazione i fattori elencati qui di seguito.

- **L'esperienza della crisi migratoria:** le disposizioni attuali non permettevano di reagire in modo adeguato ad arrivi superiori a 100 000-200 000 migranti all'anno<sup>42</sup>.
- **Il grave problema delle persistenti carenze di personale e attrezzature:** durante la crisi migratoria la guardia di frontiera e costiera europea ha dovuto aumentare per cinque volte i suoi dispiegamenti in Europa. Gli impegni presentati nel 2018 coprivano ancora solo il 49 % delle esigenze dell'Agenzia alle frontiere terrestri e non risulta tuttora assicurata la copertura del fabbisogno calcolato per il 2019<sup>43</sup>.
- **I nuovi compiti accresciuti dell'Agenzia:** le esigenze specifiche derivano dalla necessità di dotare l'Agenzia di capacità adeguate allo svolgimento dei suoi compiti:
  - **i dispiegamenti nei paesi terzi** richiedono nuove risorse: ad esempio, i nuovi accordi con cinque paesi dei Balcani occidentali sullo status potrebbero richiedere l'impiego di almeno 200-250 agenti, mentre una missione di sostegno ai partner dell'Africa subsahariana potrebbe richiedere l'impiego immediato di personale

<sup>40</sup> Ad esempio, per tutto il 2018 si sono verificate continue carenze di agenti distaccati per le operazioni della guardia di frontiera e costiera europea alle frontiere greche con la Turchia, l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e l'Albania.

<sup>41</sup> La cifra non tiene conto degli esperti di rimpatrio a livello nazionale, il cui numero totale non è noto.

<sup>42</sup> Per analizzare il fabbisogno del corpo permanente sono stati esaminati quattro scenari di intensità variabile, definiti in base all'esperienza degli ultimi dieci anni.

<sup>43</sup> Si veda ad esempio l'allegato 3 della Relazione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione, COM(2018) 301 final del 16.5.2018.

operativo pari a 50-70 unità<sup>44</sup> e complessivamente, nel corso dell'anno, di circa 250 agenti a rotazione;

- il **mandato rafforzato dell'Agenzia sui rimpatri** permetterebbe di sostenere circa 50 000 rimpatri all'anno, ma dovrebbe essere accompagnato da un aumento di 2,5 volte degli esperti in materia di rimpatrio, pari ad almeno 1 400-1 500 agenti;
- la manutenzione e il funzionamento di **mezzi aerei, navali e terrestri** per colmare le lacune persistenti nella messa in comune delle attrezzature richiederebbero personale tecnico pari a circa 800-1 000 unità;
- il ruolo dell'Agenzia nel **sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi** richiederà un'unità centrale di 250 agenti.

Il corpo permanente è stato accuratamente concepito in modo da associare gli agenti forniti obbligatoriamente dagli Stati membri e il personale proprio dell'Agenzia, formato per svolgere compiti di gestione delle frontiere e di rimpatrio.

Negli ultimi anni l'UE sta sviluppando sistemi informatici centralizzati su larga scala per la raccolta, il trattamento e la condivisione di informazioni relative alla gestione delle frontiere, alla migrazione e alla sicurezza, secondo le prescrizioni in materia di protezione dei dati, ed è ormai giunta alle fasi finali di un accordo in tal senso o ne ha iniziato l'applicazione.

#### Trarre il massimo vantaggio dai sistemi d'informazione alle nostre frontiere

L'UE sta ultimando una serie di misure che, insieme, renderanno il sistema di gestione delle frontiere più sicuro, più efficiente e più moderno. Quando i diversi sistemi saranno assemblati in modo da essere interoperabili, i vantaggi saranno ancora maggiori. Saranno coperte le principali procedure prima del viaggio e alla frontiera:

- per i viaggiatori esenti dall'obbligo del visto, sarà svolto uno screening prima della partenza a fini di sicurezza e di lotta alla migrazione irregolare tramite il **sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi**. Prima di entrare nell'UE sarà necessario disporre dell'autorizzazione rilasciata da questo sistema e di un documento di viaggio in corso di validità;
- per i viaggiatori soggetti all'obbligo del visto, il **sistema d'informazione visti**, che raccoglie i dati e le decisioni relativi alle domande di visto per soggiorni di breve durata nello spazio Schengen, sarà ulteriormente migliorato sulla base della proposta della Commissione, al fine di controllare in modo più approfondito i precedenti dei richiedenti il visto, di colmare le carenze di informazioni grazie a un miglior scambio di informazioni tra gli Stati membri e di garantire la piena interoperabilità con altre banche dati a livello dell'UE;
- sia i viaggiatori esenti che quelli soggetti all'obbligo del visto saranno oggetto di verifiche nel **sistema d'informazione Schengen**, recentemente potenziato, prima di essere autorizzati a entrare in Europa. Il sistema permetterà anche di controllare meglio i viaggiatori che attraversano le frontiere esterne e di utilizzare più adeguatamente strumenti quali il sistema di identificazione dattiloscopica per verificare l'identità di coloro che entrano nello spazio Schengen;
- a tutti i cittadini di paesi terzi che si recano nello spazio Schengen per un soggiorno di breve durata (di un massimo di 90 giorni su un periodo di 180 giorni) si applicherà il **sistema di ingressi/uscite**, che registrerà il nome, il documento di viaggio e i dati biometrici insieme alla data e al luogo di ingresso e di uscita: ciò da un lato favorirà i viaggiatori in buona fede, dall'altro renderà più difficile entrare nello spazio Schengen con documenti falsi e aiuterà a identificare i soggiornanti fuoritermine;

<sup>44</sup> Sulla base delle dimensioni medie delle missioni civili in Africa nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune.

- la banca dati **Eurodac** rinnovata non sarà più limitata ai richiedenti asilo, ma conserverà anche i dati dei cittadini di paesi terzi che risultano soggiornare irregolarmente nell'UE. Il periodo di conservazione dei dati dei migranti in posizione irregolare fermati alle frontiere esterne sarà esteso dagli attuali 18 mesi a 5 anni.

Il **quadro di interoperabilità** renderà più facile per le guardie di frontiera e gli ufficiali di polizia procurarsi informazioni complete, affidabili e accurate e individuare persone che potrebbero nascondere attività criminali o terroristiche sotto false identità. Offre un metodo mirato e intelligente di sfruttare al meglio i dati esistenti senza creare nuove banche dati né modificare i diritti di accesso agli attuali sistemi d'informazione. Sarà così possibile interrogare simultaneamente più sistemi d'informazione dell'UE - conformemente ai diritti di accesso degli utenti - per effettuare controlli incrociati di dati biometrici e ricevere segnalazioni quando sono scoperte identità multiple o false.

Un altro importante passo avanti sarà compiuto con il prossimo quadro finanziario pluriennale, che aumenterà il sostegno alla gestione integrata delle frontiere e alla politica comune dei visti, aiutando ad esempio le autorità nazionali a dotarsi di sistemi essenziali di tecnologia dell'informazione. È ora fondamentale che i negoziati tra il Parlamento europeo e il Consiglio inizino appena possibile e che sia mantenuto il livello elevato di ambizione che caratterizza le proposte della Commissione.

#### **Il sostegno finanziario dell'UE alle frontiere esterne**

Le proposte della Commissione per il prossimo quadro finanziario pluriennale prevedono un forte aumento del sostegno fornito per le frontiere esterne che, aumentando di quasi quattro volte rispetto all'attuale esercizio finanziario, raggiungerebbe i 21 miliardi di EUR per il periodo 2021-2027. Una componente importante sarà costituita dal sostegno alle agenzie dell'UE, in particolare alla guardia di frontiera e costiera europea. Sono inoltre previsti 8 miliardi di EUR per il nuovo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti, che aumenterà il sostegno fornito agli Stati membri per lo sviluppo delle loro capacità di gestione delle frontiere tramite programmi nazionali, favorirà lo sviluppo della politica comune dei visti e della gestione integrata delle frontiere e sarà specificamente concepito per adeguarsi all'evolversi delle esigenze.

#### **4. L'AZIONE INTERNA NELL'APPROCCIO GLOBALE**

La crisi dei migranti e dei rifugiati avvenuta nel 2015 ha rivelato i limiti del nostro sistema di asilo e ha messo alla prova il nostro innato senso di giustizia e solidarietà. L'esperienza dell'estate scorsa, quando navi cariche di migranti vagavano alla ricerca di un porto di sbarco, ha dimostrato che un impegno coordinato su scala europea può creare soluzioni efficaci, alle quali possiamo ispirarci, ma ci ha fatto anche capire che una politica a lungo termine richiede un metodo più prevedibile, cooperativo e sostenibile.

Tutti concordano chiaramente sulla necessità di mantenere lo spazio Schengen privo di controlli alle frontiere interne: uno spazio che deve basarsi su un sistema europeo comune di asilo ben funzionante. I richiedenti non dovrebbero poter scegliere liberamente lo Stato membro in cui presentare la domanda di protezione internazionale. Tutti concordano inoltre sulla necessità di riformare in modo sostanziale l'attuale sistema Dublino. La Commissione è convinta che tale riforma debba comportare garanzie più forti sul fatto che ogni Stato membro esamini le domande per le quali è competente e debba contemplare un meccanismo strutturato e prevedibile di solidarietà affinché nessuno Stato membro sia costretto a sopportare oneri sproporzionati.

## *Il sostegno dell'UE oggi*

Alla costruzione di un sistema di asilo adeguato alle esigenze future deve accompagnarsi una risposta alle esigenze di oggi. Il sostegno operativo e finanziario dell'UE è stato determinante per aiutare gli Stati membri a far fronte alle sfide migratorie a partire dal 2015 e ha esercitato un impatto diretto sul terreno. Il sistema basato sui punti di crisi (*hotspot*) aiuta gli Stati membri sottoposti a maggiore pressione alle frontiere esterne. Quello che era stato inizialmente concepito come un meccanismo di sostegno alla crisi si è dimostrato un canale durevole ed efficace per la solidarietà dell'UE: l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, Europol ed Eurojust sono stati tutti utilizzati per produrre risultati concreti nell'accoglienza dei migranti in arrivo (processo coerente di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali), nello sviluppo dell'intelligence necessaria per smantellare le reti dei trafficanti e nell'assistenza alle autorità degli Stati membri nel far fronte alle esigenze quotidiane. Molti degli sforzi dell'UE sono stati inoltre dedicati al miglioramento delle condizioni di vita dei migranti, che spesso rimangono difficili.

In generale, il sostegno dell'UE ha aiutato gli Stati membri ad adempiere il loro obbligo di garantire l'accesso alla protezione a coloro che ne necessitano, di offrire condizioni decorose alle persone bisognose e di rimpatriare coloro che non hanno diritto a soggiornare nell'Unione. Tramite le agenzie dell'UE e il Fondo Asilo, migrazione e integrazione e grazie ai fondi della politica di coesione<sup>45</sup>, l'UE ha favorito il miglioramento delle capacità di accoglienza, ha allineato le procedure di asilo ai suoi standard, ha reso più efficaci i programmi di rimpatrio e ha favorito l'integrazione dei rifugiati e dei migranti in situazione regolare a livello locale e regionale, conformemente al piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi<sup>46</sup>. È stato varato un programma strutturato di ricollocazione delle persone che necessitano di protezione internazionale, che ha parzialmente attenuato la pressione esercitata sull'Italia e sulla Grecia. Tutte queste misure dimostrano come un approccio flessibile e orientato ai risultati a livello dell'UE permetta un'applicazione pratica della solidarietà.

### **La situazione in Grecia**

In Grecia il sistema basato sui punti di crisi è stato fondamentale per contribuire a stabilizzare la situazione nelle isole, di fronte a una pressione migratoria persistente e a un basso numero di rimpatri. Le azioni si sono concentrate sul miglioramento delle condizioni di vita - con la fornitura di infrastrutture migliori (elettricità, acqua, fognature) e di personale qualificato per i servizi sanitari e psico-sociali - e hanno rivolto particolare attenzione alla protezione delle persone vulnerabili e al rafforzamento della protezione dei minori. Queste misure sono state inoltre completate dall'aumento delle capacità di accoglienza nella Grecia continentale e da norme riguardanti un sistema nazionale di tutela dei minori. È stata accolta con favore una legislazione destinata a razionalizzare la procedura di asilo, ma le autorità greche devono garantirne la piena attuazione.

La situazione in Grecia va comunque ulteriormente migliorata. Il miglioramento delle condizioni non ha tenuto il passo con le esigenze che si presentano nelle isole. Le autorità greche devono impegnarsi di più per dare una risposta rapida nel momento stesso in cui emergono delle esigenze, come avviene oggi a Samo. Occorre compiere maggiori sforzi, soprattutto ai seguenti scopi:

<sup>45</sup> Fondo europeo di sviluppo regionale e Fondo sociale europeo.

<sup>46</sup> COM(2016) 377 final del 7.6.2016.

- **migliorare le condizioni di accoglienza** in previsione della stagione invernale, anche per i minori non accompagnati: è urgente mettere a disposizione un numero adeguato di medici, sia per lo screening iniziale, sia per la valutazione delle vulnerabilità;
- **accelerare l'esame delle domande di asilo** sia in primo che in secondo grado: occorre un numero adeguato di agenti in ogni fase del processo, per ridurre gli arretrati e trattare tempestivamente i nuovi casi;
- **aumentare i rimpatri**, con la possibilità di permettere un uso più sistematico del trattenimento laddove opportuno e di rintracciare i potenziali rimpatriandi.

Per affrontare queste sfide, la Grecia dovrebbe urgentemente elaborare una strategia nazionale che garantisca un sistema adeguato di asilo e accoglienza, con piani di emergenza per aumentare la resilienza a future emergenze e meccanismi di coordinamento chiari ed efficaci. La Commissione continuerà a fornire pieno sostegno, in collaborazione con le agenzie dell'UE e le organizzazioni internazionali, anche grazie a una presenza permanente in tutte le isole che accolgono punti di crisi e ad Atene. Gli Stati membri dovrebbero provvedere affinché le agenzie dispongano di un numero sufficiente di esperti.

Il sostegno dell'UE ha fornito ai partner - non solo autorità nazionali ma anche organizzazioni internazionali e organizzazioni non governative - un'assistenza finanziaria senza precedenti a carico del bilancio dell'Unione. L'assistenza emergenziale offerta alle autorità greche dall'inizio del 2015 ammonta a più di 525 milioni di EUR, cui si aggiungono 561 milioni di EUR a carico del bilancio dell'UE già assegnati ai programmi nazionali per il periodo 2014-2020. L'Italia ha ricevuto 219 milioni di EUR come assistenza emergenziale, cui si aggiungono 654 milioni di EUR di finanziamenti dell'UE assegnati nel quadro dei programmi nazionali. Tale sostegno è stato utilizzato per l'intera gamma di attività, dall'interpretazione all'assistenza medica e all'identificazione dei migranti vulnerabili in arrivo, nonché per i controlli di frontiera, ad esempio mediante elicotteri della marina e l'acquisto di attrezzature essenziali. Le circostanze eccezionali hanno inoltre indotto a creare un nuovo strumento per il sostegno di emergenza che offre una risposta rapida e mirata alle crisi gravi. Tale strumento può aiutare gli Stati membri a far fronte a una grande affluenza di rifugiati, con finanziamenti umanitari assegnati alle agenzie delle Nazioni Unite, alle organizzazioni non governative e ad altre organizzazioni internazionali, in stretto coordinamento e in consultazione con gli Stati membri. L'intera dotazione dello strumento per il sostegno di emergenza, che ammonta a quasi 645 milioni di EUR, è stata già oggetto di contratti.

### ***I progressi realizzati nella riforma del sistema di asilo***

Nel 2016 la Commissione ha presentato sette proposte di riforma del sistema europeo comune di asilo. Oggi sono a portata di mano accordi politici equilibrati per cinque di esse e un altro potrebbe essere raggiunto a breve: siamo quindi molto vicini alla linea di arrivo. In allegato figurano ulteriori dettagli su queste proposte.

#### **Quali cambiamenti apporterebbero le proposte prossime all'adozione**

- Il **regolamento qualifiche**<sup>47</sup> aumenterà la convergenza dei tassi di riconoscimento nell'UE, garantirà il rispetto dei diritti dei rifugiati riconosciuti e scoraggerà i movimenti secondari.
- La **direttiva accoglienza**<sup>48</sup> garantirà che i richiedenti asilo siano accolti in tutta l'UE secondo condizioni armonizzate e dignitose. Contribuirà inoltre a prevenire i movimenti secondari chiarendo i diritti e gli obblighi dei richiedenti asilo.

<sup>47</sup> COM(2016) 466 final del 13.7.2016.

<sup>48</sup> COM(2016) 465 final del 13.7.2016.

- Il **regolamento sull'Agenzia europea per l'asilo**<sup>49</sup> permetterà a tale Agenzia, debitamente potenziata, di fornire maggiore aiuto agli Stati membri tramite un sostegno rapido e completo. Renderà più efficiente la procedura di asilo, introducendo procedure più rapide per identificare coloro che necessitano di protezione internazionale e coloro che non ne hanno bisogno, anche alle frontiere. Introdurrà inoltre garanzie comuni per i richiedenti asilo, insieme a norme più severe per impedire gli abusi.
- Il **regolamento Eurodac**<sup>50</sup> amplierà la banca dati dell'UE per l'identificazione, aiutando le autorità a individuare i movimenti secondari, combattere la migrazione irregolare e identificare coloro che non hanno diritto di soggiornare nell'Unione.
- Il **regolamento sul quadro dell'Unione per il reinsediamento**<sup>51</sup> contribuirà a ridurre la migrazione irregolare procurando alternative sicure e legali. Sostituirà gli attuali regimi ad hoc definendo piani biennali a livello di UE per il reinsediamento degli autentici rifugiati. Contribuendo collettivamente agli sforzi mondiali di reinsediamento, l'UE rafforzerà i suoi legami di partenariato e solidarietà con i paesi terzi che ospitano numeri elevati di persone che necessitano di protezione internazionale.

Ognuno di questi strumenti, anche da solo, costituirebbe un notevole progresso nella nostra gestione della migrazione. Rappresentano una tappa utile verso il raggiungimento di un accordo sulla riforma completa del sistema europeo comune di asilo e la loro adozione non dovrebbe essere rinviata. Non esiste **alcun ostacolo tecnico o giuridico all'adozione separata di una o più di queste proposte**, anche se tutte fanno parte di una riforma più generale. È infatti importantissimo che, dopo più di due anni di discussioni, l'UE dimostri ai cittadini europei la sua capacità di realizzare progressi, anche se gradualmente, prima delle elezioni europee. Il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero fare gli ultimi passi per trasformare l'ampio accordo già conseguito su ognuna di queste proposte in un'adozione definitiva.

Per quanto riguarda il regolamento sulla procedura di asilo, la Commissione si rallegra del fatto che il Parlamento europeo abbia già adottato il suo mandato di negoziato. Il Consiglio è quasi arrivato a una posizione comune sulla proposta. È ora fondamentale che inizino i negoziati tra Parlamento europeo e Consiglio per raggiungere un accordo prima possibile. Il regolamento riveduto razionalizzerà la procedura di asilo, la renderà più efficace e introdurrà garanzie comuni per i richiedenti asilo, insieme a norme più rigorose per prevenire gli abusi. Una procedura di asilo comune costituisce una delle basi di un sistema di asilo efficace ed equo, in grado di segnare una differenza concreta.

### *È ora di progredire sul regolamento Dublino*

Un meccanismo equo e sostenibile per determinare la competenza di uno Stato membro nell'esame di una domanda di asilo costituisce una componente essenziale di un sistema di asilo stabile e in grado di adeguarsi alle esigenze future. Con questo obiettivo la Commissione ha adottato, nel maggio 2016, una proposta di riforma del regolamento Dublino, destinata a rendere il sistema più equo ed efficace introducendo un meccanismo che permetterebbe di trasferire i richiedenti dagli Stati sottoposti a un carico eccessivo, in funzione del livello di pressione migratoria.

Sulla base della proposta della Commissione, il Parlamento europeo, nel novembre 2017, ha adottato la sua posizione, in cui tale meccanismo di equità è stato trasformato in un sistema obbligatorio di ripartizione generalmente applicabile, a prescindere dalla pressione migratoria. Nel frattempo varie presidenze consecutive del Consiglio, compresa l'attuale presidenza

<sup>49</sup> COM(2016) 271 del 4.5.2016 e proposta legislativa modificata COM(2018) 633 del 12.9.2018.

<sup>50</sup> COM(2016) 272 final del 4.5.2016.

<sup>51</sup> COM(2016) 468 final del 13.7.2016.

austriaca con il suo lavoro sulla nozione di "solidarietà obbligatoria", hanno cercato di elaborare un meccanismo di solidarietà bilanciato da una componente di responsabilità. Un importante lavoro di base è stato svolto in seno al Consiglio, che ha delineato i contorni di un meccanismo di solidarietà comprendente, oltre a un sostegno finanziario e materiale agli Stati membri sotto pressione e a quelli che partecipano agli sforzi di solidarietà, anche un accesso prioritario al sostegno fornito dalle agenzie dell'UE. Tuttavia, a più di due anni di distanza dalla presentazione della proposta della Commissione, le posizioni degli Stati membri continuano a divergere e impediscono al Consiglio di adottare un mandato per avviare i negoziati con il Parlamento europeo, malgrado lo statuto prioritario attribuito a questa riforma dai colegislatori. Il Consiglio deve continuare ad impegnarsi per trovare una soluzione, affinché la riforma del regolamento Dublino possa essere completata in codecisione con il Parlamento europeo appena possibile, sulla base di un compromesso tra tutte le parti.

Conformemente alle conclusioni del Consiglio europeo del 2018, la riforma del regolamento Dublino dovrebbe mirare alla ricerca di un compromesso equilibrato basato sulla responsabilità e sulla solidarietà, tenendo conto delle persone sbarcate a seguito di operazioni di ricerca e soccorso. La Commissione è impegnata a trovare un compromesso che apporti un reale valore aggiunto rispetto all'attuale regolamento Dublino e che assicuri un sostegno concreto e diretto agli Stati membri sotto pressione, bilanciato da un esercizio efficace della responsabilità. Questi due concetti complementari, solidarietà e responsabilità, dovrebbero essere utilizzati per agire in maniera preventiva. In particolare, la solidarietà dovrebbe essere organizzata in modo tale da garantire la maggior quantità possibile di contributi degli Stati membri, che tenga conto della natura globale della sfida migratoria. Gli Stati membri dovrebbero quindi contribuire a ciascuna delle tre diverse componenti dell'approccio globale: la dimensione esterna, le frontiere esterne e la dimensione interna. La natura preventiva e globale di tale approccio dovrebbe permettere di mantenere costantemente basso il numero di arrivi irregolari.

Gli Stati membri dovrebbero prendere impegni su base volontaria per contribuire a ognuna delle tre componenti. Tale approccio si baserebbe in primo luogo sulla volontà dimostrata da ciascuno Stato membro di rafforzare il sistema esistente, definendo l'assistenza e il sostegno che può fornire. I meccanismi di coordinamento cooperativo potrebbero poi adeguare i contributi adeguandoli meglio alle esigenze concrete. Tale quadro dovrebbe essere inoltre accompagnato da un meccanismo atto a garantire che la solidarietà produca un equilibrio efficace tra i diversi elementi del sistema: in particolare, per quanto riguarda la dimensione interna, strumenti di ripartizione che tengano conto delle persone che arrivano o sono sbarcate alle frontiere esterne. In casi di particolare pressione, occorre inserire nel sistema una rete di sicurezza in grado di garantire che, in mancanza di impegni volontari sufficienti da parte degli Stati membri, possa essere fornito un sostegno reale agli Stati membri che ne hanno bisogno, in maniera equa tra i vari Stati membri.

Il meccanismo di solidarietà deve agire parallelamente a un meccanismo di responsabilità, assicurando il corretto funzionamento del sistema di asilo in tutti gli Stati membri e in tutta l'Unione, in qualunque momento. Una grave lacuna dell'attuale sistema Dublino consiste nel fatto che la responsabilità decade dopo un breve periodo di tempo, il che incentiva la fuga dei richiedenti asilo. È fondamentale affrontare questo problema per prevenire gli abusi e i movimenti secondari. Occorre che gli Stati membri esaminino rapidamente le domande di asilo e garantiscano la qualità delle decisioni adottate, affinché le persone che necessitano di protezione internazionale la ottengano al più presto. Contemporaneamente, gli Stati membri dovrebbero contrastare la migrazione irregolare e continuare a impegnarsi per smantellare il modus operandi dei trafficanti. A questo scopo è necessario trattare rapidamente le domande di coloro che non hanno diritto alla protezione internazionale, affinché possano essere prontamente rimpatriati. Tutto ciò richiede processi efficaci di asilo e rimpatrio, con l'eventuale ricorso a centri controllati.

Prendendo spunto da queste idee e alla luce dell'esperienza maturata con le soluzioni ad hoc adottate l'estate scorsa, si potrebbero prevedere disposizioni temporanee che implicino una solidarietà e una responsabilità autentiche. Tali disposizioni, che sarebbero di durata limitata e fungerebbero da ponte, in attesa dell'entrata in vigore del nuovo regolamento Dublino, potrebbero servire per anticipare gli elementi fondamentali del futuro sistema. Tutti gli Stati membri dovrebbero essere incoraggiati a partecipare a questi sforzi comuni, dato che l'esperienza dell'estate scorsa mostra quanto sia necessario poter contare su una massa critica di Stati membri perché tali misure siano efficaci. Queste disposizioni provvisorie potrebbero dimostrare che l'UE è sin d'ora più attrezzata per offrire solidarietà nell'eventualità di picchi temporanei di arrivi, in modo tale da prevenire efficacemente i movimenti secondari. La loro introduzione non dovrebbe servire a posticipare l'adozione del regolamento Dublino, che dev'essere conclusa prima possibile in quanto parte della riforma più generale del sistema di asilo e migrazione. Su richiesta, gli Stati membri potrebbero avvalersi del pieno sostegno dell'UE per l'attuazione delle disposizioni temporanee, tramite le agenzie e i programmi finanziari.

La Commissione resta determinata a collaborare sia con il Parlamento europeo che con il Consiglio su tutti gli elementi della riforma del regolamento Dublino, allo scopo di creare un sistema in grado di garantire un'Europa priva di frontiere interne, basata sui principi della solidarietà e della responsabilità.

### ***Finanziamenti ambiziosi per rispondere alle sfide migratorie e accompagnare la riforma***

Affinché la riforma proposta produca i risultati previsti occorre fornire agli Stati membri un sostegno finanziario significativo. Le proposte relative al Fondo Asilo, migrazione e integrazione prevedono un sostegno per il rafforzamento del sistema europeo comune di asilo, destinato in particolare a migliorare l'esame delle domande di asilo per renderlo più rapido e di più elevata qualità. Tale sostegno può essere utilizzato per l'integrazione precoce dei cittadini di paesi terzi, fra l'altro tramite corsi di lingua e di educazione civica, e può contribuire ai sistemi di rimpatrio e a rimpatri efficaci, sia volontari che forzati. Nell'ambito di questi obiettivi, il Fondo fornirebbe finanziamenti supplementari a sostegno del reinsediamento, della ricollocazione e dei trasferimenti. È ora fondamentale che i negoziati tra il Parlamento europeo e il Consiglio inizino appena possibile e che sia mantenuto il livello elevato di ambizione che caratterizza le proposte della Commissione.

### **Il sostegno finanziario dell'UE alle politiche di migrazione e asilo**

Le proposte della Commissione per il prossimo quadro finanziario pluriennale, che tengono conto dell'esperienza maturata negli ultimi anni, prevedono un forte aumento del sostegno alla politica di asilo e migrazione, con un aumento di due volte e mezzo rispetto al periodo attuale, che porterebbe il totale per il 2021-2027 a 10,4 miliardi di EUR. Insieme allo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale, che riguarda la dimensione esterna della migrazione, il nuovo Fondo Asilo e migrazione costituirà uno strumento indispensabile per una politica di migrazione dell'UE solida, realistica ed equa. Sosterrà le esigenze degli Stati membri nei settori dell'asilo, dell'integrazione e del rimpatrio, nonché esigenze comuni in settori quali il rimpatrio e la gestione della migrazione, sia all'interno che all'esterno dell'UE. Nel campo dell'integrazione, il Fondo finanzia azioni che rispondano alle esigenze di integrazione dei migranti e completerà le iniziative per l'occupazione e l'integrazione sociale sostenute dai fondi della politica di coesione.

## **5. CONCLUSIONI E PROSPETTIVE**

Negli ultimi quattro anni l'Unione e i suoi Stati membri hanno adottato un approccio globale per affrontare le sfide legate alla migrazione. Tale approccio abbraccia tutti gli aspetti:



l'approfondimento della cooperazione con i partner al di fuori dell'UE, il rafforzamento delle frontiere esterne, la creazione all'interno dell'UE dei sistemi più idonei per una politica di migrazione, asilo, frontiere e sicurezza in grado di rispondere alle esigenze. Sono stati ottenuti risultati tangibili, sui quali occorre basarsi per costruire un quadro di solidarietà e responsabilità in grado di adeguarsi alle esigenze future. È ora il momento di passare dai controlli temporanei alla frontiera interna, e da una gestione ad hoc della migrazione, a soluzioni durevoli.

Occorrono quindi iniziative concrete, che seguano le tappe seguenti:

- il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero adottare, prima delle elezioni del Parlamento europeo, le **cinque proposte legislative sulla riforma del sistema europeo comune di asilo**, sulle quali l'accordo è a portata di mano<sup>52</sup>;
- il Consiglio dovrebbe adottare entro fine anno la sua posizione di negoziato sul **regolamento sulla procedura di asilo** e iniziare i negoziati con il Parlamento europeo;
- il Consiglio dovrebbe trovare una soluzione per il **regolamento Dublino**, definendo gli elementi essenziali di un meccanismo di solidarietà e responsabilità, in modo che la riforma possa essere completata in codecisione con il Parlamento europeo appena possibile;
- il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero adottare appena possibile le loro posizioni sulla **proposta relativa alla guardia di frontiera e costiera europea** e sulla revisione della **direttiva rimpatri**, affinché possano essere adottate prima delle elezioni del Parlamento europeo;
- occorre un **pieno ripristino di Schengen** in quanto spazio senza controlli temporanei alle frontiere interne;
- occorre promuovere un approccio integrato per agire su tutte le tappe della rotta migratoria del **Mediterraneo occidentale**, secondo il modello di rafforzamento già adottato per le rotte del Mediterraneo centrale e orientale;
- occorre concludere i negoziati per la **riammissione** ed elaborare nuove intese con i partner dell'Africa subsahariana e dell'Asia, garantendo al contempo un'efficace attuazione degli accordi e delle intese in vigore;
- il **Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa** dovrebbe continuare a essere alimentato;
- il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero concordare una riforma della **direttiva sulla Carta blu UE** prima delle elezioni del Parlamento europeo;
- il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero **garantire finanziamenti di lunga durata per il prossimo periodo finanziario** adottando rapidamente le proposte relative al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la gestione delle frontiere e allo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale.

---

<sup>52</sup> Le proposte relative al regolamento qualifiche, alla direttiva accoglienza, al regolamento sull'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, al regolamento Eurodac e al regolamento sul quadro dell'Unione per il reinsediamento.