



Bruxelles, 11 settembre 2015  
(OR. en)

11782/1/15  
REV 1

JAI 639  
ASIM 77  
FRONT 176  
RELEX 698  
COMIX 382

## NOTA

---

Origine:	presidenza
Destinatario:	Consiglio
Oggetto:	Migrazione: azione dell'UE, stato di avanzamento e prossime tappe

---

1. L'Europa si trova ad affrontare una crisi migratoria **senza precedenti**. Oggi più che mai, è necessaria una **risposta comune dell'UE**. In questo contesto, occorre accelerare l'attuazione delle conclusioni del Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015 e dell'agenda europea sulla migrazione. Inoltre, l'UE deve porre in essere misure straordinarie e di emergenza volte ad alleviare l'onere che grava sugli Stati membri in prima linea e su quelli di accoglienza.
2. La presente nota della presidenza intende illustrare lo **stato di avanzamento dell'azione dell'UE**. Essa contiene una panoramica delle prossime fasi e fissa alcune scadenze per il breve o medio termine<sup>1</sup>.

### **A. Asilo: proteggere e accogliere persone nel pieno rispetto dei valori fondamentali dell'UE**

3. Allo scopo di garantire protezione internazionale alle persone che ne hanno bisogno, l'UE tiene conto di tutti i meccanismi disponibili, in particolare la ricollocazione e il reinsediamento.

---

<sup>1</sup> Le misure a breve termine elencate nella presente nota dovrebbero essere attuate nei prossimi tre mesi, mentre quelle a medio termine dovrebbero produrre effetti nell'arco di un anno.

4. Al fine di allentare la pressione sul sistema di asilo dei paesi piegati da un volume migratorio senza precedenti, è necessario perseguire una più equa distribuzione a livello europeo. Allo scopo di conseguire tale obiettivo, gli Stati membri hanno convenuto di intraprendere sforzi di ricollocazione che vanno di pari passo con il sostegno operativo agli Stati membri beneficiari per meglio far fronte all'eccezionale pressione sui sistemi di asilo e migrazione. Il 14 settembre il Consiglio adotterà  **misure di ricollocazione temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia**, le quali entreranno in vigore il 16 settembre. La procedura accelerata consentirà la ricollocazione di persone giunte in Italia e in Grecia a partire dal 15 agosto. Gli Stati membri dovrebbero iniziare a ricollocare immediatamente le persone dalla Grecia e dall'Italia. Si ricorda che la presidenza attende offerte che completino gli impegni mancanti.
5. Rapidi negoziati dovrebbero portare all'adozione della  **recente proposta di decisione che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio degli Stati membri che sono confrontati a una situazione di emergenza caratterizzata da un determinato afflusso di cittadini di paesi terzi**<sup>2</sup>. I numeri indicati dalla Commissione nella sua proposta relativa alle misure temporanee nel settore della protezione internazionale costituiscono una solida base per un accordo sulla distribuzione. Tutti gli Stati membri sono chiamati a partecipare in modo responsabile, dimostrando la solidarietà dell'UE.
6. Consapevole dell'iniqua distribuzione sistemica, il Consiglio si adopererà senza indugio ai fini di una più equa ripartizione degli oneri. La presidenza attende con interesse l'avvio dei negoziati con il Parlamento europeo sulla base della  **proposta di regolamento che istituisce un meccanismo di ricollocazione di crisi**. Tuttavia, la situazione richiede un'ulteriore dimostrazione di solidarietà sul terreno. Alla luce dell'attuale situazione straordinaria e in attesa di misure strutturali a livello dell'UE, andrebbero incoraggiate ulteriori iniziative di distribuzione diretta e misure di gestione sul campo, come quelle avviate spontaneamente che interessano l'Austria, il Belgio, la Bulgaria, la Repubblica ceca, la Francia, la Germania, la Grecia, l'Ungheria, l'Italia, la Lituania, il Lussemburgo, il Portogallo, la Slovacchia, la Slovenia e la Svizzera.

---

<sup>2</sup> Le summenzionate proposte tengono conto delle posizioni giuridiche e situazioni specifiche dei diversi Stati membri.

7. Durante la sessione del Consiglio del 14 settembre, la Commissione europea e gli Stati membri interessati saranno invitati a riferire sull'attuazione dei **punti di crisi**, che devono diventare operativi immediatamente dopo l'entrata in vigore della decisione del Consiglio sulla ricollocazione<sup>3</sup>. Il Consiglio si compiace degli sforzi già intrapresi dagli Stati membri beneficiari per la creazione dei punti di crisi. Per facilitare l'efficace attuazione della procedura di ricollocazione sin dall'inizio, si dovrebbe procedere senza ulteriori indugi alla designazione e all'invio di funzionari di collegamento degli Stati membri. Occorrerebbe dare la priorità all'infrastruttura necessaria per l'identificazione, la registrazione e il rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo. Devono essere creati punti di crisi supplementari ogniqualvolta e ovunque sia necessario.
8. Chi presenta una domanda di asilo deve essere **immediatamente immesso in una procedura di asilo** che faccia affidamento sulle squadre di sostegno dell'EASO. La registrazione e il rilevamento delle impronte digitali dei migranti devono essere strettamente legati a **politiche di rimpatrio efficaci** per coloro che non necessitano di protezione. Frontex aiuterà gli Stati membri coordinando il rimpatrio dei migranti irregolari.
9. Le carenze dell'attuale **sistema di rilevamento delle impronte digitali**, in base al quale i migranti in arrivo che chiedono asilo non possono essere costretti a fornire le loro impronte digitali, dovrebbero essere affrontate utilizzando appieno o eventualmente modificando la pertinente legislazione in materia di asilo. Nel frattempo, è opportuno seguire minuziosamente gli orientamenti volti ad agevolare il rilevamento sistematico delle impronte come convenuto dagli Stati membri<sup>4</sup>, se necessario anche attraverso l'applicazione dell'articolo 15 della direttiva rimpatri<sup>5</sup> in materia di trattenimento. Il Consiglio potrebbe invitare la Commissione a elaborare un codice di condotta operativo per i funzionari incaricati dell'applicazione della legge e prevedere un'adeguata formazione.
10. Ai sensi dell'attuale quadro giuridico (articolo 13 e articolo 10 del regolamento 439/2010), gli Stati membri che subiscono una forte pressione migratoria possono chiedere all'EASO di **inviare una squadra di sostegno per l'asilo e, se necessario, coordinare le azioni di sostegno** loro destinate. Gli Stati membri interessati sono invitati a sfruttare tale possibilità.

---

<sup>3</sup> Decisione del Consiglio che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia (11161/15), che sarà formalmente adottata dal Consiglio il 14 settembre 2015.

<sup>4</sup> Doc. 11013/15.

<sup>5</sup> Direttiva 2008/115/CE.

11. **Le capacità di accoglienza** dell'UE sono limitate e, a causa dell'attuale pressione migratoria, in numerosi paesi sono giunte al limite. L'afflusso di migranti verso gli Stati membri rimarrà elevato. E' necessario creare rapidamente centri di accoglienza polifunzionali supplementari su base ad hoc. L'UNHCR si è dichiarato disposto a sostenere gli Stati membri in prima linea e il Consiglio accoglie con favore tale futura gestione comune della prima accoglienza. Allo scopo di alleggerire l'onere gravante sugli Stati membri sotto pressione, ove necessario e mediante l'istituzione di programmi, si dovrebbero invitare gli Stati membri e la Commissione europea a esaminare la possibilità di creare centri insieme all'EASO, cofinanziati dal bilancio dell'UE.
12. Nel breve termine, gli Stati membri dovrebbero elaborare **piani di accoglienza nazionali** per la creazione di capacità supplementari. Essi potrebbero esaminare la possibilità di introdurre, insieme alla società civile, opzioni innovative quali "l'accoglienza a domicilio".
13. Per prepararsi alla stagione invernale, si ricorda che gli Stati membri sottoposti a pressioni eccezionali possono chiedere l'attivazione del **meccanismo di protezione civile**. Gli Stati membri dovrebbero essere pronti a rispondere positivamente a tutte le richieste urgenti degli Stati membri in condizioni di necessità<sup>6</sup>. Nel breve termine, si potrebbe invitare la Commissione europea a proporre una base giuridica intesa a rafforzare il quadro di solidarietà finanziaria intraunionale, fornendo sostegno diretto alle organizzazioni della società civile impegnate in operazioni di soccorso all'interno dell'UE.
14. L'**integrazione** dei migranti è un presupposto fondamentale per una gestione efficace e globale della migrazione. Il Consiglio invita pertanto gli Stati membri, insieme alla Commissione europea, a collaborare su un pacchetto in materia di integrazione, che gli Stati membri dovranno tradurre in azioni. Parte integrante di tale approccio dovrebbero essere, in particolare, misure intese ad agevolare l'accesso alla formazione e l'integrazione nel mercato del lavoro per cittadini di paesi terzi, quali ad esempio l'apprendimento delle lingue e delle competenze, l'accesso alla formazione professionale, l'inserimento nei mercati del lavoro nazionali e l'accesso agli aiuti per la creazione di imprese. La Commissione europea dovrebbe ottimizzare e incrementare l'uso dei finanziamenti del Fondo Asilo, migrazione e integrazione e del Fondo sociale europeo (FSE) per sostenere le politiche di integrazione degli Stati membri, nonché garantire le adeguate sinergie nei programmi nazionali.

---

<sup>6</sup> Cfr. lettera congiunta dei commissari Andriukaitis, Avramopoulos e Stylianides del 9 giugno 2015, Ares (2015) 2410738.

15. La **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea** sancisce, all'articolo 18, che il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra del 1951. L'UE protegge chi necessita di protezione internazionale. A tal fine, due strumenti fondamentali sono:
- a) **i programmi di sviluppo e protezione regionale**, che consentono alle persone bisognose di protezione internazionale di rimanere in un ambiente vicino alla loro regione di provenienza e permettono un celere avvio della ricostruzione in un'ottica post-conflitto;
  - b) **i programmi di reinsediamento** quale principale via legale verso l'Europa. In tale contesto, la presidenza rileva che la Commissione europea prende in considerazione la presentazione, nel breve termine, di una proposta relativa al reinsediamento di cittadini siriani.
16. I tassi di riconoscimento e la durata delle procedure differiscono da uno Stato membro all'altro e, in quanto tali, generano fattori espulsivi e attrattivi per gli spostamenti di persone in cerca di protezione. L'UE ha bisogno di una **rapida e completa attuazione del sistema europeo comune di asilo** e di un meccanismo per l'esecuzione di un processo decisionale basato su norme realmente convergenti, comprese norme comuni per quanto riguarda la durata delle procedure e i tassi di riconoscimento.
17. Per affrontare più efficacemente situazioni in cui vi è un elevato numero di domande di asilo da parte di cittadini di paesi terzi a cui si presume non sia attribuibile la qualifica di beneficiario di protezione internazionale, **il 20 luglio 2015 il Consiglio ha adottato conclusioni del Consiglio** che sottolineano l'importanza di un approccio coordinato fra gli Stati membri in merito alla designazione a livello nazionale di paesi terzi come **paesi di origine sicuri**. Gli Stati membri si impegnano ad attuare tali conclusioni in modo efficace e a breve termine. È data priorità a una valutazione dei paesi dei Balcani occidentali, poiché la maggior parte degli elenchi nazionali include già tali paesi. Tutti gli Stati membri dovrebbero inoltre valutare senza indugio quali altri paesi terzi possano essere designati quali paesi sicuri. Il 14 settembre l'EASO farà una presentazione sullo stato dell'arte.
18. Il Consiglio accoglie con favore e sostiene la proposta della Commissione europea concernente un **elenco dell'UE relativo ai paesi terzi di origine sicuri**, e avvierà immediatamente i negoziati. La presidenza attende con interesse un rapido avvio del dialogo con il Parlamento europeo.

19. Al fine di procedere a una celere identificazione dei **migranti vulnerabili**, gli Stati membri sono invitati a scambiare ulteriormente buone prassi e statistiche. In particolare, è necessario affrontare la situazione dei minori non accompagnati che non hanno familiari, fratelli o parenti sul territorio degli Stati membri, evitando così qualsiasi rischio di sfruttamento dei minori. In tali casi, al fine di garantire la certezza del diritto per quanto riguarda la competenza per l'esame di una domanda di protezione internazionale, il Consiglio deve concludere, alla luce della sentenza della Corte di giustizia nella causa C-648/11, i negoziati con il Parlamento europeo relativi alla modifica dell'articolo 8, paragrafo 4, del regolamento 604/2013.
20. Cittadini di paesi terzi, come pure persone prive di cittadinanza, giungono nell'UE nel contesto dell'immigrazione illegale, della migrazione legale e della protezione dei rifugiati. Intraprendere azioni comuni in materia di **protezione degli apolidi** riduce il rischio di discriminazione o di disparità di trattamento degli apolidi all'interno dell'UE. Gli apolidi sarebbero identificati e protetti in tutta l'UE e non dovrebbero rivolgersi al sistema di asilo del paese in cui risiedono o a un altro Stato membro nel tentativo di uscire dal loro limbo giuridico. Pur riconoscendo che la riduzione dell'apolidia attraverso l'acquisizione della nazionalità è di competenza esclusiva di ogni Stato membro, l'UE può prevedere di agevolare lo scambio di buone prassi fra gli Stati membri sui meccanismi di determinazione dello status di apolide.
21. I gruppi di lavoro del Consiglio dovrebbero occuparsi, non appena sarà pubblica, dell'analisi congiunta che l'EASO, Europol e Frontex devono svolgere sui **movimenti secondari**. Su tale base, si invita il Consiglio a concordare appropriate misure di follow-up.

## **B. Frontiere: salvare vite umane e assicurare controlli efficienti**

22. Il Consiglio invita gli Stati membri a rafforzare la gestione delle frontiere e le **attività di Frontex**, al fine di sostenere i paesi in prima linea.

23. Gli Stati membri convengono di rafforzare le operazioni congiunte di Frontex **TRITON 2015** e **POSEIDON 2015**. Per quanto riguarda le **operazioni congiunte TRITON 2015** e **POSEIDON 2015** e al fine di attuare le conclusioni del Consiglio europeo del 23 aprile, dovrebbero essere ulteriormente rafforzate le seguenti azioni degli Stati membri: il dispiegamento di attrezzature tecniche aggiuntive come navi pattuglia e aerei di sorveglianza, nonché il rafforzamento delle risorse umane. Viene fornito un sostegno continuo allo sviluppo del concetto dei punti di crisi e della task force regionale dell'Unione europea. Dall'inizio del 2015 fino al 9 agosto 2015 sono stati individuati dall'operazione congiunta TRITON 270 passatori. Per quanto riguarda l'**operazione congiunta POSEIDON 2015**, gli Stati membri hanno contribuito in misura significativa al rafforzamento della sorveglianza delle frontiere in particolare tramite lo spiegamento di tutti i tipi di mezzi tecnici, contribuendo alle attività di Ricerca e Salvataggio (RES), nonché rafforzando le attività di rapporto post-missione e di screening. Gli Stati membri hanno inoltre contribuito ampiamente, attraverso una serie di accordi bilaterali di cooperazione, agli sforzi compiuti nel quadro delle operazioni di ricerca e salvataggio in ambito umanitario per evitare ulteriori tragiche perdite di vite in mare.
24. L'obiettivo dell'operazione di gestione della crisi denominata **EUNAVFOR MED** è contribuire a smantellare il modello di business delle reti del traffico e della tratta di esseri umani nel Mediterraneo centromeridionale. La lotta contro tali reti è un elemento essenziale degli sforzi dell'UE volti a salvare vite umane e a impedire lo sfruttamento dei migranti. Frontex e EUNAVFOR MED stanno esplorando i modi migliori per la cooperazione reciproca fin dalla pianificazione iniziale dell'operazione militare. Durante la prima fase l'operazione EUNAVFOR MED ha sostenuto con successo l'individuazione e il monitoraggio delle reti migratorie mediante la raccolta di informazioni e il pattugliamento in alto mare. Alla riunione del Comitato politico e di sicurezza (CPS) del 27 agosto 2015, il comandante operativo di EUNAVFOR MED ha dichiarato la sua disponibilità a passare alla fase successiva dell'operazione, incentrata su fermi, ispezioni, sequestri e dirottamenti in alto mare di imbarcazioni sospettate di essere usate per il traffico e la tratta di esseri umani, alle condizioni previste dal diritto internazionale applicabile, segnatamente UNCLOS e protocollo per combattere il traffico di migranti. Nel frattempo i ministri della difesa e i ministri degli esteri si sono riuniti separatamente e in modo informale per discutere, tra l'altro, di migrazione e dell'operazione EUNAVFOR MED. Sembra esservi un ampio consenso per passare alla fase successiva. Il Consiglio, dopo aver valutato le condizioni per il superamento della prima fase, deciderà sull'opportunità di passare alla fase 2bi). Il CPS procederà quindi all'attuazione della decisione del Consiglio. La transizione alla fase 2bi), che consente all'operazione EUNAVFOR MED di operare anche nelle acque territoriali e interne dello Stato costiero interessato, sarà possibile solo dopo l'adozione di una risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e/o la manifestazione del consenso esplicito dello

Stato costiero interessato. Il Consiglio "Affari generali" del 14 settembre procederà ad una valutazione per il passaggio alla fase successiva.

25. Frontex e gli Stati membri dovrebbero valutare rapidamente la necessità di **schierare squadre di intervento rapido alle frontiere** su frontiere sensibili, come in Ungheria, Grecia e Italia. Frontex ha organizzato attività operative alle frontiere turco-greche (le attività operative flessibili delle operazioni congiunte 2015 - Confine sudorientale, nonché l'ulteriore componente chiamata Esercizio di rapido intervento (REX) 2015). Tali attività mirano a rafforzare la capacità di risposta della Grecia alle pressioni migratorie alle sue frontiere con la Turchia, concentrandosi sul controllo delle frontiere ai punti di accesso di tali frontiere. Frontex ha chiesto agli Stati membri di fornire risorse aggiuntive al fine di soddisfare le esigenze legate a tali attività.
26. In conformità dell'articolo 33 del regolamento **Frontex**, la seconda valutazione dell'Agenzia, che copre il periodo dal luglio 2008 al luglio 2014, mirava a individuare i punti di forza e le eventuali lacune nell'attuazione del suo regolamento. Essa sottolinea la necessità di ulteriori strumenti e meccanismi che rendano più efficaci le attività dell'Agenzia. La relazione finale deve essere approvata dal prossimo consiglio d'amministrazione di Frontex. Il consiglio di amministrazione presenterà le principali conclusioni sotto forma di raccomandazioni alla Commissione europea. Tali raccomandazioni dovrebbero essere utilizzate come base per qualsiasi futuro documento orientativo o futura proposta legislativa futura della Commissione sul futuro di Frontex (tramite la modifica del suo regolamento), possibilmente entro la fine del 2015 o all'inizio del 2016. La riforma del mandato dell'Agenzia dovrebbe essere ambiziosa, specialmente per quanto riguarda le competenze esecutive per i punti di crisi, il suo ruolo nell'applicazione efficace della politica di rimpatrio a livello dell'UE e il bilancio e le risorse umane dell'Agenzia. I ministri degli affari interni discuteranno del futuro delle frontiere esterne dell'UE nella sessione del Consiglio del 4 dicembre.



### **C. Politiche di rimpatrio e di riammissione: intensificare la cooperazione pragmatica e migliorare il tasso di rimpatrio dell'UE**

27. Il rimpatrio consiste in una serie di azioni interconnesse. Punti di crisi ben funzionanti e una cooperazione attiva con i paesi terzi interessati costituiscono elementi fondamentali per una politica di rimpatrio efficace.
28. È necessario che i paesi terzi riammettano i loro cittadini che non hanno il diritto di soggiornare nell'UE. Sia **la cooperazione politica e operativa che i partenariati in materia di riammissione** con i paesi di origine e di transito devono essere rafforzati, in particolare nei casi in cui un approccio formale attraverso accordi di riammissione è considerato troppo gravoso o non produce risultati. Gli Stati membri che hanno realizzato positive operazioni di rimpatrio verso i paesi di origine interessati dirigono le operazioni di rimpatrio verso tali paesi, permettendo così agli altri Stati membri di superare le eventuali difficoltà.
29. Conformemente alle conclusioni del Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015, la cooperazione con i paesi terzi d'origine è una priorità per l'Unione europea. **In tutti i contatti a livello politico tra l'Unione europea e i paesi** chiave di origine o di transito di migranti irregolari che hanno scarsi tassi di rimpatrio, deve essere trattata la questione della riammissione, in particolare con i paesi candidati. A tale riguardo l'alto rappresentante ha un ruolo importante da svolgere. Nel breve termine la diplomazia dell'UE, tramite le delegazioni UE, deve impegnarsi appieno al fine di promuovere una cooperazione attiva con le autorità dei paesi terzi.
30. Le conclusioni del Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015 hanno invitato la Commissione europea a istituire un apposito **programma europeo di rimpatrio**. La Commissione europea ha presentato il suo programma europeo di rimpatrio il 9 settembre 2015. Il Consiglio sostiene pienamente un programma europeo di rimpatrio che produce effetti diretti sul terreno. La presidenza invita pertanto gli Stati membri a seguire l'approccio pragmatico presentato dalla Commissione europea nel suo **manuale sul rimpatrio**.
31. Gli Stati membri dovrebbero **accelerare le procedure per l'emissione e l'attuazione delle decisioni di rimpatrio** nel rispetto dei diritti individuali dei migranti che devono essere rimpatriati. Il meccanismo di valutazione Schengen offre alla Commissione la possibilità di esaminare e valutare le prassi concretamente applicate dagli Stati membri in questo settore.

32. Al fine di aumentare il tasso di rimpatrio, un'attuazione e un follow-up efficaci del programma europeo di rimpatrio sono una priorità per gli Stati membri, la Commissione europea e Frontex. L'esito atteso dipende dalle **necessarie risorse finanziarie**. Di conseguenza il Consiglio dovrebbe invitare la Commissione europea a preparare un pacchetto di risorse finanziarie specifiche che consentano l'efficace attuazione delle diverse azioni e permettano a Frontex di espletare i suoi compiti in maniera efficiente.
33. Tutti gli strumenti di pressione, e in particolare la politica estera e la politica dei visti, dovrebbero essere mobilitati per accrescere l'accettazione da parte dei paesi di origine del **lasciapassare dell'UE** per il rimpatrio dei migranti irregolari<sup>7</sup>. Nel breve termine la Commissione europea dovrebbe adottare tutte le misure necessarie per aumentare le caratteristiche di sicurezza del suddetto documento.
34. **Frontex** deve essere al centro del programma europeo di rimpatrio. Il Consiglio, approfitterà della sessione di dicembre per concordare orientamenti sul futuro a lungo termine di Frontex. Durante questo esercizio il Consiglio sostiene Frontex affinché si avvalga pienamente del suo mandato tramite l'organizzazione di **operazioni di rimpatrio comuni**. A tale riguardo il Consiglio appoggia altresì l'immediata creazione di un Ufficio europeo per il rimpatrio di Frontex.
35. Con l'adozione delle sue conclusioni, il Consiglio, desidera sottolineare che tutti gli Stati membri stanno adottando tutte le misure necessarie al fine di garantire che le **decisioni di divieto d'ingresso** emesse ai sensi dell'articolo 11 della direttiva rimpatri siano sempre inserite nel **Sistema d'Informazione Schengen (SIS)** a norma dell'articolo 24, paragrafo 3, del regolamento SIS II. Parallelamente il Consiglio sostiene i lavori a lungo termine attualmente svolti dalla Commissione europea al fine di proporre norme rafforzate in materia nel quadro di un nuovo pacchetto legislativo sul SIS.
36. Al fine di aumentare l'efficacia operativa della politica di rimpatrio, gli Stati membri dovrebbero utilizzare al massimo la possibilità di riconoscere le decisioni nazionali di rimpatrio di cui alla direttiva 2001/40/CE relativa al **riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi**.

---

<sup>7</sup> Raccomandazione del Consiglio del 30 novembre 1994 concernente l'adozione di un documento di viaggio standard (lasciapassare) per l'allontanamento di cittadini di paesi terzi.

**D. Cooperazione internazionale: rafforzare la cooperazione nel settore e procedere verso la conferenza ad alto livello sulla rotta dei Balcani occidentali e il vertice di La Valletta**

37. Gestire la migrazione rappresenta una **sfida universale**. Le iniziative isolate o le risposte unilaterali sono inadeguate alle esigenze. Di per sé, la natura mista dei flussi migratori - migranti che necessitano di protezione internazionale e migranti economici - richiede un approccio globale. L'UE può avere successo solo se tutte le politiche, ossia quelle concernenti gli affari esteri, gli scambi commerciali, la cooperazione allo sviluppo, gli aiuti umanitari, l'asilo e la migrazione nonché la sicurezza interna, perseguono obiettivi condivisi.
38. È fondamentale affrontare le **cause profonde** del fenomeno; l'origine dei flussi migratori è esogena all'UE. In particolare nel contesto dei rifugiati dal Medio Oriente, è indispensabile proseguire il sostegno alla stabilizzazione dell'Iraq e alla coalizione internazionale che lotta contro il Daesh in Iraq e in Siria e fornire sostegno politico, umanitario e militare agli sforzi della coalizione.
39. In questa fase, la rotta dei Balcani occidentali rappresenta principalmente la prosecuzione della rotta del Mediterraneo orientale ed occorre affrontare le due rotte congiuntamente. In preparazione della **conferenza ad alto livello sulla rotta dei Balcani occidentali**, l'analisi delle tendenze e dei dati concernenti la migrazione mostra che l'UE e i suoi Stati membri devono far fronte lungo questa rotta ad una crisi dei rifugiati di proporzioni senza precedenti, soprattutto a motivo dei conflitti in Siria e in Iraq, che continuano a deteriorarsi. La conferenza ad alto livello sulla rotta dei Balcani occidentali, che rientra nel seguito delle conclusioni del Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015, mira a definire, insieme con i paesi interessati della regione, azioni e misure concrete per affrontare e gestire più efficacemente i flussi migratori attuali e futuri. Sono già in corso i lavori preparatori della conferenza. Gli obiettivi perseguiti con i pertinenti paesi partner sono i seguenti: *affrontare le cause profonde del fenomeno con la mobilitazione di tutti i settori politici; incrementare il sostegno finanziario ai paesi di primo asilo, in particolare attraverso gli sforzi dell'UNHCR in tali paesi; sviluppare le capacità in materia di sistemi di accoglienza, registrazione e asilo nei paesi di transito, segnatamente attraverso il riorientamento dei fondi IPA; rafforzare la cooperazione nella lotta alla criminalità organizzata coinvolta nel traffico di migranti ed intensificare il dialogo con i paesi di origine dei migranti irregolari*. Saranno invitati i pertinenti partner internazionali, in particolare l'UNHCR e l'OIM. La conferenza, che dovrebbe aver luogo a [...], è prevista per l'inizio di ottobre.

40. Il **Forum ministeriale UE - Balcani occidentali del 7 e 8 dicembre** dovrebbe approfondire ulteriormente l'attuazione pratica delle misure volte a rendere i paesi della regione dei Balcani occidentali paesi terzi di origine sicuri.
41. La questione della migrazione è in cima all'agenda dell'**Unione europea e dell'Africa**. E' affrontata attraverso iniziative di cooperazione e dialogo politico a livello continentale, regionale e bilaterale. Sin dal 2007, la migrazione ha occupato una posizione di primo piano in ogni vertice UE-Africa incluso l'ultimo, tenutosi a Bruxelles nell'aprile 2014, durante il quale i capi di Stato e di governo hanno approvato la dichiarazione UE-Africa sulla migrazione e la mobilità e hanno adottato al tempo stesso un piano d'azione per attuare i principi contenuti in tale dichiarazione. La cooperazione in materia di migrazione con i paesi lungo la rotta migratoria dell'Africa occidentale, il processo di Rabat, è stata istituita sin dal 2006, mentre un'analogo iniziativa è stata lanciata lo scorso anno per i paesi lungo la rotta migratoria del Corno d'Africa, in stretta cooperazione con l'Unione africana (il processo di Khartoum). L'UE ha altresì instaurato partenariati per la mobilità con Capo Verde, Marocco e Tunisia, nonché un'agenda comune su migrazione e mobilità con la Nigeria. La migrazione, compresa la riammissione, occupa un posto di primo piano anche nell'accordo di Cotonou<sup>8</sup>, che ha riunito ed associato i paesi europei e i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico in partenariati di cooperazione per quasi cinquant'anni.
42. Il **vertice di La Valletta** avrà luogo l'11 e 12 novembre 2015 e riunirà i leader dell'UE e dei paesi africani parti del processo di Khartoum e del processo di Rabat, nonché la Commissione dell'ECOWAS e la Commissione dell'Unione africana. Sarà invitato il Segretario generale delle Nazioni Unite, insieme con le principali agenzie delle Nazioni Unite che si occupano di migrazione (in particolare l'UNHCR) e l'OIM. Due documenti chiave sono in preparazione in vista della loro adozione in occasione del vertice: una dichiarazione politica e un piano d'azione o un documento conclusivo contenenti le azioni prioritarie, in corso e nuove, tese ad affrontare le sfide della migrazione. La prima riunione degli alti funzionari prevista per l'11 settembre dovrebbe consentire di realizzare buoni progressi con i partner africani in relazione ai seguenti aspetti: benefici della migrazione in termini di sviluppo e cause profonde del fenomeno, ad esempio investimenti nello sviluppo e approccio volto ad affrontare situazioni di instabilità e di crisi; migrazione legale e mobilità a livello continentale, regionale e bilaterale; protezione internazionale e asilo per garantire la protezione dei migranti e dei richiedenti asilo lungo l'intera rotta migratoria, prestando particolare attenzione ai gruppi vulnerabili, come i minori non accompagnati e le donne; prevenzione e lotta contro il traffico di migranti e la tratta di esseri umani; conseguimento di progressi in materia di rimpatrio e riammissione. Gli Stati membri accolgono con favore la recente proposta relativa al fondo fiduciario [...] mirante a consentire discussioni costruttive e risultati operativi con i partner

---

<sup>8</sup> Accordo di partenariato di Cotonou, giugno 2010, parte 1, articolo 13.

africani. Oltre alle discussioni che si terranno al riguardo in altre pertinenti formazioni del Consiglio, i risultati del vertice di La Valletta saranno discussi dai ministri degli affari interni nella sessione del Consiglio del 4 dicembre.

43. La migrazione continua a essere un fenomeno globale al centro dell'**agenda internazionale**. Il Segretario generale delle Nazioni Unite organizzerà un evento speciale sulla migrazione a New York il 30 settembre 2015 ai margini dell'Assemblea generale. La Turchia ha chiesto l'inserimento di un punto all'ordine del giorno della prossima 70<sup>a</sup> sessione dell'Assemblea generale dedicato alla difficile situazione dei rifugiati. L'UE e la Giordania organizzano congiuntamente un evento ad alto livello sulla crisi siriana a margine dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 29 settembre. Altre occasioni in cui tali questioni potrebbero essere sollevate sono il Forum globale su migrazione e sviluppo che si terrà a Istanbul dal 14 al 16 ottobre e il vertice del G20 che si terrà ad Antalya (Turchia) il 15 e 16 novembre.
44. La presidenza chiede **con urgenza il rafforzamento della cooperazione con la Turchia**. In quanto uno dei più importanti paesi di transito dei migranti e data la sua posizione geografica, la Turchia figura tra i principali partner dell'UE nella gestione dei flussi migratori. L'UE proseguirà e aumenterà il sostegno e l'assistenza alla Turchia e all'UNHCR, che compiono ingenti sforzi per ospitare un grandissimo numero di rifugiati siriani. A breve termine, l'UE deve inoltre rafforzare la cooperazione con la Turchia in tutti gli altri settori interessati, ivi comprese la gestione delle frontiere e la lotta contro la tratta e il traffico di esseri umani.
45. Nella sua agenda europea sulla migrazione, la Commissione europea ha proposto di istituire **funzionari di collegamento europei per la migrazione**, da distaccare presso le delegazioni UE nei paesi terzi strategici. Tali funzionari opereranno in stretta cooperazione con i funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione già dispiegati dagli Stati membri e i funzionari di collegamento di Frontex, con le autorità locali e la società civile, al fine di raccogliere, scambiare e analizzare le informazioni e contribuire all'efficace attuazione delle politiche dell'UE. In seno alle istituzioni dell'UE sono già in corso i lavori tesi a definire il ruolo e i compiti dei funzionari di collegamento europei per la migrazione e a consentirne il tempestivo dispiegamento. La questione sarà discussa nella riunione del gruppo ad alto livello/CSIFA del 15 settembre. La Commissione europea e il SEAE dovrebbero mirare a dispiegare i primi funzionari di collegamento europei per la migrazione in paesi terzi strategici prima della fine del 2015.

46. Il **Centro polifunzionale in Niger** si basa su una riuscita iniziativa attuata dall'OIM. Il Centro polifunzionale sarà operativo entro la fine dell'anno. L'obiettivo principale del centro consiste nel fornire assistenza ai migranti in transito nella regione di Agadez ed informarli in merito ai rischi connessi alla prosecuzione del viaggio attraverso le rotte migratorie dell'Africa occidentale e centrale. Fornisce inoltre opportunità per i migranti che desiderano ritornare nel loro paese di origine e promuove lo sviluppo delle comunità locali nella regione di Agadez. Le sinergie con l'EUCAP Niger sono fondamentali e il progetto pilota relativo al Niger dovrebbe diventare un modello di migliori prassi per il vertice di La Valletta, da sviluppare in altri paesi terzi. [Si chiederà alla Commissione di fornire aggiornamenti in merito al sostegno finanziario per questo progetto]
47. La messa a punto di capacità di accoglienza in prossimità del paese di origine e l'offerta di migliori possibilità di integrazione per i migranti rinviati nei paesi terzi costituiscono obiettivi essenziali di una politica globale dell'UE. L'UE intende pertanto intensificare il sostegno e l'assistenza ai paesi che ospitano un gran numero di rifugiati, in particolare nel Medio Oriente, nell'Africa settentrionale e nel Corno d'Africa. I programmi di sviluppo e protezione regionale che l'UE ha già istituito (in Medio Oriente) o istituirà entro la fine dell'anno (nell'Africa settentrionale e nel Corno d'Africa) devono essere ulteriormente sviluppati per raggiungere gli obiettivi prefissati.

### **E. La dimensione penale: traffico di migranti e tratta di esseri umani**

48. Al fine di massimizzare i guadagni, i passatori e i trafficanti mettono a rischio la vita dei migranti. Il Consiglio esorta gli Stati membri e le autorità nazionali dei paesi terzi a garantire **l'attuazione di un perseguimento coerente e di sanzioni dissuasive**. L'obiettivo è di contrastare i modelli di business lucrativi dei gruppi criminali organizzati, esortando ad un'intensificazione del perseguimento e della lotta nei confronti di passatori e trafficanti a livello nazionale, nonché ad una maggiore cooperazione internazionale di polizia e in materia di intelligence.

49. Nelle sue conclusioni del giugno 2015<sup>9</sup>, il Consiglio ha chiesto di continuare i lavori sulla base delle priorità dell'UE nella lotta alla criminalità organizzata e alle forme gravi di criminalità nel periodo 2014-2017<sup>10</sup> e ha identificato quale priorità del **ciclo programmatico dell'UE** il contrasto, nei principali punti di accesso all'UE, sulle principali rotte e, sulla base di dati concreti, su canali alternativi, ai gruppi della criminalità organizzata coinvolti nel favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e operanti nei paesi di origine. Il Consiglio ha altresì rilevato la necessità di un approccio globale alla lotta contro la tratta di esseri umani.
50. Nel luglio 2015, la presidenza ha elaborato un documento di attuazione della rinnovata strategia di sicurezza interna<sup>11</sup>. Nel settore della **lotta all'immigrazione illegale**, il Consiglio dovrebbe portare avanti un dibattito strategico riguardante le giornate di azione congiunta 2016, elaborare nuovi piani d'azione operativi per il 2016, tra cui uno dedicato al traffico di migranti, ed assicurare la definizione di azioni operative specifiche nel settore della tratta di migranti.
51. Nel quadro del ciclo programmatico dell'UE e della lotta contro l'immigrazione illegale, è stata creata un squadra operativa congiunta "**MARE**" per lottare contro i gruppi criminali che facilitano l'immigrazione illegale attraverso il Mediterraneo e i relativi movimenti secondari. Inoltre, l'operazione "**HUNTING GROUND**" mira ad identificare gruppi criminali organizzati coinvolti nell'immigrazione illegale e ad analizzare le loro strutture, nonché le rotte scelte da tali reti criminali (movimenti secondari) attive sulla rotta balcanica. Tale operazione è altresì incentrata sull'individuazione di piattaforme legate al fenomeno della migrazione, con particolare attenzione alla tratta di esseri umani e altre forme di criminalità.
52. Oltre a tali attività, il ciclo programmatico ha anche posto in essere operazioni congiunte specifiche durante le giornate di azione congiunta. L'operazione "**BLUE AMBER**" condotta nel 2015, è stata caratterizzata da azioni operative intese a contrastare le attività di gruppi criminali organizzati, tra l'altro nel settore dell'immigrazione illegale e della tratta di esseri umani, e ha coinvolto autorità degli Stati membri e i loro partner internazionali. Questa operazione ha portato all'arresto di più di 100 passatori.

---

<sup>9</sup> Doc. 9798/15.

<sup>10</sup> Doc. 9849/13.

<sup>11</sup> Doc. 10854/15.

53. **L'accordo di cooperazione operativa tra Frontex e Europol** deve essere finalizzato senza indugio.
54. Le organizzazioni europee ed internazionali dovrebbero **migliorare la loro risposta in materia di sicurezza**. La riunione congiunta COSI/CSIFA prevista per il 22 ottobre dovrebbe fare il punto delle attività di Europol, Eurojust, Interpol e Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC) e accordare alla cooperazione paneuropea un alto grado di priorità.
55. **In occasione del Consiglio GAI di ottobre, i ministri della giustizia** tratteranno, con la Commissione, la questione del coordinamento operativo a livello transfrontaliero tra i servizi preposti all'azione penale, il contributo di Eurojust sul traffico di migranti, la cooperazione giudiziaria con paesi terzi e la lotta contro il reato generato dall'odio e l'incitamento all'odio (in particolare online).

**F. Vie giuridiche: ampliare progressivamente l'ambito di applicazione della legislazione UE ed incrementare la mobilità dei viaggiatori in buona fede**

56. La **direttiva sugli studenti ed i ricercatori** è stata presentata dalla Commissione il 26 marzo 2013. I negoziati con il Parlamento europeo sono iniziati nel febbraio 2015. L'agenda europea sulla migrazione esortava i legislatori ad una rapida adozione. Il Consiglio dovrà pertanto accelerare i lavori per trovare, entro la fine dell'anno, un compromesso con il Parlamento europeo che fornirà valore aggiunto all'acquis esistente creando un sistema attrattivo pur mantenendo le necessarie garanzie contro gli abusi.
57. Il 2 aprile 2014, la Commissione ha presentato la proposta sul "**pacchetto visti**" che contiene la proposta per la rifusione del regolamento sul codice dei visti dell'Unione e la proposta di regolamento inteso ad istituire un visto di circolazione. Il Consiglio dovrà accelerare i lavori sul "pacchetto visti" per migliorare la mobilità dei viaggiatori con un impatto economico positivo. Il Consiglio GAI dell'ottobre 2015 discuterà del "pacchetto visti" per fornire orientamenti sulle questioni in sospeso.



58. Il Consiglio guarda con favore ad **ulteriori lavori nel campo della migrazione legale**, in quanto è importante disporre di canali/vie legali efficaci per i migranti. La Commissione europea organizzerà tra l'altro un dialogo con le parti sociali sulla migrazione legale e pianificherà il riesame della direttiva sulla "Carta blu".

## **G. Libera circolazione delle persone e Schengen: l'acquis da preservare**

59. **La libera circolazione delle persone** ed il corrispettivo **spazio unico Schengen**, senza controlli alle frontiere interne, non sono negoziabili. In conformità al diritto dell'UE e alla giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia dell'Unione europea, gli Stati membri hanno piena facoltà di adottare misure proporzionate per combattere gli abusi.

60. La migrazione e l'attraversamento delle frontiere esterne da parte di **un gran numero di cittadini di paesi terzi** non dovrebbero di per sé, essere considerati una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna.

61. Qualora la futura evoluzione della situazione sul terreno comporti **carenze gravi che costituiscono una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna** nello spazio Schengen, è opportuno esplorare a fondo tempestivamente la possibilità di ricorrere a misure intese a risolvere la situazione in questione, compresa l'assistenza di organi o organismi dell'Unione, quali Frontex o Europol, e a misure di sostegno tecnico o finanziario a livello nazionale, di Unione, o a entrambi i livelli. Nel caso in cui la situazione non dovesse migliorare, la Commissione europea non dovrebbe astenersi dal proporre una raccomandazione al Consiglio riguardante il regolamento 1051/2013. Inoltre, il Consiglio, allorché tutte le altre misure non abbiano consentito di ridurre efficacemente la grave minaccia individuata, può raccomandare a uno o più Stati membri, come *extrema ratio* e come misura volta a proteggere gli interessi comuni nello spazio senza controllo alle frontiere interne, di decidere di ripristinare il controllo di frontiera in tutte le rispettive frontiere interne o in parti specifiche delle stesse.

62. Al fine di proteggere lo spazio unico, il Consiglio esorta la Commissione europea a sviluppare ulteriormente la protezione delle frontiere esterne attraverso, ad esempio, **strumenti tecnici**, in particolare le **frontiere intelligenti** per un attraversamento sicuro e senza intoppi e, in prospettiva, cancelli automatizzati alle frontiere per i cittadini UE. Le proposte dovrebbero essere presentate nei prossimi mesi.

**H. Scambio di informazioni: comprendere le dimensioni attuali e future dei flussi migratori; spianare la strada alla cooperazione pratica e alla pianificazione politica**

63. Occorre migliorare lo **scambio di informazioni** mediante le seguenti misure:

- a) a breve termine, creare una rete di punti di contatto che raccolgano le informazioni destinate a Frontex al fine di fornire aggiornamenti quotidiani;
- b) a breve termine, riunire l'intelligence raccolta da tutti gli attori a livello dell'UE, quali le delegazioni dell'UE, il Centro dell'UE di analisi dell'intelligence (INTCEN), le agenzie dell'UE.

La Presidenza, con l'assistenza del Segretariato generale del Consiglio, è in procinto di avviare una **pagina di monitoraggio sulla crisi dei rifugiati e dei migranti** sulla piattaforma web relativa ai **dispositivi integrati per la risposta politica alle crisi**, che sarà operativa a partire dal 10 settembre 2015;

- c) a medio termine, introdurre un sistema di allarme rapido che consenta la pianificazione politica e l'azione proattiva dell'UE.

## **I. Finanziamenti: verso una vera politica comune dell'UE in materia di migrazione**

64. Il Consiglio invita la Commissione a presentare, in stretta cooperazione con i competenti organi preparatori del Consiglio, una panoramica completa delle fonti finanziarie disponibili per la migrazione e le attività ad essa correlate. Fatti salvi i summenzionati appelli a sviluppare il quadro finanziario, è necessario che l'UE riesamini il suo quadro generale per il finanziamento della politica dell'UE in materia di migrazione. I finanziamenti provengono principalmente dal Fondo Asilo, migrazione e integrazione. Tuttavia, in questi settori possono rivestire particolare importanza anche il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo sociale europeo (FSE).<sup>12</sup> Inoltre, il Fondo Sicurezza interna aiuta gli Stati membri a costruire frontiere esterne solide e coerenti. Nell'ambito delle discussioni riguardanti il bilancio 2016 e della valutazione dell'attuazione delle summenzionate politiche, l'autorità di bilancio potrebbe, vista l'urgenza ravvisata nei summenzionati settori, riflettere sulle possibilità di incrementare l'entità di tali fondi, sul loro ruolo, nonché su un utilizzo agevolato dei finanziamenti destinati alle attività connesse all'asilo, alla migrazione e all'integrazione. In particolare, le autorità di bilancio dovrebbero aumentare di conseguenza le risorse finanziarie e umane di Frontex e dell'EASO per aiutarli ad affrontare i compiti aggiuntivi.

---

<sup>12</sup> Per il nuovo periodo di programmazione (2014-2020) almeno il 20% delle risorse del FSE sarà speso a favore dell'inclusione sociale, settore che comprende misure per l'**integrazione dei migranti** con particolare attenzione ai richiedenti asilo, ai rifugiati e ai minori. I fondi possono sostenere iniziative mirate volte a migliorare le competenze linguistiche e professionali, l'accesso ai servizi e l'accesso al mercato del lavoro, favorire un'istruzione inclusiva e scambi interculturali, e promuovere campagne di sensibilizzazione rivolte sia alle comunità di accoglienza che ai migranti.