



Bruxelles, 17 ottobre 2023
(OR. en)

13996/23

LIMITE

**MIGR 321
RELEX 1162
COAFR 363
MAMA 151
FIN 1031
NDICI 25
COASI 178**

NOTA

Origine:	Presidenza
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
Oggetto:	Asilo e migrazione: dimensione esterna – Documento di riflessione

Gestire la migrazione in modo efficace è una sfida europea che richiede una risposta collettiva europea. Oltre agli aspetti interni, in particolare la messa a punto della legislazione che costituisce il patto sulla migrazione e l'asilo, è essenziale rafforzare ulteriormente la cooperazione con i principali paesi di origine e di transito. L'aumento degli arrivi nell'UE negli ultimi anni e la conseguente pressione sui sistemi di migrazione e asilo ci hanno ricordato l'importanza di proseguire questi sforzi per essere in grado di rispondere a tali sfide in modo più efficace seguendo un modello preventivo e proattivo.

Per un approccio globale alla migrazione è necessario combinare il rafforzamento dell'azione esterna, finanziamenti più solidi ed efficienti, partenariati globali reciprocamente vantaggiosi con i paesi di origine e di transito, una risposta alle cause profonde della migrazione irregolare e degli sfollamenti forzati, il rafforzamento delle capacità di protezione e di gestione delle frontiere dei paesi di transito nonché opportunità di migrazione legale, una protezione più efficace delle frontiere esterne dell'UE, la lotta alla criminalità organizzata, compresi il traffico di migranti e la tratta di esseri umani, misure contro la strumentalizzazione della migrazione e il potenziamento della cooperazione in materia di rimpatrio e riammissione.

Il Consiglio europeo e il Consiglio dell'Unione europea, insieme alla Commissione europea e al servizio europeo per l'azione esterna, si sono concentrati sul rafforzamento della dimensione esterna della politica migratoria dell'UE, in particolare dopo la crisi migratoria del 2015. Da allora la cooperazione con i paesi terzi si è sviluppata in diversi contesti, quali l'approccio globale in materia di migrazione e mobilità (GAMM), l'agenda europea sulla migrazione e il quadro di partenariato in materia di migrazione nonché, da ultimo, i partenariati reciprocamente vantaggiosi proposti nell'ambito del patto sulla migrazione e l'asilo.

Per rafforzare la dimensione esterna della migrazione, tutte le risorse, le politiche, i mezzi e gli strumenti dovrebbero essere messi insieme in modo strategico e l'UE e gli Stati membri dovrebbero lavorare all'insegna dello spirito di squadra che contraddistingue il Team Europa: l'impegno a favore della coerenza è essenziale e andrebbe perseguito a ogni livello, in tutte le istituzioni e tutti gli Stati membri.

In considerazione di quanto precede, la presidenza spagnola ritiene che siano necessari sforzi supplementari a livello politico, operativo e finanziario. A tale riguardo, si invitano i ministri a esprimere il loro parere su due aspetti: l'attuazione rafforzata degli strumenti esistenti in base a un modello preventivo e proattivo e il finanziamento adeguato delle azioni in quest'ambito.

Ottimizzare l'attuazione del pacchetto di strumenti dell'UE secondo il modello preventivo

Dalle discussioni in sede di Consiglio GAI del 28 settembre 2023 sono emersi un sostegno generale alla proposta della presidenza spagnola di applicare un modello più preventivo nella risposta pratica alla migrazione irregolare e un accordo sulla necessità di rafforzare l'approccio proattivo.

Tutti gli attori dell'UE, tanto le istituzioni dell'UE quanto gli Stati membri, anche nell'ambito della loro cooperazione bilaterale, hanno compiuto sforzi costanti per attuare i vari obiettivi della politica migratoria esterna. Abbiamo creato un ampio "pacchetto di strumenti" per garantire l'operatività e l'attuazione delle nostre azioni e priorità, come indicato di seguito.

In primo luogo, l'UE finanzia e partecipa a **dialoghi regionali intergovernativi** sulla migrazione, ad esempio nell'ambito dei processi di Praga, Budapest, Khartoum e Rabat, e ha istituito **dialoghi dell'UE sulla migrazione con i paesi di origine e di transito**.

Inoltre, sono stati elaborati **piani d'azione** per dieci paesi di origine e di transito prioritari (Afghanistan, Bosnia-Erzegovina, Tunisia, Niger, Nigeria, Iraq, Libia, Marocco, Pakistan ed Egitto). Sono stati sviluppati anche 24 **fascicoli d'azione** che elencano gli obiettivi concreti dell'UE e degli Stati membri come pure i mezzi per conseguirli nel breve e medio termine.

Il pacchetto di strumenti dell'UE per la politica migratoria esterna dell'UE comprende anche **iniziative Team Europa**¹, volte a combinare le attività dell'UE e degli Stati membri al fine di mettere in comune le risorse e garantire una risposta più efficace, coordinata e globale dell'UE lungo le principali rotte migratorie.

Nell'**articolo 25 bis del codice dei visti** è stato integrato uno strumento giuridico specifico per migliorare la cooperazione in materia di rimpatrio e riammissione. Tale strumento prevede la possibilità di adottare misure restrittive in materia di visti nei confronti dei paesi terzi che non cooperano in maniera sufficiente per quanto riguarda il rimpatrio e la riammissione, sulla base di una relazione di valutazione annuale e tenendo conto delle relazioni globali dell'UE con i paesi terzi interessati. Proposte relative a siffatte misure sono state presentate per il Bangladesh (2021), l'Iraq (2021), la Gambia (2021 e 2022) e il Senegal (2022). Il Consiglio ha adottato decisioni formali nel caso della Gambia (2021 e 2022). Il mese scorso la Commissione ha presentato nuove proposte riguardanti l'Etiopia e la Gambia; nel secondo caso per revocare parte delle misure restrittive adottate nei confronti di tale paese. Il meccanismo di cui all'articolo 25 bis del codice dei visti si è dimostrato uno strumento efficace per approfondire l'impegno e la cooperazione in materia di rimpatrio e riammissione per tutti i paesi terzi in relazione ai quali è stato attivato, anche se la Gambia è stata l'unico caso in cui sono state adottate decisioni di imporre misure in materia di visti. Finora, nella maggior parte dei casi, la proposta di introdurre misure restrittive in materia di visti è stata sufficiente per migliorare la cooperazione. La cooperazione con tali paesi in materia di rimpatrio e riammissione rimane una priorità per migliorare l'efficacia della politica di rimpatrio dell'UE.

¹ L'UE e i partner africani hanno avviato due iniziative Team Europa che si concentrano sulle rotte migratorie dell'Atlantico/Mediterraneo occidentale e del Mediterraneo centrale per garantire sforzi congiunti da parte degli Stati membri e dell'UE al fine di rispondere alle sfide migratorie che l'UE e i suoi partner dell'Africa settentrionale devono affrontare.

Inoltre, i percorsi di **migrazione legale** sono un elemento importante del nostro approccio globale alla gestione della migrazione. A tale riguardo, iniziative come i **partenariati volti ad attirare talenti** offrono l'opportunità di instaurare una cooperazione reciprocamente vantaggiosa tra l'UE e i paesi partner. In tal senso, la presidenza spagnola organizza una conferenza ad alto livello della rete europea sulle migrazioni che si terrà a Madrid il 16 e 17 novembre e fornirà uno spazio di discussione che riunirà oratori ed esperti di alto livello dell'UE e dei paesi terzi partecipanti a tale iniziativa.

Anche le **azioni operative intraprese** in paesi terzi **da agenzie dell'UE** quali Frontex, l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA) ed Europol sono componenti fondamentali del pacchetto di strumenti dell'UE. In tale contesto, dovrebbero essere ulteriormente incoraggiati gli accordi sullo status e gli accordi di lavoro tra Frontex e i paesi di origine e di transito interessati. Le difficoltà relative alla negoziazione di tali accordi con i paesi terzi dovrebbero essere discusse anche nell'ambito del dibattito su come fare avanzare e rafforzare la dimensione esterna delle agenzie dell'UE.

Insieme alle azioni operative delle agenzie dell'UE, dovrebbe essere ulteriormente rafforzata l'importanza di garantire una maggiore efficacia nell'operatività sul campo della dimensione esterna della migrazione, anche facendo sì che le delegazioni dell'UE contribuiscano in modo proattivo a tale operatività.

In seno al Consiglio varie strutture, quali il gruppo "Aspetti esterni dell'asilo e della migrazione", il gruppo "Migrazione", il gruppo "Visti" e il meccanismo di coordinamento operativo per la dimensione esterna della migrazione (Mocadem), si adoperano per garantire la coerenza tra le discussioni strategiche in questo settore e il lavoro operativo, compresi l'attuazione e il monitoraggio.

Tuttavia, nell'affrontare la maggior parte delle sfide migratorie, l'UE ha spesso reagito agli eventi invece di intervenire in modo proattivo. Secondo la presidenza, l'UE dovrebbe diventare più proattiva e utilizzare in modo ottimale il quadro di partenariato reciprocamente vantaggioso per attuare l'azione esterna dell'Unione europea nei paesi chiave. In tale contesto, è necessario valutare se il pacchetto di strumenti è adatto ad accogliere un nuovo modello preventivo o se occorre ottimizzare gli strumenti esistenti.

- *Si invitano i ministri a valutare in che modo gli attuali strumenti potrebbero beneficiare di un'attuazione più efficace sul campo, tra l'altro anche in relazione al ruolo delle agenzie e delle delegazioni dell'UE, al fine di rafforzare la politica migratoria esterna dell'UE seguendo un modello preventivo e un approccio proattivo.*
- *Per quanto riguarda il rimpatrio e la riammissione, quali sono le misure supplementari ritenute maggiormente efficaci per rafforzare ulteriormente la cooperazione in materia di riammissione con i paesi chiave, tra cui Bangladesh, Etiopia, Iraq, Senegal e Gambia?*

Un sostegno finanziario più solido, efficiente e coordinato

L'obiettivo ultimo della dimensione esterna delle politiche migratorie, come indicato nei paragrafi precedenti, è costruire partenariati globali sostenibili e reciprocamente vantaggiosi con i paesi di origine e di transito dei migranti.

Per conseguire questo obiettivo è necessario un solido sostegno politico, operativo e finanziario. I finanziamenti dell'UE svolgono un ruolo significativo nella risposta dell'UE alle sfide migratorie nella dimensione esterna. Sebbene l'ammontare complessivo dei finanziamenti dell'UE destinati all'asilo, agli sfollamenti forzati e alla migrazione sia aumentato, il livello di ambizione, sia in termini quantitativi che qualitativi, non risponde ancora alla portata delle sfide nel settore della migrazione. In sintesi, si ritiene che siano necessari più fondi, una maggiore coerenza dei finanziamenti e un'attuazione più efficace ed efficiente.

In tal senso, e fatte salve le discussioni in corso sulla revisione intermedia dell'attuale quadro finanziario pluriennale (QFP) (nonché le discussioni sul prossimo QFP), sono necessari finanziamenti maggiori e di migliore qualità per la dimensione esterna della migrazione e occorre altresì garantire un quadro sostenibile per i finanziamenti successivi al 2024, al fine di rimanere credibili nei confronti dei paesi terzi chiave. Si dovrebbe seguire un approccio olistico, rafforzando tuttavia il sostegno finanziario ai paesi terzi per programmi, progetti e azioni connessi alla lotta contro il traffico di migranti e la tratta di esseri umani, alla gestione delle frontiere terrestri e marittime e alle azioni di ricerca e soccorso (SAR).

Nella stessa ottica, le risorse finanziarie necessarie per attuare efficacemente iniziative quali piani d'azione, fascicoli d'azione o iniziative Team Europa devono essere quanto più adeguate, solide ed efficienti possibile. Sembra essenziale migliorare il coordinamento tra i responsabili politici rispettivi in materia di migrazione, da un lato, e coloro che si occupano di finanza e bilancio, dall'altro, soprattutto ora che sono in corso la revisione del QFP e le discussioni sul prossimo QFP.

- *Con l'obiettivo di garantire un quadro di finanziamento sostenibile nel medio e lungo termine, i ministri sono invitati a valutare il modo in cui migliorare la dotazione finanziaria al fine di costruire una dimensione esterna della migrazione più efficiente, in linea con il modello preventivo e un quadro reciprocamente vantaggioso.*
- *Si invitano inoltre i ministri a prendere in considerazione eventuali miglioramenti degli attuali metodi di lavoro per coordinare efficacemente gli aspetti finanziari delle iniziative connesse alla dimensione esterna della migrazione.*