



Bruxelles, 8 marzo 2019
(OR. en)

7296/19

JAI 262
ASIM 30
FRONT 102
RELEX 234
COMIX 153
CO EUR-PREP 8

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	7 marzo 2019
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea

n. doc. Comm.:	COM(2019) 126 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO EUROPEO E AL CONSIGLIO Relazione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2019) 126 final.

All.: COM(2019) 126 final



Bruxelles, 6.3.2019
COM(2019) 126 final

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

Relazione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione

I. INTRODUZIONE

Negli ultimi quattro anni l'UE ha posto in atto sforzi senza precedenti per affrontare la sfida della migrazione, che hanno contribuito a ridurre gli arrivi irregolari al più basso livello in 5 anni. L'UE ha offerto protezione e sostegno a milioni di persone, salvando vite in mare e migliorando le condizioni e le capacità di sostentamento. Ha aiutato gli Stati membri alle frontiere esterne nel gestire ampie quantità di arrivi e ha finanziato numerosi progetti in tutta l'UE per sostenere l'integrazione di rifugiati e di altri cittadini di paesi terzi in posizione regolare. Ha contribuito a prevenire la migrazione irregolare, anche contrastando le reti dei trafficanti e lottando contro la tratta di esseri umani. Ha lavorato con partner in tutto il mondo per affrontare le cause profonde e per promuovere una gestione ordinata della migrazione, inclusa la riammissione di migranti soggiornanti illegalmente nell'UE. Si è impegnata a sviluppare percorsi legali come alternative alle pericolose rotte della tratta. A tale riguardo tutti i filoni di attività dell'agenda europea sulla migrazione del 2015¹ sono stati portati avanti come parte di un approccio globale.

Principali progressi compiuti nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione

- Nel 2018 sono stati rilevati circa 150 000 arrivi irregolari attraverso le frontiere esterne dell'UE, cosa che rappresenta un calo del 25 % rispetto al 2017. Si è trattato del più basso livello in cinque anni, inferiore di oltre il 90 % rispetto all'anno della punta massima della crisi migratoria, il 2015.
- L'azione dell'UE ha contribuito a quasi 730 000 salvataggi in mare dal 2015.
- Milioni di richiedenti asilo, rifugiati e sfollati hanno beneficiato di programmi finanziati dal Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa² – più di 5,3 milioni di persone vulnerabili hanno ricevuto sostegno di base, quasi un milione di persone sono state destinatarie di campagne di comunicazione, e più di 60 000 persone sono state aiutate con attività di reinserimento post-rimpatrio.
- Il Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa ha svolto anch'esso un ruolo fondamentale per il rimpatrio volontario umanitario di più di 37 000 migranti vulnerabili dalla Libia nei loro paesi d'origine dall'inizio del 2017.
- Le azioni intraprese hanno avuto come obiettivo lo smantellamento delle reti criminali del traffico di migranti: nel solo 2018 il Centro europeo contro il traffico di migranti ha svolto un ruolo centrale in più di un centinaio di casi di traffico altamente prioritari. Le squadre investigative comuni stanno lottando contro il traffico di migranti in paesi come il Niger.
- 34 710 persone bisognose di protezione internazionale sono state ricollocate dall'Italia e dalla Grecia.
- Dal 2015, più di 50 000 persone bisognose di protezione internazionale sono state reinsediate nell'UE.
- Fra il 2015 e il 2017, tramite il Fondo Asilo, migrazione e integrazione sono stati forniti più di 140 milioni di euro per sostenere misure di integrazione e migrazione legale³.
- Con 23 paesi di origine e di transito esistono ora accordi formali di riammissione o dispositivi pratici di rimpatrio e riammissione.
- Parallelamente, più dell'80 % degli aiuti umanitari dell'UE nel 2018 sono stati destinati alle necessità di persone vittime di sfollamenti forzati⁴.

¹ COM(2015) 240 final del 13.5.2015.

² Oltre al sostegno fornito nell'ambito dei vigenti programmi di sviluppo dell'UE.

³ Gli Stati membri stanno attualmente presentando le loro relazioni d'attuazione riguardanti le azioni del 2018. Molti rifugiati e migranti regolari hanno beneficiato anche di programmi di integrazione nell'ambito del Fondo sociale europeo e del Fondo europeo di sviluppo regionale.

Il lavoro intrapreso deve continuare. Il fatto che il numero di arrivi irregolari sia calato non rappresenta alcuna garanzia per il futuro, considerata la probabile continuazione della pressione migratoria. Affrontare le cause profonde della migrazione irregolare è inevitabilmente un progetto a lungo termine, mentre il recente aumento di arrivi irregolari nel Mediterraneo occidentale dimostra che la situazione resta instabile e che i trafficanti cercano costantemente nuove opportunità. I problemi fondamentali restano irrisolti: dobbiamo sviluppare un sistema d'asilo adatto alle necessità, che garantisca la solidarietà e riduca i movimenti secondari; dobbiamo aumentare il numero dei rimpatri adottando misure sia negli Stati membri che nei paesi terzi; dobbiamo essere più preparati alle nostre frontiere esterne, combattere le nuove strategie dei trafficanti, e dobbiamo continuare a rafforzare i canali sicuri, regolari e legali per le persone bisognose di protezione internazionale e per i migranti regolari. La gestione della migrazione necessita di un impegno sostenuto, a lungo termine e congiunto da parte dell'UE, basato sui principi di solidarietà ed equa condivisione delle responsabilità. È fondamentale mantenere la dinamica di un passaggio da soluzioni ad hoc verso strutture sostenibili e verso un quadro giuridico efficace e adeguato alle esigenze future. Questi obiettivi possono essere raggiunti basandosi su 4 anni di lavoro congiunto⁵.

Quando l'UE e gli Stati membri hanno agito all'unisono, l'intensificazione della cooperazione con paesi partner fondamentali come la Turchia o il Niger ha portato a una sostanziale riduzione degli arrivi irregolari. L'azione comune ha dato i suoi frutti nella lotta contro il traffico di migranti, nell'elaborazione di percorsi legali alternativi e nella conclusione di sei nuovi accordi di riammissione con importanti paesi di origine. La cooperazione con l'Africa e l'Unione africana ha raggiunto nuovi livelli.

Tutte queste iniziative stanno già dando risultati e hanno le potenzialità per continuare a darne. È fondamentale portare avanti l'approccio globale presentato nell'agenda europea sulla migrazione e articolato intorno a 4 pilastri, e istituire un quadro duraturo.

II. SITUAZIONE ATTUALE

Arrivi irregolari

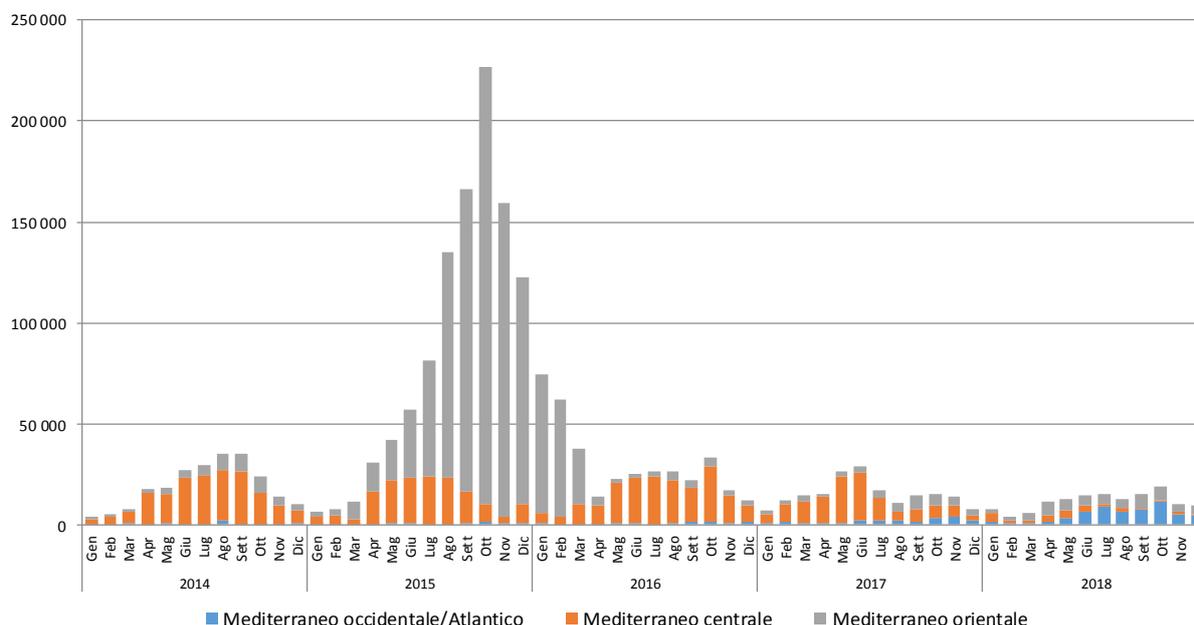
La situazione attuale mostra un sensibile calo costante rispetto al picco di arrivi irregolari del 2015.⁶ Alcune tendenze, tuttavia, sono proseguite nel 2018 e all'inizio del 2019, ed emerge la necessità di un intervento continuo così come di reattività all'evolversi delle circostanze.

⁴ Le vittime di sfollamenti forzati includono i rifugiati e gli sfollati interni. Viene fornito sostegno anche alle comunità di accoglienza. Gli aiuti umanitari dell'UE sono forniti conformemente ai principi umanitari di umanità, neutralità, imparzialità e indipendenza.

⁵ Questo lavoro include un sostegno finanziario di 13 miliardi di euro direttamente dal bilancio dell'UE, così come azioni realizzate tramite i fondi fiduciari dell'UE e lo strumento per i rifugiati in Turchia.

⁶ Se non indicato altrimenti, tutti i dati provengono dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera.

Attraversamenti irregolari sulle tre rotte principali



- Sulla rotta del *Mediterraneo occidentale/Atlantico* l'anno scorso gli arrivi sono aumentati, e restano a livelli elevati. Il numero totale di arrivi in Spagna nel 2018 (quasi 65 000 persone) è stato superiore a quello del 2017 del 131 %, e questa tendenza è continuata nel 2019⁷. La nazionalità più importante per quanto riguarda gli arrivi in Spagna nel 2018 è stata quella marocchina (un quinto degli attraversamenti totali), seguita dai paesi dell'Africa occidentale – Guinea, Mali, Costa d'Avorio e Gambia – così come dell'Algeria.
- Nel *Mediterraneo centrale* gli arrivi irregolari restano a un livello basso. Complessivamente, nel 2018 si è registrato un calo dell'80 % degli arrivi irregolari in Italia rispetto al 2017. Tale tendenza è proseguita nel 2019, arrivando ai livelli precedenti la crisi. Benché più della metà delle partenze nel 2018 siano avvenute ancora dalla Libia, la guardia costiera libica continua a intercettare o a soccorrere un ampio numero di persone in mare – circa 15 000 nel 2018, per la maggior parte Sudanesi (14 %), Nigeriani (12 %) ed Eritrei (12 %)⁸. La Tunisia è diventata sempre più significativa come paese di partenza (principalmente di Tunisini) verso l'Italia, e nella seconda metà del 2018 Malta ha registrato un aumento degli arrivi.
- Nel *Mediterraneo orientale* le cifre sono aumentate nel corso di tutto il 2018, e attualmente gli arrivi in Grecia, nel 2019, sono superiori più del 30 % rispetto a un anno fa. Questa tendenza pone una continua pressione sulle isole dell'Egeo, ma anche alla frontiera terrestre greco-turca, poiché vi sono troppo pochi rimpatri verso la Turchia per alleviare tale pressione e contrastare il modello di attività dei trafficanti⁹. Gli Afghani

⁷ Cifre provenienti dalle autorità spagnole.

⁸ Dati dell'Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR).

⁹ Dal 21 marzo 2016, 1 806 migranti sono stati rinviiati dalla Grecia in Turchia nel quadro della dichiarazione UE-Turchia, e 601 nel quadro del protocollo bilaterale Grecia-Turchia.

rappresentano finora la nazionalità più significativa per quanto riguarda gli arrivi nelle isole nel 2018 e 2019, mentre i cittadini turchi sono stati i più numerosi ad entrare nell'UE attraverso la frontiera terrestre. Vi è stato anche un aumento degli arrivi a Cipro, sia via mare sia attraversando via terra nelle aree dell'isola controllate dal governo.

Nel 2018 si è inoltre verificato un sensibile aumento dei movimenti irregolari nei *Balcani occidentali*, anche se le cifre sono calate alla fine dell'anno con l'inizio dell'inverno. Il 2018 ha registrato arrivi irregolari 4 volte superiori rispetto al 2017, lungo la rotta principale della regione che va dalla Serbia alla Bosnia-Erzegovina. La Bosnia-Erzegovina ha registrato circa 24 000 arrivi irregolari nel 2018, e alla fine dell'anno erano presenti nel paese circa 5 000 migranti. Tuttavia, l'intensità degli arrivi lungo questa rotta è effettivamente calata dopo l'abolizione, da parte della Serbia, il 17 ottobre 2018, del regime di esenzione dal visto per i cittadini iraniani. Viene attualmente monitorato l'aumento degli arrivi di cittadini indiani, dovuto alla politica della Serbia relativa al regime di esenzione dall'obbligo del visto.

Se il numero di decessi nel Mediterraneo ha continuato a calare dal 2016, con gli sforzi dell'UE, degli Stati membri e degli altri partner, il modello di attività dei trafficanti continua a mietere vittime in mare. Nel 2018 sono morte quasi 2 300 persone rispetto alle oltre 3 100 nel 2017, e finora, nel 2019, hanno perso la vita più di 220 persone¹⁰.

Asilo

Nel 2018 sono state presentate nell'UE e nei paesi associati Schengen circa 634 700 domande di protezione internazionale. Tale cifra è inferiore del 10 % rispetto al 2017, e significa che i numeri sono tornati a livelli simili a quelli del 2014¹¹. I principali paesi destinatari nel 2018 sono stati Germania, Francia, Grecia, Italia e Spagna (il 72 % di tutte le richieste nell'UE e nei paesi associati Schengen)¹². Come nel 2017, i principali paesi di origine sono stati Siria, Afghanistan e Iraq. Vi è stato inoltre un considerevole aumento di domande da parte di migranti originari di paesi esenti dal visto Schengen, in particolare Venezuela, Georgia, e Colombia.

Nel 2018, il raffronto fra le registrazioni delle impronte digitali di persone recatesi nel territorio di un altro Stato membro e le registrazioni delle impronte digitali conservate nella banca dati Eurodac ha dato più di 400 000 risposte pertinenti (hit)¹³. La Francia e la Germania sono i due Stati membri con il più alto numero di tali risposte pertinenti (il che indica che si tratta dei principali paesi di destinazione di movimenti secondari), e l'Italia e la Grecia sono i due Stati membri con il più alto numero di registrazioni esistenti (il che indica che si tratta dei principali paesi di primo ingresso)¹⁴.

¹⁰ Dati dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni.

¹¹ Dati preliminari per il 2018 dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo.

¹² La Germania ha continuato ad essere il principale paese di destinazione, nonostante una riduzione di un quinto nelle domande, mentre Francia e Spagna hanno registrato un aumento significativo.

¹³ "Risposta pertinente (hit)" significa l'esistenza di corrispondenza o di corrispondenze, sulla base di un confronto, tra i dati sulle impronte digitali registrati nelle banche dati e quelli trasmessi da uno Stato membro. Il numero di risposte pertinenti non corrisponde al numero di persone.

¹⁴ I paesi che hanno registrato il numero più alto di soggiorni irregolari di richiedenti asilo precedentemente registrati in un altro Stato membro sono stati principalmente Belgio e Germania.

III. AZIONE IMMEDIATA

Rotta del Mediterraneo occidentale – Cooperare con il Marocco

Ora che la Spagna è diventata il principale punto di ingresso per gli attraversamenti irregolari, l'UE deve rendere assolutamente prioritarie le misure per affrontare la migrazione lungo la rotta del Mediterraneo occidentale. L'Unione europea ha gettato le basi per uno stretto partenariato con il Marocco. Alla fine del 2018 ha approvato lo stanziamento di 140 milioni di euro di supporto per la gestione delle frontiere e di sostegno al bilancio¹⁵. Il Marocco procede già a rafforzare il controllo delle proprie frontiere e ha impedito un vasto numero di partenze¹⁶. Le misure dell'UE sosterranno questo processo. I primi pagamenti sono stati fatti e sono stati lanciati i bandi di gara per l'acquisto delle attrezzature fondamentali: gli ultimi contratti di questo pacchetto saranno firmati entro aprile e l'attuazione sul campo dovrà continuare. Ciò andrà inoltre ad integrare l'impiego di 36 milioni di euro di aiuti d'emergenza concordati nel 2018 per aiutare la Spagna alle sue frontiere meridionali. L'UE sostiene la Spagna anche attraverso l'Operazione Indalo. La Commissione è pronta a fornire alla Spagna tutto il supporto finanziario e tecnico necessario per gestire gli arrivi.

Più in generale, l'UE sta lavorando per sviluppare ulteriormente le sue relazioni col Marocco per formare un partenariato più stretto, più profondo e più ambizioso. La mobilità e la migrazione avranno una parte importante in questa relazione più stretta, attraverso una combinazione di sostegno finanziario, più stretti contatti con gli esperti e cooperazione operativa, anche con il supporto dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera. Questo dovrebbe portare anche alla ripresa dei negoziati di riammissione e di agevolazione del rilascio dei visti, così come a una migrazione legale. Questa più stretta cooperazione dovrebbe inoltre servire per affrontare i flussi migratori e contrastare le rotte della tratta verso il Marocco che partono dai paesi vicini.

Oltre al sostegno diretto al Marocco, il Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa¹⁷ sta contribuendo a sviluppare la cooperazione lungo tutta la rotta verso il Mediterraneo occidentale. Un nuovo programma di cooperazione transfrontaliera per un valore di 8,6 milioni di euro sta rafforzando il coordinamento della governance in materia di migrazione fra Marocco, Senegal, Mali e Costa d'Avorio, sostenendo intensificati dialoghi politici regionali sulla migrazione. Alla fine del 2018 è stato approvato uno specifico programma di sostegno al bilancio per la Mauritania per supportare la strategia di sviluppo nazionale, con una particolare attenzione per la protezione dei migranti e la sicurezza marittima¹⁸. La componente del Fondo fiduciario relativa all'Africa settentrionale dovrebbe presto venire alimentata con 120 milioni di euro del bilancio dell'UE¹⁹. Tuttavia, l'attuale portafoglio – comprese fondamentali integrazioni per i programmi in corso in Libia così come in Marocco – registra una carenza fino a 86 milioni di euro per il 2019. Per garantire il proseguimento di questo lavoro sarà richiesto il contributo degli Stati membri.

¹⁵ Sono stati inoltre accordati 14,5 milioni di euro per il miglioramento della governance in materia di migrazione a livello regionale, con al centro migranti, persone oggetto di misure di rimpatrio e Marocchini che vivono all'estero. L'importo totale dei programmi attualmente in corso è pari a 232 milioni di euro.

¹⁶ Stando ai dati JORA della guardia di frontiera e costiera europea (JORA - *Joint Operations Reporting Application*, "Sistema di segnalazione per le operazioni congiunte"), nel 2018 le autorità marocchine hanno impedito a quasi 15 000 migranti irregolari di lasciare il Marocco via mare. Le autorità marocchine stanno inoltre conducendo azioni preventive interne. Il Ministero degli Interni marocchino stima che fra il 1° gennaio e il 30 novembre sia stata impedita la partenza di quasi 75 000 migranti.

¹⁷ C(2015) 7293 final del 20.10.2015.

¹⁸ Questo integra i programmi esistenti finanziati dall'UE che sostengono la governance in materia di migrazione, la gestione delle frontiere, la lotta contro i trafficanti e le reti criminali e la lotta contro il terrorismo.

¹⁹ Questo verrà discusso alla prossima riunione del comitato dello strumento europeo di vicinato nell'aprile 2019.

Rotta del Mediterraneo centrale – Migliorare le condizioni in Libia

È necessario e particolarmente urgente aiutare le persone bloccate in Libia. Per garantire condizioni più umane occorre lavorare ad alternative al trattenimento, a una gestione più ordinata e trasparente dei migranti e dei rifugiati in Libia e all'assistenza da fornire affinché le persone tornino in piena sicurezza nei loro paesi o trovino protezione in Europa o altrove. Particolare priorità deve essere accordata alle persone vulnerabili e a coloro che si trovano nei centri di trattenimento: si stima che siano attualmente 6 200 i migranti trattenuti in Libia in centri controllati dal governo di intesa nazionale²⁰.

Entro i vincoli dell'attuale situazione in materia di sicurezza, questo è il centro del lavoro con l'Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) e l'Organizzazione internazionale delle migrazioni, così come della Task force trilaterale fra l'Unione africana, l'Unione europea e le Nazioni Unite. Questa cooperazione ha già ottenuto come risultato il ritorno nei loro paesi di più di 37 000 persone nel quadro dei programmi di rimpatrio volontario assistito, con quasi 2 500 persone evacuate dalla Libia in Niger nel quadro del meccanismo di transito d'emergenza dell'UNHCR²¹. Di queste persone, più di 1 200 sono state ora reinsediate, e il prossimo passo fondamentale per gli Stati membri è il reinsediamento delle persone ancora in attesa in Niger. La Task force continuerà a fare pressione affinché le autorità libiche agevolino queste operazioni, concentrandosi in particolare sulla riduzione della necessità dei visti d'uscita e delle tasse d'atterraggio.

È necessario lavorare ancora per migliorare le pessime condizioni in cui si trovano molti migranti e rifugiati. Dal 2016, nel quadro del Fondo fiduciario sono stati stanziati quasi 135 milioni di euro per la protezione dei migranti in Libia, e questo sforzo va portato avanti. Il lavoro in questione comprende l'assistenza allo sbarco e la registrazione e la tracciabilità delle persone sbarcate. Sono in corso di elaborazione progetti per migliorare le procedure e le condizioni sia all'inizio, in questa fase fondamentale, sia successivamente, dopo il trasferimento nei centri di trattenimento. Nel dicembre 2018 le autorità libiche hanno inoltre autorizzato l'apertura della Struttura di raccolta e partenza (Gathering and Departure Facility) dell'UNHCR, che fungerà da piattaforma per aiutare i rifugiati e i richiedenti asilo ad essere rapidamente evacuati, e che potrebbe anche essere una soluzione temporanea per i minori non accompagnati e altri gruppi vulnerabili. L'UE continuerà a fare pressione per garantire l'accesso senza ostacoli e regolare alle organizzazioni umanitarie e alle agenzie dell'UE, per migliorare le condizioni nei centri di trattenimento, per aumentare le alternative al trattenimento e infine per far cessare l'attuale sistema di trattenimento.

Poiché solo una piccola percentuale di migranti in Libia sono trattenuti in centri controllati dal governo, il sostegno alle comunità locali è fondamentale. L'assistenza sanitaria, l'istruzione e le infrastrutture sociali di base sono tutte sostenute da programmi dell'UE. Nel 2018, 4 nuovi programmi sono stati approvati in Libia nel quadro del Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa, per un importo totale di 156 milioni di euro.

Quasi 90 000 rifugiati e migranti vulnerabili hanno ricevuto assistenza medica nella forma di prestazioni di cure mediche primarie e specialistiche, visite e screening. Il lavoro sarà intensificato, dando la priorità ai rimpatri volontari assistiti, accelerando l'evacuazione dei

²⁰ Stime dell'Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati UNHCR e dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni.

²¹ Con successivo reinsediamento in Belgio, Canada, Finlandia, Francia, Germania, Paesi Bassi, Norvegia, Svezia, Svizzera, Regno Unito e Stati Uniti. Con le evacuazioni aggiuntive dell'UNHCR verso l'Italia più il Centro di transito d'emergenza in Romania si raggiunge il totale di 3 175.

minori e di altre persone vulnerabili, migliorando le condizioni del trattenimento e promuovendo alternative ad esso. In parallelo, gli aiuti umanitari dell'UE in Libia hanno raggiunto circa 700 000 persone, fra quelle più vulnerabili, colpite dal conflitto, compresi sfollati interni.

Mediterraneo orientale – Migliorare le condizioni in Grecia

Il continuo impegno nell'attuazione della dichiarazione UE-Turchia e l'ingente sostegno finanziario e operativo fornito dall'UE dal 2015 hanno considerevolmente contribuito ad alleviare la pressione sulle isole greche²². Misure supplementari sono attualmente in corso. Le autorità greche hanno adottato una serie di provvedimenti per trattare più velocemente le domande di asilo, compreso il ricorso a medici supplementari per la valutazione delle vulnerabilità, Unità mobili per l'asilo e un maggior numero di commissioni di ricorso. Sono in corso progetti pilota per trovare altri modi per migliorare l'iter per il trattamento delle domande d'asilo. Lo scopo è aumentare l'efficacia dei rimpatri, in particolare nel quadro della dichiarazione UE-Turchia, e migliorare le condizioni riducendo il sovraffollamento nelle isole.

Tuttavia, per affrontare le molte sfide rimanenti sarà fondamentale una forte leadership e un fermo impegno da parte del governo greco. L'UE continuerà ad aiutare la Grecia con sostegno finanziario²³ e le agenzie dell'UE continueranno a mettere a disposizione le loro competenze. È inoltre fondamentale che gli Stati membri continuino ad apportare sufficiente sostegno al lavoro di tali agenzie. Sono necessarie azioni urgenti e coordinate da parte delle autorità greche per raggiungere i seguenti obiettivi:

- procedure d'asilo più efficienti per garantire un trattamento più rapido delle domande di asilo.
- un aumento dei rimpatri facendo il massimo ricorso possibile ai programmi di rimpatrio volontario assistito, con il sostegno dei programmi di reinserimento. Qualora si renda necessario il rimpatrio forzato, devono essere disponibili strutture pre-allontanamento adeguate e conformi alle norme applicabili in materia di diritti umani. Questo richiede procedure operative efficaci che diano la priorità ai gruppi chiave in tutte le fasi del processo²⁴;
- un quadro regolamentare e amministrativo che garantisca il funzionamento e il monitoraggio delle capacità d'accoglienza e l'erogazione di tutti i servizi rilevanti;
- la rapida messa a disposizione di almeno 2 000 posti in alloggi adeguati per minori non accompagnati, così come il completamento e l'attuazione di una strategia nazionale globale che garantisca a questi ultimi piena protezione; la rapida messa a disposizione di almeno 2 000 posti in alloggi adeguati per minori non accompagnati, così come il

²² Il sostegno fornito di recente ha comportato maggiori servizi di interpretazione, un ampliamento della capacità di accoglienza, il ricorso a medici militari, così come l'adozione della pianificazione finanziaria per il 2019 per offrire adeguate condizioni d'accoglienza e garantire aiuti sul territorio continentale (si veda la prossima nota).

²³ L'aiuto più recente, accordato nel dicembre 2018, ha comportato un importo di 190 milioni di euro per garantire il programma di sostegno di emergenza per l'integrazione e la sistemazione abitativa (ESTIA), gestito dall'Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), più 61 milioni di euro per portare avanti il programma di sostegno in loco nelle strutture di accoglienza sul territorio continentale, gestito dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) e dal Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF). Nel marzo 2019, lo strumento di sostegno d'emergenza arriverà al termine. La continuazione dei principali progetti in Grecia nel 2019 è sostenuta da altre fonti di finanziamento dell'UE.

²⁴ I gruppi chiave includono le persone vulnerabili, fra cui i minori non accompagnati, i Siriani, e le nazionalità con un basso tasso medio di riconoscimento in base alle statistiche ufficiali nazionali.

completamento e l'attuazione di una strategia nazionale globale che garantisca a questi ultimi piena protezione;

- un miglior sistema di orientamento verso le strutture di accoglienza aperte per i richiedenti protezione internazionale e le persone vulnerabili, e cooperazione fra le autorità competenti.

A tal fine è necessaria un'efficace e sostenibile strategia nazionale greca sulla gestione della migrazione, che richiede l'instaurazione di una cooperazione e un coordinamento efficaci fra tutte le autorità nazionali competenti, con procedure operative e regole comuni in materia di definizione delle priorità.

Necessità di disposizioni temporanee relative agli sbarchi nell'UE

Nell'estate del 2018 si sono già verificati vari casi in cui gli Stati membri non sono riusciti a mettersi d'accordo rapidamente né sugli sbarchi né sulle misure di follow-up. Di conseguenza, le soluzioni adottate sono state di portata limitata e hanno rivestito un carattere ad hoc. Nel gennaio 2019, la necessità di trovare una soluzione per la nave *Sea-Watch 3* è stata all'origine di uno sforzo di coordinamento particolare fra una serie di Stati membri, la Commissione e le agenzie competenti. Benché sia stato coinvolto solo un piccolo numero di persone, questa esperienza pratica ha dimostrato la volontà di trovare un quadro di cooperazione più efficace in uno spirito di solidarietà, e può servire come fonte di ispirazione per i lavori finalizzati a un approccio dell'UE più sistematico e coordinato per quanto riguarda gli sbarchi, la prima accoglienza, la registrazione e la ricollocazione nella forma di disposizioni temporanee. Si potrebbe pensare a un piano di lavoro a tappe, trasparente, che garantirebbe che lo Stato membro interessato riceva l'assistenza operativa ed effettiva di cui ha bisogno dalla Commissione, dalle agenzie dell'UE e da altri Stati membri.

Se il completamento in tempi brevi della riforma legislativa del sistema europeo comune di asilo resta una priorità, nel dicembre 2018²⁵ la Commissione ha già sottolineato il valore di tali disposizioni temporanee, che rappresenterebbero un approccio coordinato immediato per gli sbarchi e altre situazioni di particolare pressione nell'UE. Tali disposizioni significherebbero mettere in pratica la solidarietà e la responsabilità, in base a una concezione comune degli interessi comuni e condivisi, come un meccanismo ponte nell'attesa che la riforma legislativa sia portata a termine e diventi applicabile. L'UE sarebbe in effetti attrezzata molto meglio di oggi per offrire solidarietà concreta in maniera strutturata, efficace e flessibile, garantendo al tempo stesso un'efficace prevenzione dei movimenti secondari e dei fattori d'attrazione. Per il funzionamento di questo approccio, occorre che vi partecipi il maggior numero possibile di Stati membri. Gli elementi centrali di tali disposizioni temporanee potrebbero essere i seguenti:

- Qualora uno Stato membro sia sotto pressione, o qualora sia necessario contribuire a uno sbarco rapido dopo le operazioni di ricerca e soccorso, lo Stato membro in questione chiede assistenza.
- In risposta a tale richiesta dovrà essere individuato lo specifico aiuto che gli Stati membri possono fornire attraverso misure di solidarietà. Le misure di solidarietà offerte devono essere controbilanciate dagli Stati membri beneficiari di tali aiuti, che devono adempiere alle proprie responsabilità nel prendere provvedimenti adeguati per la gestione degli arrivi.

²⁵ COM(2018) 798 final del 4.12.2018.

- Per dare seguito alle richieste degli Stati membri dovrebbe essere predisposta una struttura di coordinamento di cui facciano parte le principali parti interessate, come la Commissione e le agenzie dell'UE.
- Le agenzie dell'UE sono ben attrezzate per fornire l'assistenza necessaria in settori quali la prima accoglienza, la registrazione, la ricollocazione e il rimpatrio.
- Un sostegno finanziario proveniente dal bilancio dell'UE sarà reso disponibile per gli Stati membri che procedono volontariamente alla ricollocazione e per supportare le operazioni di rimpatrio. Verrebbe inoltre destinato agli Stati membri sotto pressione.

Passi principali immediati

- La nuova assistenza erogata al **Marocco** dall'UE e dalla Spagna dovrebbe servire a ridurre gli arrivi irregolari dalla costa marocchina e a stringere maggiori impegni con il Marocco e con altri paesi rilevanti al fine di aumentare l'effettiva riammissione di migranti irregolari nel quadro di un approccio globale.
- L'UE dovrebbe intensificare i lavori con la Task force Unione africana-Unione europea-Nazioni Unite per continuare a migliorare le **condizioni in Libia** e spingere per l'abolizione dell'attuale sistema di centri di trattenimento, per il superamento degli ostacoli all'accesso delle organizzazioni internazionali, per il rimpatrio volontario dei migranti e per l'evacuazione dei rifugiati; dovrebbe essere inoltre garantita la registrazione sistematica ed interoperabile di tutti i migranti sbarcati e trattenuti.
- La **Grecia** dovrebbe urgentemente definire una strategia nazionale efficace e sostenibile sulla gestione della migrazione per affrontare le carenze ancora esistenti, ad esempio in materia di rimpatrio e di minori non accompagnati, facendo il miglior uso possibile del considerevole sostegno fornito dall'UE.
- Dovrebbe essere definita una serie di **disposizioni temporanee** relative agli sbarchi, a cui una massa critica di Stati membri dovrebbe essere disposta a partecipare attraverso misure di solidarietà.

IV. GESTIONE DELLA MIGRAZIONE INTORNO A QUATTRO PILASTRI

1. *Affrontare le cause della migrazione irregolare: lavorare con i partner*

Dall'adozione del quadro di partenariato in materia di migrazione, tale fenomeno è diventato un tema centrale delle relazioni esterne dell'UE – e i partenariati globali e la cooperazione a lungo termine sono diventati fondamentali per gestirne tutti gli aspetti²⁶. La questione della migrazione è fermamente integrata nelle relazioni generali con i paesi partner. Per approfondire ulteriormente la cooperazione con i partner, un approccio globale, comune, radicato nel multilateralismo, è di fondamentale importanza nelle sedi bilaterali, regionali e multilaterali.

Affrontare le cause profonde della migrazione

Il Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa ha dimostrato il proprio valore aggiunto come strumento dagli esiti rapidi ed efficaci: esso facilita il dialogo politico con i paesi partner, permette di applicare approcci innovativi e produce risultati concreti mettendo in comune fondi e competenze di una varietà di parti interessate, in particolare gli Stati membri dell'UE.

²⁶ COM(2016) 385 final del 7.6.2016.

Il Fondo fiduciario ha cominciato a funzionare nel 2016: da allora le risorse hanno superato i 4,2 miliardi di euro, e sono stati approvati più di 188 programmi²⁷. È importante continuare a lavorare sulla scia dei progressi compiuti. Tuttavia, senza contributi nazionali aggiuntivi, il Fondo fiduciario dell'UE non potrà finanziare nuove iniziative o integrare i preziosissimi programmi che attualmente stanno dando risultati: analogamente a quanto avviene per la componente relativa all'Africa settentrionale, che è carente, anche la componente del Sahel e del Lago Ciad avrà già un deficit di finanziamento per il 2019. È inoltre essenziale che la flessibilità e la reattività offerte oggi dal Fondo fiduciario restino elementi fondamentali nel prossimo quadro finanziario pluriennale, e che sia garantita continuità d'azione.

Ulteriore sostegno alle capacità di sostentamento e alle economie nell'Africa subsahariana e nel vicinato dell'UE sarà fornito nell'ambito del piano per gli investimenti esterni. La somma di 1,54 miliardi di euro per la serie di 28 programmi di garanzia ora approvata dovrebbe sbloccare fino a 17,5 miliardi di euro di investimenti, a favore di settori come l'accesso ai finanziamenti per le microimprese e le piccole e medie imprese, l'energia e la connettività, le città, l'agricoltura e il digitale (compresa la sanità elettronica)²⁸. Con 94 progetti a finanziamento misto approvati, per i quali sono stati stanziati 2,2 miliardi di euro e che dovrebbero sbloccare 19,5 miliardi di euro, il totale degli investimenti previsti ha raggiunto circa 37 miliardi di euro e il piano è sulla buona strada per rispettare la previsione iniziale di un effetto leva per 44 miliardi di euro, una grossa spinta al dinamismo economico.

Combattere le reti dei trafficanti

È necessaria un'azione determinata e sostenuta sia all'interno che al di fuori dell'UE per minare il modello di attività dei trafficanti e smantellare le reti criminali. Questo è stato ribadito dal Consiglio europeo nell'ottobre 2018, portando, nel dicembre dello stesso anno, all'adozione di una serie di misure operative²⁹ per migliorare la cooperazione nell'ambito delle attività di contrasto e completare l'attuale piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti³⁰.

Lottare contro le reti di trafficanti è una parte fondamentale del lavoro dell'UE con i paesi terzi partner. Un nuovo partenariato operativo, guidato dalla Francia col Senegal, sarà attuato nel quadro del Fondo fiduciario. In Niger l'attività delle squadre investigative comuni, che riuniscono autorità nigerine, francesi e spagnole, ha portato a più di 200 azioni penali. Questo lavoro deve ora essere ampliato, con particolare attenzione alla frontiera meridionale della Libia, alla frontiera fra il Niger e l'Algeria e alla frontiera fra il Niger e la Nigeria. Quest'anno inoltre, in Costa d'Avorio, Niger, Tunisia, Mali, Guinea e Gambia sono state lanciate 6 campagne di informazione e di sensibilizzazione sui rischi della migrazione irregolare³¹.

Le attività di lotta contro le reti di trafficanti sono sostenute da un'infrastruttura in crescita. Il Centro di informazione migliora il quadro d'intelligence di Europol e il sostegno alle attività di contrasto. Il progetto pilota relativo alla cellula informativa in materia di criminalità nell'ambito dell'operazione Sophia serve da ponte per lo scambio di informazioni fra gli operatori civili e militari. Le operazioni rientranti nella politica di sicurezza e di difesa comune svolte nel Sahel sono sempre più interconnesse per avere un impatto regionale. I funzionari di

²⁷ I progetti approvati dai comitati operativi arrivano a un totale di circa 3,6 miliardi di euro. Finora sono stati firmati 393 contratti per un totale di più di 2,6 miliardi di euro.

²⁸ Gli importi finali e le distribuzioni di queste garanzie devono essere definiti da accordi di garanzia che devono essere firmati dalle banche di sviluppo e dalla Commissione europea.

²⁹ Documento 15250/18 del 6.12.2018.

³⁰ COM(2015) 285 final del 27.5.2015.

³¹ Finanziate nel quadro del Fondo Asilo, migrazione e integrazione.

collegamento europei per la migrazione inviati dalla Commissione in 12 paesi partner prioritari fungono da canali di comunicazione fondamentali³². Ora che il Parlamento europeo e il Consiglio hanno raggiunto un accordo politico sulla recente proposta della Commissione³³, il coordinamento fra le reti di funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione gestite dagli Stati membri, dalla Commissione e dalle agenzie dell'UE sarà ulteriormente rafforzato.

All'interno dell'UE, la cooperazione operativa fra gli Stati membri è sostenuta da giornate di azione congiunta, che coinvolgono gli Stati membri, i paesi terzi, le agenzie dell'UE e i partner esterni³⁴. Nel 2018, il Centro europeo contro il traffico di migranti di Europol ha sostenuto 39 giornate di azione congiunta e comune, che hanno provocato 607 arresti, così come 101 casi penali prioritari. Lo scambio di informazioni continua ad essere di fondamentale importanza: Eurostat sta organizzando una raccolta di dati statistici di giustizia penale sul traffico di migranti, che presenta grossi vantaggi in termini di analisi e di reazione alle tendenze emergenti.

Rimpatrio e riammissione

Rimediare al basso tasso di rimpatri dall'UE deve rimanere un obiettivo fondamentale, poiché si tratta di un anello indispensabile nella catena della gestione della migrazione. I bassi tassi di rimpatrio minano la credibilità del sistema agli occhi dei cittadini e incoraggiano ancora di più la migrazione irregolare e i movimenti secondari. A tale riguardo è necessario intervenire sia all'interno dell'UE sia lavorando con i paesi terzi. Vi sono provvedimenti immediati che gli Stati membri dovrebbero adottare per migliorare le loro procedure interne al fine di garantire un rimpatrio rapido e dignitoso di coloro che non necessitano di protezione internazionale, basandosi sul piano d'azione e sulle raccomandazioni concrete presentati dalla Commissione nel 2017³⁵. Questi documenti mostrano come gli esistenti strumenti giuridici, operativi e finanziari dell'UE potrebbero essere usati meglio, grazie a procedure più rapide, misure più rigorose contro la fuga, un approccio multidisciplinare da parte delle autorità nazionali e migliore cooperazione e coordinamento fra gli Stati membri.

Tali provvedimenti immediati degli Stati membri dovrebbero essere accompagnati da misure supplementari dell'Unione. Le riforme recentemente apportate al sistema d'informazione Schengen rafforzeranno considerevolmente la capacità degli Stati membri di far applicare le decisioni di rimpatrio e i divieti d'ingresso³⁶. Vi è stato inoltre un aumento significativo del sostegno fornito dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera in materia di rimpatrio, sia con la cooperazione sia con azioni operative in settori come i voli di rimpatrio e il ruolo dei consolati³⁷. Ma occorre fare di più. Il primo, prossimo passo dovrebbe venire con la proposta della Commissione di riformare la direttiva "Rimpatri"³⁸: la rapida adozione di tale proposta aumenterebbe molto la coerenza e l'efficacia delle procedure di rimpatrio, salvaguardando al tempo stesso i diritti fondamentali e rispettando il principio di non respingimento (*non-refoulement*)³⁹.

³² Etiopia, Giordania, Libano, Mali, Marocco, Niger, Nigeria, Pakistan, Senegal, Serbia, Sudan, Tunisia.

³³ COM(2018) 303 final del 16.5.2018.

³⁴ Organizzate nel contesto del ciclo programmatico dell'UE/EMPACT (*European multidisciplinary platform against criminal threats* – "Piattaforma multidisciplinare europea di lotta alle minacce della criminalità").

³⁵ COM(2017) 200 e C(2017) 1600, basati sul documento COM(2015) 453.

³⁶ Regolamento (UE) 2018/1861, del 28 novembre 2018, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen (SIS) nel settore delle verifiche di frontiera, e regolamento (UE) 2018/1860, del 28 novembre 2018, relativo all'uso del sistema d'informazione Schengen per il rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

³⁷ Ciò verrebbe rafforzato dalla nuova proposta sulla guardia di frontiera e costiera europea (COM(2018) 631 final del 12.9.2018).

³⁸ COM(2018) 634 final del 9.12.2018.

³⁹ In base a tale principio, nessuno può essere rimpatriato in un paese in cui abbia motivo di temere una persecuzione.

L'investimento nel dialogo con i paesi partner negli ultimi quattro anni ha portato a fare concreti passi avanti. La cooperazione nel quadro dei 17 accordi di riammissione esistenti e dei 6 più recenti dispositivi pratici sta cominciando a dare risultati per quanto riguarda l'identificazione, la fornitura di documenti e lo svolgimento ordinato dei rimpatri, unitamente a un sostegno operativo. Tuttavia, affinché questo quadro espliciti pienamente le sue potenzialità – e possa inoltre far fronte a eventuali aumenti delle necessità in materia di rimpatri – gli Stati membri devono sfruttare le possibilità che esso offre, devono partecipare attivamente alla gestione degli accordi e dei dispositivi, e devono segnalare alla Commissione ogni problema di attuazione. L'UE e i suoi Stati membri forniscono inoltre aiuto sostenendo il reinserimento delle persone oggetto di misure di rimpatrio: dal maggio 2017 più di 60 100 migranti hanno beneficiato di misure di assistenza al reinserimento.

La Commissione spingerà a elaborare nuovi dispositivi con altri partner. Negoziati sulla riammissione sono in corso con la Nigeria, la Tunisia e la Cina, e dovrebbero presto riprendere col Marocco. Ove necessario, dovrebbe essere attivata una più ampia gamma di effetti leva attinenti a tutte le politiche pertinenti dell'UE, in stretto coordinamento con effetti leva a livello degli Stati membri. La politica dell'UE in materia di visti ha già contribuito a facilitare i negoziati sulla riammissione, e il meccanismo di sospensione dei visti è servito per monitorare da vicino gli obblighi di riammissione. La Commissione accoglie favorevolmente l'accordo raggiunto fra il Parlamento europeo e il Consiglio sulla riforma del Codice dei visti, compresa la possibilità di adottare misure restrittive in materia di visti nei confronti di paesi terzi non cooperativi sulla questione della riammissione. Nuove misure per attivare effetti leva saranno fondamentali per intensificare la riammissione.

Prossimi passi principali

- Le istituzioni dell'UE devono garantire che il prossimo *quadro finanziario pluriennale* offra la portata e la flessibilità necessaria per approfondire la cooperazione in materia di migrazione con i paesi terzi partner.
- Gli Stati membri e l'UE dovrebbero dar seguito alle misure adottate nel dicembre 2018 per *combattere le reti del traffico di migranti*, anche intensificando il lavoro del Centro europeo contro il traffico di migranti di Europol.
- Il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero portare a termine i negoziati sulla *proposta della Commissione per il rafforzamento delle misure di rimpatrio*. Gli Stati membri dovrebbero già massimizzare il potenziale per migliorare l'efficacia di tali misure nell'ambito del quadro esistente.
- Gli Stati membri dovrebbero garantire il pieno ricorso *agli accordi e ai dispositivi di riammissione* e l'UE dovrebbe elaborare *nuovi accordi e dispositivi di riammissione* con altri paesi terzi.
- Gli Stati membri e l'UE dovrebbero ampliare i *partenariati operativi comuni* con i paesi terzi per sostenere attività come quelle delle squadre investigative comuni, il rafforzamento delle capacità e lo scambio di funzionari di collegamento.

2. Gestione delle frontiere – salvare vite umane e garantire la sicurezza delle frontiere esterne

Operazioni alle frontiere

Salvare la vita alle persone in pericolo in mare è uno degli obiettivi principali dell'azione dell'Unione in relazione alla gestione delle frontiere esterne dell'UE. L'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera coordina operazioni marittime congiunte per garantire un controllo efficace delle frontiere esterne dell'UE in mare. Tutte i mezzi impiegati in tali operazioni sono vincolati dal diritto internazionale e prestano assistenza a ogni nave in pericolo in mare. Le operazioni congiunte Themis, Poseidon e Indalo, insieme all'operazione Sophia nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune, apportano un contributo importante al controllo delle frontiere, così come alle attività di ricerca e soccorso. Nel solo 2018, quasi 39 300 persone sono state soccorse da mezzi impiegati nelle operazioni marittime dell'UE⁴⁰.

L'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera svolge inoltre attività operative coordinate alle frontiere esterne terrestri, contribuendo al controllo della migrazione irregolare e alla lotta contro i trafficanti, e fornendo inoltre informazioni di intelligence. È fondamentale che l'Agenzia abbia la capacità per reagire alle nuove tendenze, come l'aumento della pressione nel Mediterraneo occidentale. Essa, tuttavia, fa regolarmente fronte a una carenza di risorse umane e di attrezzature tecniche, e la responsabilità condivisa fra gli Stati membri e l'Agenzia non viene esercitata per fornire le risorse richieste. Le due componenti della guardia di frontiera e costiera europea sono interdipendenti e possono garantire l'integrità dello spazio Schengen solo se agiscono all'unisono.

La gestione delle frontiere deve avvalersi di tutti gli strumenti disponibili. Ciò significa utilizzare tutto il potenziale delle tecnologie dell'informazione. L'estensione e il potenziamento dei sistemi informatici usati per la gestione delle frontiere e la sicurezza ha creato nuove potenzialità nell'impiego, insieme, di questi strumenti. L'attuazione dei prossimi regolamenti sull'interoperabilità tra i sistemi d'informazione dell'UE – con le dovute garanzie in materia di protezione dei dati – consentirà alle autorità di applicare le regole più efficacemente.

La proposta della Commissione del settembre 2018 per una guardia di frontiera e costiera europea rafforzata e pienamente equipaggiata mira a costituire un passo decisivo verso una gestione delle frontiere veramente integrata. Tale proposta porterebbe la guardia di frontiera e costiera europea in una nuova fase operativa, creando un corpo permanente di 10 000 agenti operativi dotato di competenze esecutive e di attrezzature proprie, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e della sovranità degli Stati membri rispetto alle proprie frontiere. La ragione è che l'UE non è ancora sufficientemente attrezzata per affrontare le crisi alle frontiere esterne, in particolare nell'eventualità di un improvviso afflusso massiccio di migranti irregolari. Tale preparazione è l'aspetto di riferimento per stabilire se la frontiera esterna è da considerarsi abbastanza solida da ripristinare la fiducia in Schengen da parte dei cittadini dell'UE. I negoziati su questa proposta sono ora nella fase del dialogo trilaterale, il che mostra che tutte le istituzioni sono impegnate ad adottare tale atto prima delle elezioni del Parlamento europeo del 2019.

Collaborazione con i paesi terzi partner

Per la protezione delle frontiere esterne dell'UE è fondamentale fornire sostegno ai paesi terzi e cooperare con essi. Un primo passo consiste nel rendere possibili strette relazioni nelle attività svolte, per poter inviare squadre nell'ambito di operazioni congiunte su entrambe le parti delle frontiere esterne. La Commissione ha negoziato a tal fine accordi sullo status con

⁴⁰ Fonti: Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera e operazione Sophia.

cinque paesi dei Balcani occidentali. Accordi di questo tipo sono stati firmati con l'Albania, e siglati con la Macedonia del Nord (luglio 2018), la Serbia (settembre 2018), la Bosnia-Erzegovina (gennaio 2019) e il Montenegro (febbraio 2019).

L'esperienza dell'UE può inoltre apportare un importante contributo nel quadro di una cooperazione operativa attiva. L'Unione europea ha aiutato la guardia costiera libica ad aumentare considerevolmente la propria capacità di soccorso in mare, e a impedire che i trafficanti imbarchino persone su navi carrette. Deve essere intensificata la formazione, anche sui diritti umani e sul diritto marittimo internazionale. Poiché la Libia ha ufficialmente notificato all'Organizzazione marittima internazionale la sua area di ricerca e salvataggio, la sua capacità deve ora essere sostenuta attraverso un vero e proprio centro di coordinamento e soccorso marittimo. Il sostegno dell'UE è stato anche finalizzato a salvare vite umane sulle rotte terrestri: l'aiuto fornito dall'Unione europea e dagli Stati membri al Niger ha portato a una grossa riduzione dei flussi migratori, e il lavoro con l'Organizzazione internazionale per le migrazioni ha permesso di cercare e salvare più di 13 000 migranti nel deserto del Niger.

L'UE e gli Stati membri forniscono grossi aiuti e rafforzano le capacità dei partner per assisterli nella gestione delle loro frontiere. I programmi regionali hanno rappresentato un elemento centrale: il programma per una migliore gestione della migrazione nel Corno d'Africa ha contribuito all'organizzazione di pattuglie transfrontaliere congiunte e valichi di frontiera condivisi fra partner come l'Etiopia e il Sud Sudan, così come allo scambio di migliori prassi.

Questi tipi di attività vengono intrapresi anche in stretta cooperazione con i lavori svolti nel quadro della politica estera e di sicurezza comune e attraverso le missioni di politica di sicurezza e di difesa comune. Una missione dell'Unione europea di assistenza alle frontiere aiuta la Libia a sviluppare un più ampio quadro di gestione delle frontiere, e fornisce consulenza strategica ai principali ministeri. Oltre alla formazione della guardia costiera libica, il mandato dell'operazione Sophia riguarda lo smantellamento delle reti del traffico di migranti e del traffico di armi insieme ad attività di sorveglianza (ad esempio per il contrabbando di petrolio). In questo modo l'UE ha potuto contribuire significativamente al miglioramento della sicurezza marittima generale e al ripristino della stabilità nel Mediterraneo centrale. Nel dicembre 2018 il mandato dell'operazione Sophia è stato prorogato di tre mesi. Tuttavia, in assenza di una soluzione per quanto riguarda gli sbarchi, la questione della sua continuazione non è risolta.

Prossimi passi principali

- Il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero adottare la **proposta riveduta relativa alla guardia di frontiera e costiera europea** prima delle elezioni del Parlamento europeo.
- Gli Stati membri dovrebbero garantire che l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera disponga delle risorse necessarie per valutare regolarmente la situazione sul campo e garantire le **operazioni essenziali alle frontiere**. Il lavoro delle agenzie dell'UE sulla rotta del Mediterraneo occidentale dovrebbe essere intensificato.
- La Commissione e le agenzie dell'UE dovrebbero garantire che l'**interoperabilità** dei sistemi relativi alle frontiere e alla sicurezza venga rapidamente sviluppata e attuata, e che i primi elementi siano già operativi nel 2020.
- Il Consiglio, previa approvazione del Parlamento europeo, dovrebbe concludere rapidamente gli **accordi sullo status negoziati con i paesi dei Balcani occidentali** e garantirne l'immediata attuazione.

3. Un'UE che offre protezione e asilo

Modernizzare il sistema europeo comune di asilo

La Commissione è convinta del fatto che l'UE sia in grado di riformare il proprio sistema d'asilo per poter proteggere meglio i migranti in stato di necessità e poter offrire loro condizioni dignitose, provvedendo al tempo stesso a rimpatriare coloro che non hanno il diritto di soggiornare in Europa. L'UE deve mostrare ai propri cittadini che è capace di istituire un sistema d'asilo equo e adatto alle necessità e che, associato a più rigorose misure alle frontiere, possa permettere di gestire eventuali futuri aumenti della pressione migratoria. Il fatto che gli arrivi irregolari siano calati a livelli pari a quelli precedenti la crisi non può nascondere le carenze esistenti e la necessità che il sistema d'asilo venga ampiamente riformato.

Un approccio a livello dell'UE è assolutamente indispensabile. Deve essere basato su garanzie forti, che assicurino che ogni Stato membro si occupi delle domande d'asilo di cui è responsabile, e su un meccanismo di solidarietà strutturato e prevedibile, che faccia sì che nessuno Stato membro debba sopportare un onere sproporzionato. Il sistema d'asilo dell'UE può essere pienamente efficace e capace di ispirare fiducia solo se questa solidarietà è sistematica, e non ad hoc. Questo va di pari passo con norme chiare, semplici e comuni di trattamento delle richieste d'asilo, che prevedano un potenziamento delle prove biometriche a sostegno dell'attuazione delle norme, e un sufficiente supporto operativo e finanziario agli Stati membri.

Finché il trattamento dei richiedenti asilo varia considerevolmente da uno Stato membro all'altro, e finché la responsabilità dell'esame delle domande d'asilo può facilmente passare da uno Stato membro all'altro, il sistema d'asilo dell'UE rimarrà esposto agli abusi, alle domande multiple d'asilo e ai movimenti secondari. Vi è la necessità di norme più rigorose e di criteri armonizzati di concessione della protezione, così come di condizioni eque ed uguali per i richiedenti asilo e i beneficiari in tutta l'UE. Il sistema d'asilo può essere credibile solo se i richiedenti asilo cui è stata rifiutata la domanda e che non hanno più diritto di restare nell'UE sono rimpatriati rapidamente. A tal fine deve essere predisposto un collegamento automatico fra il sistema d'asilo e un efficace sistema di rimpatri, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali.

La Commissione ha presentato tutte le proposte necessarie per la realizzazione di questo obiettivo, e sostiene fermamente un approccio graduale nel portare avanti ciascuna proposta. Oggi, per cinque delle proposte relative alla riforma dell'asilo sono a portata di mano accordi politici equilibrati. Il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero ora sfruttare questa opportunità per completare il processo in tempo per le elezioni del Parlamento europeo, e per dimostrare ai cittadini la capacità dell'UE di fare progressi. Come affermato dalla Commissione nel dicembre 2018⁴¹, ognuna di queste proposte, in sé, apporta un considerevole vantaggio, e non esiste alcun ostacolo tecnico o giuridico all'adozione separata di una o più di esse. Il regolamento "Qualifiche" garantirebbe i diritti dei rifugiati riconosciuti e scoraggerebbe i movimenti secondari. La direttiva sulle condizioni di accoglienza servirebbe anch'essa a contrastare i movimenti secondari, garantendo condizioni armonizzate e dignitose ai richiedenti asilo in tutta l'UE. Il regolamento sull'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo permetterà a tale Agenzia di fornire maggiore assistenza agli Stati membri tramite un sostegno rapido e completo. Le nuove norme relative alla banca dati EURODAC permetterebbero agli Stati membri di individuare i movimenti secondari e di identificare meglio le persone che non hanno

⁴¹ COM(2018) 798 final del 4.12.2018.

diritto di soggiornare nell'UE. Il quadro dell'Unione per il reinsediamento garantirebbe percorsi sicuri e legali, permetterebbe di ridurre i flussi irregolari e faciliterebbe le relazioni con i partner esterni dell'UE. La Commissione continuerà a lavorare con il Parlamento europeo e con il Consiglio per fare progressi verso il traguardo finale.

La Commissione continua inoltre a monitorare il modo in cui l'attuale sistema d'asilo dell'UE viene applicato negli Stati membri, anche esaminando le carenze nell'attuazione delle legislazioni nazionali che recepiscono i vari strumenti, o le lacune che presentano tali legislazioni.

Sostegno dell'UE per la protezione all'estero

Offrire percorsi di reinsediamento sicuri e ordinati alle persone più in difficoltà rispecchia i valori dell'UE e rafforza la credibilità presso i paesi terzi partner. Il reinsediamento offre una via sicura verso l'Europa per coloro che hanno diritto alla protezione internazionale. Nell'ambito dell'attuale programma di reinsediamento dell'UE, 20 Stati membri si sono impegnati a fornire più di 50 000 posti alle persone più bisognose entro ottobre 2019. Più di 24 000 di questi impegni si sono già concretizzati, provvedendo a dare riparo nell'UE alle persone in questione. Il reinsediamento in corso di più di 2 000 persone dalla Libia, ad esempio, ha svolto un ruolo fondamentale nel dimostrare la capacità dell'UE di offrire protezione alle persone in acuto stato di necessità, in cooperazione con l'Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati UNHCR e le autorità nigerine. Ora gli Stati membri devono mantenere questo slancio e garantire che gli impegni rimanenti siano onorati entro la scadenza di ottobre.

La protezione dei rifugiati e dei migranti al di fuori dell'UE è stata una delle tematiche fondamentali della politica dell'UE dal 2015. Milioni di persone hanno beneficiato di sostegno tramite i programmi finalizzati alla copertura delle necessità di base e al miglioramento della qualità della vita di chi è obbligato a fuggire dai conflitti nel proprio paese. In particolare, la crisi prolungata in Siria ha creato enormi bisogni umanitari per più di 13 milioni di persone all'interno del paese e 5,6 milioni nei paesi vicini.

- Il sostegno dell'UE nell'ambito dello strumento per i rifugiati in Turchia contribuisce all'enorme compito che consiste nell'accogliere quasi 4 milioni di rifugiati in Turchia. Alla fine del 2018, l'assistenza umanitaria aveva permesso di prestare soccorso a 1,5 milioni di persone fra i rifugiati più vulnerabili attraverso la rete di sicurezza sociale di emergenza, un programma di aiuto e sicurezza sociale, e di sostenere più di 410 000 studenti nella frequenza scolastica⁴². Altri 600 000 bambini sono stati aiutati a inserirsi nel sistema scolastico turco. Sono state finanziate quattro milioni di visite mediche di base e più di 500 000 bambini siriani sono stati vaccinati. 1,2 miliardi di euro della seconda tranche di 3 miliardi di euro sono stati ora impegnati.
- Nel 2018 l'UE ha dato seguito agli impegni assunti in occasione della seconda conferenza di Bruxelles sul sostegno alla Siria e alla regione, portando il supporto totale fornito dall'UE e dai suoi Stati membri dall'inizio della crisi a quasi 17 miliardi di euro – cosa che fa dell'Unione europea il principale donatore. Così come in Turchia, l'UE ha fornito un considerevole sostegno umanitario agli sfollati interni in Siria e ai rifugiati e alle comunità d'accoglienza in Giordania e in Libano, e anche aiutato l'Iraq e l'Egitto. Complessivamente, nel 2018, il Fondo fiduciario regionale dell'UE in risposta alla crisi siriana è venuto in aiuto

⁴² Nel quadro del programma di trasferimento condizionale di denaro contante a favore dell'istruzione (Conditional Cash Transfer for Education (CCTE)).

a circa 2 milioni di rifugiati siriani e comunità d'accoglienza⁴³. La prossima, terza conferenza di Bruxelles sarà la principale conferenza di donatori in risposta alla crisi siriana nel 2019, e l'UE intende mantenere gli impegni assunti negli anni passati.

- I programmi di sviluppo e protezione regionali, concentrati sull'Africa settentrionale e sul Corno d'Africa, sostengono i paesi terzi che accolgono un gran numero di rifugiati per rispondere alle loro esigenze di protezione e sviluppo⁴⁴.
- La protezione è una questione centrale anche per il Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa, che integra gli aiuti umanitari e provvede alle necessità di base delle vittime di sfollamenti forzati. La sola regione del Corno d'Africa conta più di 4 milioni di rifugiati, e, secondo le stime, 10 milioni di sfollati interni: il Fondo fiduciario ha investito nell'assistenza alle popolazioni di rifugiati ai fini della loro autosufficienza, sostenendo al tempo stesso le comunità d'accoglienza. Una particolare attenzione, nel quadro del Fondo fiduciario, viene accordata alla promozione di una stabilizzazione essenziale in Somalia e in Sudan.

Gli sfollamenti forzati sono un fenomeno globale che richiede soluzioni globali. Disporre di sistemi d'asilo funzionanti, nei paesi terzi partner come nell'UE, è fondamentale. L'Unione europea dovrebbe sfruttare l'impulso dato dal Patto globale sui rifugiati, come piattaforma per continuare a utilizzare i quadri UE esistenti per aiutare i paesi terzi a fornire sostegno ai rifugiati al di fuori dell'UE.

Prossimi passi principali

- Il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero adottare il **nuovo quadro legislativo** necessario per istituire un sistema europeo comune di asilo all'altezza delle sfide del futuro. Le proposte prossime alla finalizzazione dovrebbero essere adottate prima delle elezioni del parlamento europeo.
- Gli Stati membri dovrebbero garantire che i 50 000 impegni di **reinsediamento** siano onorati entro la scadenza dell'ottobre 2019.
- L'UE e gli Stati membri dovrebbero mantenere il sostegno essenziale per la **protezione dei rifugiati e dei migranti nei paesi terzi**, anche adeguando il livello degli impegni precedentemente assunti alla terza conferenza di Bruxelles sulla Siria.

4. Migrazione legale e integrazione

I percorsi legali sono un elemento fondamentale della gestione della migrazione da parte dell'UE, come disincentivo al ricorso alle rotte irregolari, e una dimostrazione dell'impegno dell'UE verso autentici partenariati a lungo termine. Sono inoltre essenziali per permettere all'UE di rispondere alle esigenze attuali e future in materia di competenze lavorative. La migrazione legale avviene entro un quadro giuridico ben sviluppato a livello dell'UE per quanto riguarda le condizioni d'ammissione, le procedure e i diritti dei cittadini dei paesi terzi – un quadro nel cui ambito gli Stati membri decidono quanti cittadini di paesi terzi possono ammettere a fini economici. Tuttavia, la proposta più significativa in questo settore, che

⁴³ Il bilancio del Fondo fiduciario ha raggiunto 1,6 miliardi di euro alla fine del 2018, con il sostegno di 22 Stati membri e della Turchia, così come del bilancio dell'UE. Il 94 % è stato impegnato, per il 74 % sono stati firmati contratti, e sono stati erogati 690 milioni di euro. Una valutazione intermedia strategica ha raccomandato che il Fondo fiduciario dell'UE sia prorogato oltre la sua scadenza attuale del dicembre 2019.

⁴⁴ Finanziati nel quadro del Fondo Asilo, migrazione e integrazione. Dal 2015, circa 37 milioni di euro sono stati resi disponibili per progetti incentrati sulla protezione in Africa settentrionale, e 27,5 milioni di euro per progetti nel Corno d'Africa.

riguarda la revisione della direttiva "Carta blu", è attualmente in un'impasse. La Commissione presenterà a breve i risultati di un'ampia valutazione ("vaglio d'adeguatezza") del quadro regolamentare in materia di migrazione legale, per ulteriori consultazioni.

Nel frattempo sono in corso o in preparazione diversi progetti pilota relativi alla migrazione lavorativa, che costituiscono un importante elemento per preparare la strada a un nuovo approccio in materia di migrazione legale. Tali progetti pilota permettono di testare e di predisporre nuove strutture e approcci per gestire più efficacemente la migrazione legale con i principali paesi partner. Progetti che coinvolgono il Belgio e la Lituania, il Marocco e la Nigeria combinano il fatto di rimediare alla penuria di competenze nel settore informatico a un potenziale reinserimento alla fine del progetto. Sono inoltre in corso di valutazione altre proposte di progetti dalla Spagna e dalla Francia in cooperazione con paesi dell'Africa settentrionale. Tali specifici progetti vengono ad aggiungersi a un programma regionale sulla migrazione legale, adottato nel dicembre 2018, che associa la Germania a sistemi di mobilità con paesi selezionati nell'Africa settentrionale.

L'integrazione è una fase fondamentale del processo migratorio: garantisce che le capacità e le competenze delle persone che hanno il diritto di soggiornare nell'UE siano utilizzate e sviluppate a vantaggio di tutti, ma garantisce inoltre l'instaurazione di società inclusive e coese. La riuscita integrazione dei cittadini di paesi terzi soggiornanti regolarmente è quindi un aspetto fondamentale per il funzionamento della migrazione sia sul piano economico che sul piano sociale, dati i divari che esistono fra i cittadini di paesi terzi e i cittadini dell'UE in termini di occupazione, povertà, e accesso a servizi fondamentali come l'istruzione e la sanità. Sostenere l'integrazione dei cittadini di paesi terzi soggiornanti regolarmente e delle persone provenienti da un contesto migratorio è un elemento centrale del proposto quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027⁴⁵. Le azioni generalmente incentrate sulle fasi iniziali dell'integrazione includerebbero una formazione linguistica di base, corsi di educazione civica, e centri di consulenza nella forma di sportello unico⁴⁶. Altri tipi di misure interesserebbero un'integrazione più sistematica sul mercato del lavoro⁴⁷ e l'inclusione sociale dei cittadini di paesi terzi e delle persone provenienti da un contesto migratorio⁴⁸.

Un altro importante aspetto è la prevenzione e la lotta contro lo sfruttamento della manodopera, che costituisce un fattore di richiamo per la migrazione irregolare. La legislazione dell'UE vieta l'impiego di cittadini di paesi terzi in posizione irregolare e lo sfruttamento sul lavoro, e richiede norme minime per prevenire, individuare e sanzionare le violazioni.

⁴⁵ La proposta della Commissione introduce disposizioni comuni per sette fondi, che dovrebbero garantire migliori sinergie e quindi una maggiore efficienza nell'affrontare l'integrazione dei cittadini di paesi terzi soggiornanti regolarmente e delle persone provenienti da un contesto migratorio.

⁴⁶ Principalmente nel quadro del Fondo Asilo, migrazione e integrazione. Altre azioni includerebbero assistenza in settori come l'alloggio e la sanità e azioni volte a promuovere l'interazione con le società d'accoglienza.

⁴⁷ Questo include formazioni linguistiche basate sul lavoro, istruzione professionale e programmi di formazione, azioni a sostegno del lavoro autonomo, la promozione della partecipazione delle donne al mercato del lavoro, l'inclusione sociale, ecc., in funzione degli obiettivi specifici figuranti nella proposta di regolamento relativa al Fondo sociale europeo Plus.

⁴⁸ In particolare grazie a uno stanziamento del 25 % proposto per l'inclusione sociale nel quadro del Fondo sociale europeo Plus. Il Fondo europeo di sviluppo regionale può anche fornire sostegno a investimenti in nuove strutture di accoglienza e in edilizia sociale, così come nella riqualificazione di aree urbane e rurali depresse.

Prossimi passi principali

- La Commissione ultimerà l'ampia valutazione ("**vaglio d'adeguatezza**") del vigente quadro regolamentare in materia di migrazione legale e avvierà una consultazione con le parti interessate sui suoi risultati.
- Gli Stati membri, con l'aiuto dell'UE, dovrebbero intensificare i *progetti pilota relativi alla migrazione lavorativa* tramite un maggiore sostegno per i nuovi progetti e la creazione di sinergie fra i loro progetti esistenti.
- La Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero garantire il sostegno alle *misure di integrazione nell'ambito del prossimo quadro finanziario pluriennale*.
- L'UE dovrebbe sfruttare l'opportunità fornita dai nuovi programmi di finanziamento per migliorare il coordinamento, la corrispondenza delle competenze e il monitoraggio delle *misure di integrazione* attuate negli Stati membri.

V. CONCLUSIONI

A causa dell'aumento costante della pressione migratoria e del rischio di instabilità al di là delle frontiere dell'UE, la migrazione resterà al primo posto fra le sfide che l'Unione deve affrontare. Per questo motivo è fondamentale che essa si doti degli strumenti di cui avrà bisogno negli anni a venire: un partenariato solido con i paesi di origine e di transito, le risorse finanziarie necessarie e un quadro legislativo e una capacità operativa che rispecchino adeguatamente l'equilibrio fra solidarietà e responsabilità, che deve essere al centro dell'approccio globale dell'UE. La Commissione ritiene che l'adozione delle sue proposte di riforma del sistema europeo comune di asilo e di potenziamento della guardia di frontiera e costiera europea, così come la garanzia di sufficienti finanziamenti nell'ambito del prossimo quadro finanziario pluriennale – sempre mantenendo il livello di ambizione – siano il giusto modo di procedere se l'UE vuole essere all'altezza di queste sfide.

Un approccio globale – che comprenda azioni con i partner al di fuori dell'UE, alle frontiere esterne, e all'interno dell'UE - è indispensabile. Vi è una chiara correlazione fra delle politiche forti in materia di frontiere e migrazione e la nostra capacità di preservare i benefici dello spazio Schengen. Attualmente, 6 Stati Schengen hanno predisposto controlli alle frontiere interne⁴⁹. La Commissione ha indicato in che modo la sicurezza può essere intensificata attraverso controlli di polizia proporzionati e cooperazione di polizia, senza che siano necessari controlli di frontiera, e ha proposto modifiche alle norme relative al ripristino temporaneo dei controlli di frontiera alle frontiere interne⁵⁰. Tenuto conto di tutti gli sforzi compiuti per rafforzare la gestione delle frontiere esterne, e considerato il calo degli arrivi irregolari, è giunto il momento di fare un bilancio della situazione per eliminare i controlli alle frontiere interne e ristabilire il pieno funzionamento dello spazio Schengen.

I quattro anni intercorsi dall'adozione dell'agenda europea sulla migrazione hanno mostrato che la situazione richiede un'azione continua e determinata, che coinvolga tutti gli aspetti dell'approccio globale. La lezione da trarre è che un'azione comune e sforzi congiunti degli Stati membri e dell'UE, in stretta cooperazione con i partner al di fuori dell'UE, hanno permesso di ottenere risultati, e sono il solo modo per arrivare a una migliore gestione della migrazione e per garantire che i valori dell'UE restino il fondamento della nostra politica migratoria. È questo che i cittadini dell'UE si aspettano dall'Unione europea.

⁴⁹ L'Austria, la Germania, la Danimarca, la Svezia e la Norvegia per motivi legati alla crisi migratoria e ai movimenti secondari; la Francia principalmente a causa delle minacce terroristiche.

⁵⁰ C(2017) 3349 final del 12.5.2017, C(2017) 6560 final del 27.9.2017, e COM(2017) 571 final del 27.9.2017.