



Consiglio  
dell'Unione europea

**Bruxelles, 13 marzo 2024  
(OR. en)**

**7669/24**

**JAI 458  
MIGR 116  
ASILE 41  
FRONT 87  
RELEX 320  
VISA 38**

#### **NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	12 marzo 2024
Destinatario:	Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea

---

n. doc. Comm.:	COM(2024) 126 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO EUROPEO E AL CONSIGLIO Il giusto equilibrio sulla migrazione: un approccio equo e risoluto allo stesso tempo

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2024) 126 final.

---

All.: COM(2024) 126 final



Bruxelles, 12.3.2024  
COM(2024) 126 final

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

**Il giusto equilibrio sulla migrazione: un approccio equo e risoluto allo stesso tempo**

## I. INTRODUZIONE

La migrazione è una sfida europea che esige una risposta europea. È una lezione che l'Europa ha appreso a caro prezzo. La crisi dei rifugiati del 2015 e le altre sfide che si sono presentate a diverse frontiere esterne dell'Unione europea hanno rivelato le lacune della normativa dell'UE in materia di migrazione ed asilo, incompleta e ormai datata. Queste sfide hanno anche dimostrato quanto sia complesso gestire una situazione che colpisce gli Stati membri con modalità diverse, e in cui le azioni di uno Stato membro hanno conseguenze per gli altri. Da esse emerge chiaramente che la migrazione è una realtà globale che si può affrontare in maniera efficace soltanto operando di concerto con i nostri partner di tutto il mondo.

Al momento di entrare in carica la **Commissione von der Leyen** si è posta l'obiettivo di instaurare un quadro europeo nuovo e duraturo per la gestione della migrazione: un quadro che sia in grado di governare l'interdipendenza tra gli Stati membri, che offra una risposta adeguata e infonda nei cittadini europei la fiducia che la migrazione sia gestita in maniera efficace e umana, nel rispetto dei nostri valori.

Questa convinzione ha dato vita al **patto sulla migrazione e l'asilo**: un'ampia serie di riforme legislative. A quattro anni di distanza l'accordo politico raggiunto tra il Parlamento europeo e il Consiglio su queste riforme getta le basi per una gestione della migrazione equa, efficiente e sostenibile a lungo termine, un sistema in cui ogni Stato membro dell'UE disponga della flessibilità che gli permette di far fronte alle proprie sfide particolari e in cui nessuno sia lasciato solo sotto pressione.

Si tratta di un'**importante pietra miliare**. Eppure negli ultimi quattro anni l'UE e i suoi Stati membri hanno dovuto far fronte a una serie di sfide nuove e ricorrenti. Questo periodo è stato caratterizzato dal costante sforzo di **fare rapidamente fronte alle esigenze immediate** con un'azione operativa e mirata. Resistendo a una pressione costante e addirittura crescente su varie rotte migratorie, l'Unione europea è riuscita a dar prova dell'agilità necessaria per affrontare e superare sfide complesse. In particolare l'UE ha difeso, con un'azione forte e unitaria, le proprie frontiere esterne dalla strumentalizzazione degli esseri umani tentata dai regimi russo e bielorusso. Allo stesso tempo ha adottato un approccio basato sui principi e sull'umanità nei confronti di coloro che fuggono dalla guerra scatenata dalla Russia contro l'Ucraina, oltre che verso il gran numero di cittadini afghani evacuati negli Stati membri con una prolungata opera di reinsediamento; l'UE si è dimostrata così un continente affidabile, che garantisce protezione a chi ne ha bisogno e si assume il ruolo di attore globale.

Questo duplice approccio, che unisce alla ricerca di **riforme strutturali sostenibili** una **risposta operativa mirata** ha consentito all'Europa di lasciarsi alle spalle le fratture del passato e di consolidare un approccio comune alla gestione della migrazione e delle frontiere. Nell'avvenire occorrerà portare avanti insieme i due aspetti di quest'approccio: la migrazione non è un fenomeno passeggero, e tutto fa pensare che essa continuerà a imporre la propria presenza e a dominare l'agenda politica in futuro. Una migrazione legale gestita accuratamente e ordinata può costituire un'opportunità per le società e le economie europee, anche permettendo di colmare le carenze di manodopera e contemporaneamente fungendo da deterrente per la migrazione irregolare.

Le riforme legislative avranno certo un impatto trasformativo, che non sarà però immediato; non sarà mai possibile proteggere completamente il sistema dalle potenziali sfide. La differenza cruciale sta nel fatto che ora l'Unione ha consolidato un approccio alla migrazione dinamico e comune a livello UE. Di conseguenza gli Stati membri dell'UE dispongono oggi di strumenti migliori, rispetto a quanto sia mai avvenuto in passato, per affrontare sfide complesse e in continua evoluzione, e possono agire insieme con equità e decisione.

La presente comunicazione ripercorre i risultati e i progressi degli ultimi quattro anni. Individua le priorità immediate per rendere operative le misure già concordate, ed esamina i settori in cui occorre continuare il lavoro per integrare il nuovo sistema.

## **II. UN NUOVO QUADRO NORMATIVO**

Lo storico accordo politico concluso dal Parlamento europeo e dal Consiglio in merito al patto sulla migrazione e l'asilo rappresenta una grande svolta. Offrirà all'UE una solida base giuridica per una gestione globale e integrata della migrazione. Gli undici<sup>1</sup> provvedimenti legislativi interconnessi garantiranno un approccio collettivo per una migliore sicurezza delle nostre frontiere esterne, un sistema di solidarietà e responsabilità equo e più efficace e infine procedure di asilo efficienti per proteggere meglio chi ne ha bisogno.

### **1. I cambiamenti che saranno introdotti dal patto**

#### *Frontiere esterne più sicure*

Tutti i migranti irregolari saranno registrati e sottoposti a uno screening comprendente l'identificazione e controlli sanitari e di sicurezza. Dopo lo screening la procedura di frontiera sarà obbligatoria per coloro che probabilmente non necessitano di protezione, che rappresentano un rischio per la sicurezza o che tentano di ingannare le autorità. Ciascuno Stato membro sarà tenuto a dotarsi della capacità di ospitare in condizioni adeguate un certo numero di richiedenti asilo per la durata della procedura. Si applicheranno rigorose garanzie giuridiche e i minori non accompagnati saranno esentati dalla procedura di frontiera a meno che non rappresentino una minaccia per la sicurezza. Tutti gli Stati membri saranno tenuti a garantire il monitoraggio indipendente dei diritti fondamentali alla frontiera.

Rendendo sicure le frontiere esterne per controllare gli arrivi di migranti irregolari limitiamo eventuali movimenti secondari successivi e garantiamo uno dei diritti più preziosi per i cittadini dell'Unione europea, ossia il diritto di circolare all'interno dello spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne. Garantendo il rapido rimpatrio di coloro che sono respinti nel corso della procedura di frontiera, trasmettiamo un messaggio chiaro: il nuovo sistema europeo non tollererà abusi.

L'UE si doterà di un quadro giuridico specifico per gestire le situazioni di crisi, compresa la strumentalizzazione: un nuovo strumento giuridico fornirà un quadro stabile e prevedibile a livello di Unione per la gestione delle situazioni di crisi, con una componente di solidarietà rafforzata grazie alla quale saranno soddisfatte tutte le necessità dello Stato membro interessato. Alcune deroghe volte a risolvere la specifica situazione della strumentalizzazione forniranno agli Stati membri strumenti validi e mirati per proteggere le nostre frontiere esterne, preservando allo stesso tempo l'accesso all'asilo e il rispetto dei diritti fondamentali.

#### *Procedure rapide ed efficienti per l'asilo e il rimpatrio con garanzie individuali più solide*

Le nuove norme introdurranno procedure di asilo più efficaci, con limiti di tempo più brevi e norme più rigorose per le domande infondate o reiterate. L'UE potrà stilare elenchi di paesi

---

<sup>1</sup> Il regolamento che introduce lo screening e il regolamento di modifica per facilitare lo screening (ECRIS-TCN), il regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, il regolamento sulle procedure di asilo (la procedura di rimpatrio alla frontiera è stata spostata in uno strumento legislativo a sé stante), il regolamento concernente le situazioni di crisi nel settore della migrazione e dell'asilo (contenente disposizioni sulla strumentalizzazione), il regolamento Eurodac, la direttiva sulle condizioni di accoglienza, il regolamento qualifiche, il regolamento sul quadro per il reinsediamento, il regolamento che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, la direttiva sul permesso unico, la direttiva "Carta blu UE".

terzi sicuri e paesi d'origine sicuri, da utilizzare accanto agli elenchi nazionali. Queste norme più rigorose sono compensate da importanti garanzie per i diritti delle persone, tra cui la consulenza legale gratuita in tutte le procedure, con particolare attenzione per i gruppi vulnerabili come i minori non accompagnati e le famiglie con bambini. Nuovi obblighi inseriti in tutti gli atti giuridici faranno sì che per i minori non accompagnati sia nominato rapidamente un rappresentante che ne curi l'interesse superiore.

Le nuove norme accentueranno la convergenza tra gli Stati membri in merito ai criteri per riconoscere lo status di rifugiato o alla qualità delle condizioni di accoglienza. Tra le norme a livello UE sulle condizioni di accoglienza figureranno un accesso più rapido al mercato del lavoro, un migliore accesso all'istruzione per i minori migranti e la protezione delle persone vulnerabili. Allo stesso tempo migliorerà la preparazione degli Stati membri nella gestione dei sistemi di accoglienza. Sono stati concordati criteri maggiormente armonizzati per il riconoscimento della protezione internazionale, precisando i diritti e gli obblighi dei beneficiari. L'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo ora istituita a pieno titolo dispone di strumenti nuovi per aiutare gli Stati membri ad accrescere la convergenza delle pratiche di asilo e accoglienza. Il nuovo meccanismo di monitoraggio consentirà all'Agenzia di monitorare l'applicazione operativa e tecnica del nuovo quadro giuridico.

*Un sistema di solidarietà e responsabilità equo e più efficace.*

Per la prima volta l'Unione si doterà di un meccanismo di solidarietà permanente, grazie al quale nessuno Stato membro sarà lasciato da solo e tutti contribuiranno. Gli Stati membri si offriranno reciprocamente sostegno per quanto riguarda la solidarietà alle persone (ricollocazione o compensazione in caso di movimenti secondari), sostegno operativo e contributi finanziari, anche per i progetti in paesi terzi. Gli Stati membri scelgono il tipo di solidarietà che desiderano offrire sulla base di un criterio di distribuzione obbligatorio. È possibile destinare i contributi di solidarietà agli Stati membri che si trovano a fronteggiare grandi volumi di arrivi in seguito a operazioni di ricerca e soccorso.

Sono state rafforzate le norme per determinare lo Stato membro competente per la domanda di asilo: è stato inserito un nuovo criterio di responsabilità per i diplomati e i criteri relativi alla famiglia sono stati resi più rigorosi. Nuove norme in materia di cessazione renderanno più equilibrata la competenza delle domande trattate dallo Stato membro di primo ingresso nella procedura di frontiera. In caso di movimenti secondari il ritrasferimento delle persone nello Stato membro competente diverrà anch'esso più efficiente.

Il sistema prevederà norme efficaci per individuare e prevenire i movimenti secondari, come per esempio il fatto che l'intera gamma delle condizioni di accoglienza materiali sarà fornita soltanto nello Stato membro competente. Le nuove norme limitano pure la possibilità di cessazione o passaggio di competenza tra Stati membri, e impediscono pertanto al richiedente di scegliere quale Stato membro divenga competente per l'esame della domanda.

La banca dati Eurodac aggiornata contribuirà all'attuazione delle nuove politiche in materia di asilo, reinsediamento, protezione temporanea e rimpatrio. Servirà inoltre agli Stati membri per individuare i movimenti secondari e farvi fronte.

## **2. Tradurre il patto in realtà**

Questo nuovo quadro giuridico sarà efficace soltanto nella misura in cui ne saranno efficaci l'attuazione e l'applicazione. Ciò comporta il recepimento e l'applicazione di nuovi provvedimenti legislativi, infrastrutture nuove o aggiornate, nuovi sistemi e l'intensificazione della programmazione finanziaria. La Commissione sosterrà i preparativi degli Stati membri

con finanziamenti e analisi delle lacune, con il monitoraggio e con l'ulteriore sostegno delle agenzie dell'UE. È essenziale sfruttare in maniera efficace i due anni che ci separano dall'applicazione del patto.

La Commissione ha avviato i preparativi per attuare e rendere operativo il patto. Entro giugno 2024 presenterà un **piano comune di attuazione** che indicherà il percorso da seguire mediante una tabella di marcia, un calendario e le tappe per le azioni dell'UE e quelle nazionali. Il piano rileverà le lacune e le fasi operative necessarie per far sì che tutti gli Stati membri mettano a punto le capacità giuridiche e operative necessarie per applicare con successo la nuova normativa entro il 2026.

In linea con la logica del patto, ciascuno Stato membro deve inquadrare questo lavoro in un approccio strategico alla gestione della migrazione e dell'asilo a livello nazionale. Tutti gli Stati membri dovranno adottare misure per trovarsi pronti ad attuare il patto, ma non tutti sono confrontati alle medesime sfide. Il piano di attuazione della Commissione comprenderà analisi delle lacune specifiche per paese, che gli Stati membri potranno usare come base per elaborare i **piani di attuazione nazionali**. Gli Stati membri dovranno sviluppare strategie nazionali, le quali costituiranno a loro volta la base di una strategia quinquennale europea sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che la Commissione dovrà redigere entro 18 mesi dall'entrata in vigore delle nuove norme.

L'efficace realizzazione di una transizione coronata da successo costituirà un'importante priorità comune nei prossimi due anni. Il contributo dell'UE comporterà un **sostegno tecnico, operativo e finanziario** offerto dalla Commissione e dalle agenzie dell'UE. In termini di finanziamenti è disponibile una cospicua dotazione, integrata dai fondi messi a disposizione dall'imminente revisione intermedia dei vigenti programmi concernenti il Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF) e lo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti (BMVI), e da altri 2 miliardi di EUR derivanti dalla revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale, destinati a promuovere l'attuazione del patto.

### III. RISPOSTA OPERATIVA MIRATA

Le istituzioni europee e gli Stati membri hanno cercato di svolgere il ruolo di architetti di questo nuovo quadro giuridico, ma nel contempo si sono dovuti impegnare intensamente come squadra di pronto intervento per far fronte a una serie di sfide nuove e ricorrenti.

In quest'opera l'UE ha ampliato la propria gamma di strumenti per scoraggiare e prevenire i movimenti irregolari e il traffico di migranti, ma anche per rispondere alle mutevoli tendenze dell'attività migratoria nel momento stesso in cui si presentano. I vari miglioramenti introdotti negli ultimi anni hanno consentito all'Unione europea di attrezzarsi e prepararsi meglio per la gestione quotidiana della migrazione, ma anche di far fronte a sfide eccezionali e inattese.

#### 1. Un approccio che prenda in considerazione l'intero tragitto

Una delle principali innovazioni degli ultimi anni è consistita nel passaggio a un approccio che prenda in considerazione l'intero tragitto, in modo da contemplare i movimenti misti di profughi e migranti tenendo presente l'intero spettro di situazioni in cui queste persone possono trovarsi e da trattare questi problemi insieme ai paesi di origine e di transito.

La Commissione ha elaborato quattro **piani d'azione dell'UE** – dedicati alle rotte dei Balcani occidentali, del Mediterraneo centrale, dell'Atlantico/Mediterraneo occidentale e del

Mediterraneo orientale – per tracciare il percorso di un'azione collettiva e operativa su queste rotte. I piani d'azione prevedono una serie di azioni oggi ormai completate o in via di attuazione piena. Questo approccio più mirato e coordinato ha accresciuto la reattività e l'agilità dell'Unione di fronte all'evolversi delle sfide, grazie a un ampio ventaglio di misure a breve e medio termine.

I piani d'azione dell'Unione rispecchiano le specificità di ciascuna rotta e, anche grazie all'operato delle agenzie dell'UE, rafforzano il sostegno fornito dall'UE agli Stati membri sotto pressione migratoria e ai paesi partner con azioni volte a ridurre la migrazione irregolare e non sicura.

Il peculiare valore aggiunto di quest'approccio è consistito nel concentrare il lavoro sulle misure prioritarie e nel garantirne un seguito coerente, attingendo all'intero arsenale di strumenti politici e operativi a disposizione dell'Unione.

### ***I piani d'azione dell'Unione europea***

**Il piano d'azione dell'UE per il Mediterraneo centrale** adottato nel novembre 2022 propone 20 misure, tra cui il potenziamento della gestione delle frontiere e della migrazione nei principali paesi dell'Africa settentrionale, in particolare la Tunisia, l'Egitto e la Libia, l'ampliamento dell'impronta delle agenzie dell'UE nella regione e l'operatività dell'iniziativa Team Europe per la rotta del Mediterraneo centrale. Nel settembre 2023 il piano è stato integrato da un piano in dieci punti specifico per Lampedusa.

**Il piano d'azione dell'UE per i Balcani occidentali** adottato nel dicembre 2022 indica 20 misure operative strutturate in cinque pilastri: 1) rafforzamento della gestione delle frontiere lungo le rotte; 2) procedure d'asilo rapide e sostegno alla capacità di accoglienza; 3) lotta al traffico di migranti; 4) potenziamento della cooperazione in materia di riammissione e dei rimpatri; 5) allineamento della politica dei visti. Il piano d'azione ha rafforzato la cooperazione con i partner in materia di gestione della migrazione e delle frontiere lungo la rotta dei Balcani occidentali.

**Il piano d'azione dell'Unione europea per le rotte del Mediterraneo occidentale e dell'Atlantico** adottato nel giugno 2023 si concentra sul rafforzamento delle misure operative di ricerca e soccorso, sulla prevenzione delle partenze irregolari, sulla protezione delle frontiere e sulle procedure di rimpatrio, oltre che sulla migrazione della forza lavoro. L'approccio che in tale ambito prende in considerazione l'intero tragitto ha intensificato la cooperazione con il Marocco, la Mauritania, il Senegal, la Costa d'Avorio e la Gambia. Gli obiettivi comprendono il rafforzamento delle capacità, l'intensificazione della lotta contro il traffico di migranti, la gestione delle frontiere, la protezione, la migrazione della forza lavoro e la soluzione dei problemi di sicurezza nel Sahel.

**Il piano d'azione dell'Unione europea per la rotta del Mediterraneo orientale** adottato nell'ottobre 2023 si concentra sulla prevenzione delle partenze irregolari, la lotta al traffico di migranti e l'offerta di percorsi legali di migrazione. Prevede il potenziamento della cooperazione con i paesi di origine e transito in Asia e in Africa. Tra le attività che rendono più efficace la gestione delle frontiere lungo la rotta figurano il sostegno alla capacità di gestione delle frontiere lungo le frontiere orientali della Turchia e alle frontiere terrestri e marittime esterne dell'UE. Rimane essenziale la piena ed efficace attuazione della dichiarazione UE-Turchia e dell'accordo di riammissione UE-Turchia.

## 2. Gestione rafforzata delle frontiere esterne

L'Unione europea opera con scrupolosa gradualità per migliorare la gestione delle frontiere esterne. Ai progressi tecnologici si è accompagnata la revisione dei criteri con cui gli Stati membri dell'UE condividono le informazioni sulla gestione delle frontiere.

Per favorire una migliore comprensione delle sfide in materia di migrazione e sicurezza, che si presentano in continua evoluzione alle frontiere, la Commissione ha collaborato strettamente con gli Stati membri e le agenzie per sviluppare una conoscenza situazionale comune a livello di Unione europea. Dal 2021 il potenziamento del **sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR)** offre alle autorità nazionali un quadro esauriente e aggiornato della situazione alle frontiere esterne dell'UE. Consente agli Stati membri di scambiarsi reciprocamente informazioni, oltre che di scambiarle con Frontex e i paesi vicini.

In risposta all'incremento degli arrivi irregolari, il **programma di preparazione e di risposta alle crisi nel settore della migrazione** ha intensificato il lavoro per migliorare l'individuazione precoce e il monitoraggio delle tendenze migratorie, dedicando alle aree di interesse per gli Stati membri analisi dettagliate e scambi di informazioni, in modo da anticipare le nuove pressioni sulle frontiere esterne.

La formazione di una conoscenza situazionale globale ed efficiente non si arresta però alle frontiere esterne dell'UE. È fondamentale allacciare stretti rapporti di collaborazione e partenariato con i paesi vicini e i paesi partner. Nel corso di questo mandato sono stati raggiunti notevoli risultati, tra cui 17 accordi di lavoro attivi con Frontex e cinque accordi di status, che comprendono sistematicamente garanzie relative ai diritti fondamentali. Attualmente più di 500 funzionari di collegamento operano nei paesi terzi nel quadro di una rete UE comune. Il loro ruolo consiste nel raccogliere e condividere informazioni essenziali per tracciare un quadro situazionale comune a livello europeo.

### *Un nuovo standard di riferimento per la gestione delle frontiere*

L'UE ha proseguito le attività per approntare il sistema di gestione delle frontiere tecnologicamente più avanzato al mondo. Il sistema di informazione visti aggiornato colmerà le lacune nelle informazioni sulla sicurezza grazie a un migliore scambio di informazioni tra gli Stati membri. Da marzo del 2023 il sistema d'informazione Schengen rinnovato fornisce alle autorità nazionali informazioni più complete e attendibili sulle persone per migliorare la gestione della sicurezza e delle frontiere.

Quest'anno segnerà anche una tappa verso il varo del quadro di interoperabilità, che consentirà di connettere tutti i principali sistemi di informazione. Si tratta di uno strumento essenziale per colmare le eventuali lacune di cui possono approfittare i criminali, i quali sfuggirebbero all'individuazione usando identità fraudolente. Il primo elemento, il sistema ingressi/uscite per la registrazione dei viaggiatori provenienti da paesi terzi, prenderà il via in autunno. Seguirà poco dopo l'autorizzazione ai viaggi ETIAS per i viaggiatori esenti dall'obbligo di visto. Quando andrà ad aggiungersi alla nuova banca dati Eurodac, disporremo di un controllo completo su coloro che entrano nell'UE. Qualora sia rilevata una minaccia per la sicurezza, la persona è trattenuta o rimpatriata nel paese d'origine.

### *Maggiore capacità operativa alle frontiere esterne*

Nel corso dell'ultimo decennio le frontiere esterne dell'UE sono state rafforzate progressivamente tramite l'impiego di personale delle agenzie dell'UE a sostegno degli Stati membri. Grazie al potenziamento del mandato, Frontex è stata in grado di offrire agli Stati



membri un contributo più efficace nella gestione delle frontiere esterne, in linea con la gestione europea integrata delle frontiere.

Oggi 2 650 operatori delle guardie di frontiera e costiera sono impiegati, nell'ambito del corpo permanente, a sostegno degli Stati membri nei controlli di frontiera, nelle operazioni di rimpatrio e nella sorveglianza delle frontiere. È essenziale continuare a sostenere l'Agenzia affinché possa assolvere completamente il suo mandato, anche con l'inquadramento di 10 000 operatori delle guardie di frontiera e costiera nel corpo permanente entro il 2027. A tal fine è ora essenziale che Frontex, gli Stati membri e la Commissione attuino il piano d'azione che accompagna la valutazione del regolamento sulla guardia di frontiera e costiera. Esperti delle agenzie dell'UE come l'EUAA, Europol, Frontex ed Eurojust operano ai più importanti punti di ingresso per coadiuvare le autorità nazionali nell'identificazione delle persone che entrano nell'Unione.

Alcuni nuovi **progetti pilota alle frontiere esterne fondamentali** (Bulgaria-Turchia, Romania-Serbia) hanno irrobustito la gestione delle frontiere esterne, rafforzato la cooperazione con i paesi vicini e velocizzato le procedure di asilo e di rimpatrio. Questi progetti stanno già producendo risultati tangibili: la Bulgaria, per esempio, ha raddoppiato la capacità di ospitare operatori del corpo permanente di Frontex, passando da 124 a 264. Da marzo 2023 si sono inoltre svolte più di 400 missioni di pattugliamento miste rumeno-serbe, che hanno contribuito all'efficacia della gestione della frontiera esterna tra Romania e Serbia. Entrambi i progetti sono stati prorogati oltre il periodo di attuazione iniziale (marzo-ottobre 2023). Su tale base **Bulgaria e Romania** svilupperanno l'iniziativa, trasformandola in una cooperazione a lungo termine tesa a potenziare la gestione delle frontiere e della migrazione; hanno firmato **quadri di cooperazione** a tal fine. Il successo di quest'esperienza può costituire la base di quadri di cooperazione più ampi, anche a livello regionale.

#### *Miglioramento della cooperazione alle frontiere marittime*

Almeno a partire dalla metà degli anni Novanta del secolo scorso, migliaia di persone attraversano ogni anno il Mediterraneo su imbarcazioni per cercare asilo o migrare in Europa: di conseguenza, negli ultimi anni il Mediterraneo è diventato per i migranti teatro di un numero sempre maggiore di tragedie e morti. Per gestire 46 000 km di costa è necessario intensificare la cooperazione fra tutti i soggetti coinvolti, allo scopo di salvare vite umane.

Gli Stati membri dell'UE svolgono operazioni di soccorso di ampia portata per scongiurare la perdita di vite umane in mare; sono stati coadiuvati, nel corso degli anni, da una serie di operazioni marittime della guardia di frontiera europea. In alcuni paesi costieri dell'UE i continui sbarchi di migranti soccorsi da operazioni sia nazionali che private sollecitano considerevolmente i sistemi di asilo, migrazione e gestione delle frontiere.

Prestare assistenza a chiunque si trovi in pericolo in mare è un obbligo ai sensi del diritto internazionale. La Commissione non ha alcun ruolo formale nel coordinamento delle operazioni di ricerca e soccorso o nell'individuazione di un luogo sicuro per lo sbarco delle persone assistite: questi aspetti rientrano nelle competenze nazionali. Continua tuttavia a promuovere una cooperazione più strutturale in questo campo, in particolare tramite il **gruppo di contatto europeo per la ricerca e il soccorso**, istituito nel 2021 quale piattaforma di dialogo strutturato tra gli Stati membri dell'UE, i paesi associati Schengen e altri portatori di interessi per l'attuazione del quadro giuridico e l'evoluzione delle pratiche di ricerca e soccorso.

Gli Stati membri dell'UE non sono i soli ad affacciarsi sul Mediterraneo; sono state intensificate le iniziative per indurre i paesi terzi della costa nordafricana ad assumersi parte della responsabilità di scongiurare la perdita di vite in mare. L'Unione ha finanziato l'**offerta di competenze, attrezzature e formazione**, come pure lo sviluppo delle capacità di organismi

importanti quali il centro di coordinamento del soccorso in mare in Libia. Alla Libia sono state consegnate navi per le operazioni di ricerca e soccorso, mentre i motori e i pezzi di ricambio forniti alla Tunisia sono serviti per la manutenzione di 17 navi usate dalla guardia costiera, al pari delle forniture di radar e sistemi di comunicazione. L'attrezzatura è integrata dalla formazione: ciò significa tra l'altro avvalersi del concetto di "gestione umanitaria delle frontiere" formulato dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni per promuovere in Egitto un approccio alla gestione delle frontiere basato sui diritti umani, e un'attività di monitoraggio e formazione in materia di diritti umani per il ministero dell'Interno e la guardia di frontiera libici. Per il prossimo futuro si prevede di istituire un'accademia di formazione in Libia e di elaborare un piano di studi per il personale tunisino. Tutti i programmi in materia di migrazione finanziati dall'UE sono monitorati attentamente, anche per mezzo di una valutazione esterna; il sistema di monitoraggio indipendente già in funzione per la Libia sarà ulteriormente rafforzato in altre regioni dell'Africa settentrionale al fine di verificarne l'attuazione anche per quanto riguarda il rispetto dei diritti umani.

L'azione dell'UE in materia di attraversamenti marittimi è consistita essenzialmente in un'opera di prevenzione delle partenze irregolari: ha unito alla lotta contro il traffico di migranti il tentativo di affrontare le cause di fondo della migrazione irregolare nei paesi di origine e di transito, lo svolgimento di estese campagne di informazione sui rischi mortali degli attraversamenti su imbarcazioni e infine l'offerta di credibili alternative che rendano possibile la migrazione legale. Anche un migliore sistema di rimpatri e una cooperazione più intensa in materia di riammissione con i paesi terzi costituiscono un valido deterrente per gli attraversamenti marittimi irregolari.

Il patto rappresenterà un'altra parte della soluzione. La nuova normativa presta scrupolosa attenzione alla specificità degli arrivi che seguono le operazioni di ricerca e soccorso. In particolare il nuovo quadro di solidarietà farà sì che la pressione degli arrivi connessi alle operazioni di ricerca e soccorso non gravi in maniera sproporzionata sui soli Stati mediterranei. Per affrontare le complesse realtà mediterranee sono tuttavia necessari i costanti sforzi di tutti, sia per ridurre lo spazio in cui operano i trafficanti sia per porre fine all'inutile sacrificio di vite umane.

### **3. Lotta alle reti criminali responsabili del traffico di migranti**

Più del 90 % dei migranti irregolari giunge nell'Unione europea con l'aiuto di trafficanti. Le organizzazioni criminali ricavano enormi profitti mettendo a repentaglio vite umane in viaggi irti di pericoli. I migranti irregolari si trovano poi di fronte alla prospettiva di un'esistenza precaria e al rischio di ulteriore sfruttamento. Nel discorso sullo stato dell'Unione 2023 la presidente von der Leyen ha invitato a rafforzare tutti gli strumenti a disposizione dell'UE per contrastare efficacemente il traffico di migranti.

Nel **pacchetto contro il traffico di migranti**<sup>2</sup> del novembre 2023 la Commissione ha proposto di aggiornare il quadro giuridico, che risale ormai a 20 anni fa, introducendo una definizione del reato di traffico di migranti e inasprendo le pene. Le proposte del pacchetto rafforzerebbero anche la governance dell'UE in materia di traffico, potenziando il ruolo di Europol e la cooperazione interagenzia nella lotta contro il traffico di migranti. Il potenziamento del Centro europeo contro il traffico di migranti, dotato di funzionari di collegamento distaccati in maniera permanente anche da Eurojust, segnerebbe un cambio di passo nella capacità di Europol di coadiuvare le operazioni e le indagini sul campo effettuate dagli Stati membri.

---

<sup>2</sup> Sintetizzato in [EU stepping up the fight against migrant smuggling \(europa.eu\)](https://europa.eu/european-council/en/eu-stepping-up-the-fight-against-migrant-smuggling)

Parallelamente è stata varata un'**alleanza mondiale per contrastare il traffico di migranti**, con un invito ad agire. Le principali attività dell'alleanza consistono nell'impedire che le persone cadano preda dei trafficanti, grazie a una gestione delle frontiere più rigorosa, a campagne di informazione e a una rinnovata attenzione per gli aspetti digitali del traffico; nella risposta al traffico di migranti con il coordinamento delle attività di contrasto e il sequestro dei profitti criminali; nell'affrontare le cause di fondo della migrazione irregolare promuovendo l'accesso a un'istruzione di qualità e la creazione di possibilità economiche sostenibili e di posti di lavoro dignitosi, e nell'offrire un maggior numero di alternative legali in modo da scoraggiare le partenze irregolari. Nel corso del 2024 si terranno riunioni di esperti dedicate a questi temi.

L'attività in questo senso si basa sul **piano d'azione rinnovato contro il traffico di migranti (2021-2025)**, che ha aperto nuovi percorsi di cooperazione con i paesi partner per mezzo di partenariati operativi, specifici e mirati, per la lotta contro il traffico di migranti. Tali iniziative integrano il lavoro già in corso tramite le **task force operative** di Europol, in particolare lungo la rotta del Mediterraneo centrale.

**I partenariati operativi per la lotta contro il traffico di migranti** specifici e mirati, conclusi con paesi partner, Stati membri e agenzie delle Nazioni Unite contrastano il traffico di migranti nelle ubicazioni più importanti. Il primo partenariato, avviato con il Marocco nel luglio 2022, ha aperto la strada a una cooperazione più intensa con Frontex ed Europol, che potrebbe comprendere la conclusione di un accordo di lavoro e lo spiegamento di un funzionario di collegamento. Il partenariato operativo stipulato con la Tunisia nell'aprile 2023 contempla negoziati per un accordo di lavoro con Europol e un'ulteriore cooperazione con CEPOL; sarà integrato da un programma da 18 milioni di EUR per la lotta contro il traffico di migranti e la tratta di persone in Tunisia. Nel novembre 2022 è stato varato un partenariato operativo regionale con i Balcani occidentali, seguito nel giugno 2023 da un programma regionale di lotta al traffico di migranti da 36 milioni di EUR. Concentrandosi sul sostegno alla cooperazione tra autorità di contrasto e giudiziarie contro le reti criminali e attingendo a finanziamenti dell'UE e alle competenze delle agenzie dell'Unione per accrescere la capacità di gestione delle frontiere, è già stato possibile effettuare un maggior numero di indagini, arresti e azioni penali.

Oltre ai partenariati operativi per la lotta contro il traffico di migranti, la Commissione si serve della cooperazione operativa bilaterale e regionale contro il traffico di migranti in Africa e in Asia. Tale cooperazione include il sostegno alla cooperazione tra autorità di contrasto e giudiziarie e lo sviluppo di capacità nella gestione delle frontiere terrestri e marittime, nonché campagne di informazione e di sensibilizzazione. Nella primavera del 2023 sono state varate **campagne d'informazione** finanziate dall'UE, tese a informare i migranti sui pericoli che corre chi accetta l'aiuto dei trafficanti; queste campagne sono dirette ai paesi di origine e di transito siti lungo le principali rotte migratorie: Nigeria, Tunisia, Marocco, Senegal, Gambia, Pakistan, Iraq.

Spesso il traffico di migranti può sfruttare rotte internazionali di viaggio consolidate. Nel giugno 2023 la Commissione ha adottato una serie di strumenti volti a contrastare l'**uso di mezzi di trasporto commerciali** per favorire la migrazione irregolare nell'UE. Fra questi strumenti figurano misure operative e diplomatiche tese a combattere il crescente uso abusivo del trasporto commerciale da parte delle reti criminali dedite al traffico di migranti. La serie di strumenti è stata attivata per inquadrare le discussioni con i paesi partner (Turchia, Pakistan), contribuendo così a ridurre gli arrivi irregolari nell'UE, in particolare a Cipro.

Il traffico di migranti è agevolato anche dal fatto che talvolta le persone possono avvicinarsi all'Unione valendosi dei **regimi di esenzione dal visto** legalmente vigenti in paesi limitrofi all'UE. L'allineamento ai regimi di esenzione dal visto dell'UE può contribuire a ridurre queste opportunità per i trafficanti. Un'azione concertata, che sottolinea il reciproco interesse ad allineare la politica dei visti con l'UE, è stata intrapresa dalla Commissione e dagli Stati membri

ed ha prodotto notevoli risultati nei Balcani occidentali durante il 2022 e il 2023. Per attenuare ulteriormente tale vulnerabilità la Commissione ha proposto di rafforzare le opzioni di azione in questo campo, modificando il meccanismo di sospensione dei visti per inserire il mancato allineamento della politica dei visti come nuovo motivo di sospensione dell'esenzione dal visto.

Nei mesi e negli anni a venire sarà essenziale **completare la serie di strumenti legislativi** sul traffico di migranti proposta dalla Commissione per superare le principali sfide che si profilano. Sono comprese le proposte volte ad accrescere l'efficacia delle indagini e delle azioni penali contro i trafficanti di migranti. Rivestirà grande importanza il seguito collettivo all'invito ad agire per un'alleanza mondiale per contrastare il traffico di migranti. Il primo gruppo tematico di esperti dedicato all'uso delle tecnologie digitali a fini del traffico di migranti è previsto per l'aprile 2024 e cercherà soprattutto di coinvolgere i prestatori di servizi online e le imprese private nel contrasto alla dimensione online del traffico di migranti. In maggio la Danimarca ospiterà una conferenza sui partenariati reciproci, che costituirà un'importante occasione per fare il punto della situazione e lavorare alle prossime fasi. Il potenziamento della cooperazione pratica tra agenzie dell'UE, autorità di contrasto degli Stati membri e partner esterni formerà la base dell'azione contro le bande criminali che dirigono il traffico di migranti.

#### **4. Un atteggiamento più risoluto in materia di rimpatri**

La maggiore efficacia dei rimpatri è un elemento importante della risposta dell'UE alla migrazione irregolare; scoraggia inoltre coloro che vorrebbero tentare un ingresso non autorizzato. L'istituzione di un sistema di rimpatri efficace e comune a livello UE costituisce un pilastro fondamentale del patto sulla migrazione e l'asilo, riaffermato peraltro nella strategia dell'UE sui rimpatri volontari e la reintegrazione.

A tal fine è necessario in primo luogo introdurre negli Stati membri efficaci sistemi di attuazione delle decisioni di rimpatrio. L'Unione europea sostiene gli Stati membri in questo processo sia tramite finanziamenti sia per mezzo del sostegno operativo delle agenzie dell'UE competenti. Attualmente però le decisioni di rimpatrio effettivamente attuate rimangono meno di una su cinque.

##### *Potenziamento delle azioni di rimpatrio e riconoscimento reciproco delle decisioni di rimpatrio*

Sono ora in funzione strutture dedicate per l'offerta di sostegno mirato agli Stati membri. Il coordinatore UE dei rimpatri, in stretta collaborazione con la rete ad alto livello per i rimpatri, opera per migliorare le prestazioni in questo campo.

In tale contesto la **tabella di marcia per i rimpatri** recentemente istituita offre un quadro flessibile, attualmente imperniato su cinque azioni principali: azioni di identificazione comuni che portano al rilascio di documenti di viaggio confermati da Frontex in relazione a sette destinazioni prioritarie (Iraq, Bangladesh, Pakistan, Tunisia, Nigeria, Senegal e Gambia); rimpatrio volontario assistito, reintegrazione sostenibile e operazioni di rimpatrio congiunte con Frontex; adozione contemporanea delle decisioni di rimpatrio e delle decisioni negative in materia di asilo; riconoscimento reciproco delle decisioni di rimpatrio e dell'esecuzione del follow-up; priorità ai rimpatri dei migranti irregolari che rappresentano una minaccia per la sicurezza.

Il buon esito dell'attuazione della tabella di marcia dipende dalla condivisione delle buone pratiche; a tal fine sono in preparazione specifici seminari che saranno ospitati da Cipro, Paesi Bassi e Belgio. Le riunioni di coordinamento guidate da Frontex condurranno all'elaborazione di un calendario per la prima metà del 2024, in modo che ciascun paese terzo coadiuvi gli Stati membri nella gestione dei casi di rimpatrio.

Un altro strumento utile per migliorare l'efficienza dell'intera Unione europea in fatto di rimpatri è il **reciproco riconoscimento delle decisioni di rimpatrio**. Le raccomandazioni della Commissione del marzo 2023 hanno indotto gli Stati membri a intensificare il ricorso alle **segnalazioni di rimpatrio del sistema di informazione Schengen**: in sei mesi gli Stati membri ne hanno inviato oltre 200 000. Ora le autorità degli Stati membri possono verificare se nei confronti di una persona fermata sul loro territorio sia già stata adottata una decisione di rimpatrio in un altro Stato membro, e l'informazione può essere usata per accelerare il rimpatrio. Per sfruttare al meglio questa possibilità sono in corso contatti tra esperti<sup>3</sup>.

Un'occasione perduta è la **riforma della direttiva rimpatri**, proposta per la prima volta nel 2018 e non ancora approvata nel quadro del patto. La riforma migliorerebbe in modo essenziale la gestione della politica di rimpatrio. Contribuirebbe a prevenire e a ridurre la fuga e gli spostamenti non autorizzati, con criteri comuni per valutare ciascun caso e la possibilità di ricorrere al trattenimento per motivi di ordine pubblico e di sicurezza.

#### *Sostegno al rimpatrio e alla reintegrazione*

Sia i finanziamenti dell'UE sia il sostegno di Frontex vengono in aiuto agli Stati membri nelle attività di **rimpatrio e reintegrazione**, tra l'altro incoraggiando i rimpatri volontari e coinvolgendo i potenziali rimpatriandi nel processo di rimpatrio. Tali attività comprendono aiuti pratici come la prenotazione dei voli, il pagamento del personale di scorta per il rimpatrio forzato e la collaborazione con l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) in materia di reintegrazione.

I rimpatri dall'UE si valgono di programmi bilaterali degli Stati membri, come pure dei **servizi congiunti di reintegrazione predisposti da Frontex**, che offrono sostegno alla reintegrazione dei rimpatriati in più di 35 paesi terzi (si giungerà a circa 50 paesi nel prossimo futuro). Dall'avvio dei servizi nell'aprile 2022 hanno fruito del sostegno oltre 5 500 beneficiari, a un ritmo che ha registrato un'accelerazione nel 2023. 24 Stati membri e paesi associati Schengen hanno utilizzato i servizi, che si sono estesi a tutti i paesi terzi compresi nell'ambito di applicazione. I paesi partner hanno apprezzato la regolare offerta di sostegno alla reintegrazione, soprattutto per i casi di rimpatrio forzato; tale sostegno ha agevolato lo svolgimento e l'accettazione delle operazioni di rimpatrio. Citiamo ad esempio il sostegno alla reintegrazione sostenibile, per un importo di 13 milioni di EUR, per i rimpatriati dall'UE in Marocco, Egitto e Tunisia, sotto forma sia di sostegno diretto ai rimpatriati stessi sia di sostegno strutturale alle autorità nazionali competenti.

Un altro obiettivo fondamentale è rappresentato dal sostegno al **rimpatrio volontario assistito** dai paesi partner e dalla **reintegrazione sostenibile** nei paesi di origine. A partire dal 2021 l'Unione europea ha stanziato quasi 400 milioni di EUR per favorire i rimpatri volontari e la reintegrazione dei rimpatriati provenienti dai paesi di transito dell'Africa subsahariana. Tra agosto 2022 e gennaio 2024 l'UE ha sostenuto oltre 17 000 migranti con il rimpatrio volontario e con importanti misure di reintegrazione nell'ambito di questo programma. Nel quadro di un programma da 68 milioni di EUR per i rimpatri volontari dall'Africa settentrionale, tra il 2020 e il 2023 il numero dei migranti rimpatriati ogni anno è quasi triplicato (superando le 13 000 persone nel 2023), con un notevole sostegno alla protezione nella fase precedente i rimpatri.

L'incremento dei rimpatri rappresenta uno dei principali pilastri del piano d'azione dell'Unione europea per i Balcani occidentali. Un nuovo **programma regionale di rimpatri** da 13 milioni di EUR offrirà ulteriore sostegno ai partner dei Balcani occidentali per rendere operativi sistemi

---

<sup>3</sup> Il 7 marzo 2024 si è svolta una riunione di esperti in materia di rimpatri e di SIS, allo scopo di migliorare la cooperazione pratica e sfruttare appieno il potenziale delle segnalazioni di rimpatrio del SIS, così da favorire un processo di rimpatrio più efficiente.

di gestione dei rimpatri efficaci e basati sui diritti, comprendenti i rimpatri volontari e non volontari. Anche un progetto pilota attuato dall'OIM insieme alle autorità della Bosnia-Erzegovina ha promosso i rimpatri non volontari dei migranti irregolari, in primo luogo verso il Bangladesh e la Turchia.

## 5. Risposta a crisi acute e necessità urgenti

L'Unione europea è intervenuta per rispondere alle molteplici e differenziate pressioni e crisi emerse inaspettatamente nel corso degli ultimi quattro anni. In tale contesto la Commissione ha ripetutamente dimostrato come il sostegno dell'UE possa costituire un aiuto per gli Stati membri che sono esposti a particolari pressioni migratorie alla frontiera esterna o subiscono un incremento particolarmente rilevante di arrivi irregolari. Unendo l'attività delle agenzie - l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, Europol e Frontex - ai finanziamenti e al sostegno operativo, l'Unione europea può indirizzare rapidamente gli aiuti per far fronte a necessità specifiche.

### *Sostegno mirato agli Stati membri sotto pressione*

A **Cipro** il sostegno si basa sul memorandum d'intesa sottoscritto con Cipro nel febbraio 2022, che riguarda tutti gli aspetti della gestione della migrazione, compresi cospicui finanziamenti per potenziare le capacità di accoglienza. Ne è conseguito un notevole aumento delle capacità cipriote di gestione delle frontiere, che ha consentito al paese di sfruttare appieno le possibilità offerte dal meccanismo volontario di solidarietà e la propria capacità di rimpatrio.

In **Grecia** la Commissione promuove il rafforzamento del sistema nazionale di gestione della migrazione, con particolare attenzione per il miglioramento delle strutture di accoglienza e dell'efficienza delle procedure di asilo e rimpatrio. Le autorità nazionali hanno fruito in questi settori di un cospicuo sostegno finanziario, operativo e tecnico che ha migliorato sensibilmente il complesso delle condizioni e della capacità di accoglienza, ha razionalizzato le procedure di asilo e ha dato impulso alle ricollocazioni e ai rimpatri.

Nel settembre 2023, quando quasi 10 000 migranti sono sbarcati a **Lampedusa** nell'arco di 72 ore, l'Unione ha fornito sostegno immediato. Il piano in dieci punti delineato dalla presidente von der Leyen è stato portato avanti con efficacia. Oltre al sostegno finanziario le agenzie sono intervenute per contribuire alla registrazione degli arrivi e all'indirizzamento alle autorità competenti oltre che per fornire personale e mezzi di sorveglianza supplementari. Anche i trasferimenti per via aerea dall'isola, finanziati dall'assistenza di emergenza dell'UE, hanno contribuito ad alleviare la pressione. Questo lavoro sul campo è stato integrato dall'intensificazione delle iniziative tese a contrastare le reti di trafficanti di migranti; l'opera diplomatica nei confronti della Tunisia e dei paesi di origine ha portato rapidamente alla riduzione degli arrivi irregolari.

L'UE ha offerto un sostegno finanziario e operativo alla **Spagna**, al fine di migliorare la gestione delle frontiere e potenziare le procedure e le strutture di accoglienza nelle Isole Canarie, oltre che sul continente. Ciò comprende specifiche operazioni miste di Frontex a sostegno della capacità della Spagna di gestire le proprie frontiere esterne (marittime e aeree).

### *Lotta alla strumentalizzazione*

Coloro che gestiscono le frontiere esterne devono sempre disporre dell'attrezzatura e della preparazione adeguate per far fronte alle mutevoli tendenze di movimento, che seguono l'evoluzione delle rotte e delle pratiche dei trafficanti di migranti; negli ultimi anni però l'Unione europea ha dovuto far fronte a sfide nuove, con un numero sempre maggiore di episodi in cui i migranti sono stati strumentalizzati per motivi politici.

L'Unione ha agito rapidamente per proteggere sia le persone coinvolte sia le proprie frontiere esterne. Nella seconda metà del 2021, quando il **regime bielorusso** ha strumentalizzato i migranti, l'UE ha avviato una stretta collaborazione con le autorità lituane, polacche e lettoni per rafforzare la protezione delle frontiere e finanziare la capacità di asilo e accoglienza. L'intensificazione delle iniziative diplomatiche ha contribuito a scongiurare un più grave sfruttamento delle persone coinvolte, facilitandone il dignitoso rimpatrio.

Per evitare la necessità di ricorrere a misure ad hoc in future situazioni di strumentalizzazione di migranti, il patto offre una definizione e un solido quadro, nell'ambito delle norme dell'UE per l'asilo e il rimpatrio, per precisare in che modo gli Stati membri possano gestire tali situazioni nel totale rispetto del diritto dell'UE, dei diritti fondamentali e degli obblighi internazionali.

#### *Sostegno alle persone in fuga a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina*

Una delle misure più significative adottate nel quadro della politica dell'UE per l'asilo e la migrazione negli ultimi quattro anni è stata l'attivazione nel marzo 2022, su proposta della Commissione, della **direttiva sulla protezione temporanea**, di cui finora hanno fruito oltre quattro milioni di persone in fuga a seguito della guerra di aggressione russa contro l'Ucraina. Nonostante il numero senza precedenti di arrivi che si è registrato in un breve periodo, l'UE ha contribuito a garantire un sostegno adeguato sia a coloro che fuggivano verso l'Unione, sia agli Stati membri che li hanno accolti. Grazie alla protezione temporanea le persone in fuga dalla guerra hanno ricevuto alloggio, accesso al mercato del lavoro, assistenza medica e istruzione per i figli; in tal modo è stato possibile evitare che i sistemi di asilo degli Stati membri fossero sottoposti a pressioni insostenibili.

Gli strumenti di coordinamento volti a collegare le iniziative nazionali hanno assolto una funzione essenziale per ottenere collettivamente questi risultati. Per coadiuvare gli Stati membri nell'attuazione della direttiva sulla protezione temporanea la Commissione ha istituito la **piattaforma di solidarietà "Ucraina"**<sup>4</sup> che riunisce tutti i principali attori in tale contesto. La piattaforma di solidarietà ha monitorato le necessità emergenti degli sfollati dall'Ucraina nell'Unione europea, contribuendo a coordinare una risposta operativa. La Commissione ha istituito la piattaforma per la registrazione dei beneficiari di protezione temporanea, che costituisce uno strumento con cui gli Stati membri possono scambiare in tempo reale informazioni sui beneficiari di protezione temporanea e di protezione adeguata ai sensi del diritto nazionale.

I finanziamenti dell'UE prontamente ricalibrati sono stati essenziali per sostenere gli sforzi degli Stati membri e della società civile, nonché di numerose comunità e singoli cittadini europei, a sostegno di coloro che si trovano in condizioni di necessità. Nel marzo 2022 la Commissione ha proposto l'azione di coesione a favore dei rifugiati in Europa (CARE), che successivamente è stata potenziata da CARE (+), per fornire alloggio, assistenza sanitaria e accesso all'occupazione, nonché sostegno medico, sociale e psicologico. Questo va ad aggiungersi al sostegno all'integrazione stabilito tramite i finanziamenti dell'UE. Le agenzie dell'UE hanno anche fornito un sostegno diretto sul campo agli Stati membri che confinano con Ucraina e Moldova. La decisione di prorogare l'applicazione del regime di protezione temporanea fino a marzo 2025 testimonia la ferma determinazione dell'UE a sostenere l'Ucraina.

---

<sup>4</sup> La piattaforma riunisce gli Stati membri, i paesi associati Schengen, il servizio europeo per l'azione esterna, l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, Frontex ed Europol, l'Organizzazione internazionale per le migrazioni e l'Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), coinvolgendo anche l'Ucraina, la Moldova e partner internazionali, in particolare gli Stati Uniti d'America, il Canada e il Regno Unito.

### *Riduzione dei movimenti secondari e solidarietà*

Negli ultimi quattro anni sono stati profusi notevoli sforzi per sostenere gli Stati membri che si trovavano sotto pressione a causa di arrivi alle frontiere esterne o di movimenti non autorizzati all'interno dell'UE. In tal modo è stato possibile colmare le carenze dell'attuale sistema di Dublino, in attesa che il patto sia attuato.

Per sostenere gli Stati membri sotto pressione, in particolare a causa degli arrivi via mare, è stato istituito il **meccanismo volontario di solidarietà**, che la Commissione coordina, coadiuvata dall'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, valutando le esigenze degli Stati membri di primo ingresso e monitorando il rispetto degli impegni assunti in termini di ricollocazione e solidarietà finanziaria. Questo meccanismo temporaneo ha realizzato finora più di 4 000 ricollocazioni e ha fornito una preziosa esperienza che confluirà nell'attuazione del meccanismo di solidarietà permanente, strutturato e prevedibile, da attivare nell'ambito del patto, in cui la ricollocazione costituisce una possibile forma di sostegno per gli Stati membri sotto pressione.

Per parare i movimenti secondari la Commissione ha presentato una serie di buone pratiche sull'attuazione della **tabella di marcia di Dublino**, allo scopo di migliorare la comunicazione tra gli Stati membri, rafforzare il rispetto del diritto dell'UE e limitare le fughe. L'obiettivo generale è quello di migliorare il livello dei trasferimenti in ambito Dublino e limitare così i movimenti non autorizzati tra gli Stati membri. Per conseguire i traguardi e gli obiettivi della tabella di marcia di Dublino gli Stati membri devono continuare ad attuarla in via prioritaria e assegnare le necessarie risorse finanziarie e umane alle unità Dublino. Rimane fondamentale l'attuazione delle misure previste dalla tabella di marcia, non soltanto per far fronte alle sfide attuali ma anche per attuare il patto in maniera efficace. La Commissione continuerà a sostenere gli Stati membri nel conseguimento di tutti gli obiettivi fissati nella tabella di marcia di Dublino.

## **IV. LA DIMENSIONE ESTERNA: COLLABORARE CON I PAESI PARTNER**

L'Europa è un continente la cui storia è il frutto dell'azione di molti popoli. La migrazione non è un fenomeno nuovo né riguarda soltanto l'Europa. I viaggi dei migranti hanno sempre un inizio e una fine e in molti casi i paesi di tutto il mondo devono affrontare le stesse sfide che si presentano a noi. Qualsiasi politica europea in materia di migrazione deve radicarsi profondamente nella nostra politica estera. Politiche migratorie ben funzionanti sono nell'interesse dei paesi partner, dell'UE e degli stessi rifugiati e migranti.

### **1. Un nuovo paradigma basato su partenariati globali**

Al momento di entrare in carica la Commissione von der Leyen si è impegnata a considerare le proprie priorità in una nuova prospettiva, in primo luogo per quanto riguarda la collocazione della migrazione nelle relazioni esterne e in altre politiche dell'Unione e in secondo luogo per quanto riguarda il significato di tale collocazione per le nostre relazioni complessive con partner specifici.

In quanto priorità fondamentale per l'UE e importante questione politica per i partner, la migrazione è parte integrante delle relazioni sempre più intense tra l'Unione e i partner in tutto il mondo. Si osserva ora un chiaro impulso a stringere con i principali paesi terzi partenariati più solidi che affiancheranno la cooperazione in materia di migrazione agli altri grandi interessi.

I partenariati globali riguardanti anche la migrazione hanno dimostrato di essere in grado di ottenere risultati reciprocamente vantaggiosi. Occorre ampliare l'approccio estendendolo a un maggior numero di partner. L'UE dovrà completare la transizione a un atteggiamento più



pragmatico e deciso per far sì che i partenariati sottoscritti rispecchino i suoi interessi, senza esitare a ricorrere a mezzi di pressione, in senso sia positivo che negativo.

### ***La migrazione nel quadro di relazioni più ampie con i partner dell'Africa settentrionale e di altre regioni***

Lo scorso anno si è osservato il convinto tentativo di far fronte alle sfide connesse alla migrazione nel Mediterraneo e nell'Atlantico, nel quadro di relazioni complessivamente più intense con i partner dell'Africa settentrionale e di altre regioni. La Commissione ha guidato le missioni Team Europe con la partecipazione dei leader di vari Stati membri, che hanno visitato la Tunisia nel luglio 2023, la Mauritania nel febbraio 2024 e l'Egitto nel marzo 2024 per ribadire l'impegno dell'UE a favore di partenariati globali e reciprocamente vantaggiosi in cui la migrazione rappresenti un elemento fondamentale, accanto a questioni quali la stabilità regionale e l'immenso potenziale di sviluppo economico in settori come le energie rinnovabili.

Sono stati questi i temi fondamentali nel memorandum d'intesa concluso con la **Tunisia** nel luglio 2023, che contempla la stabilità macroeconomica, l'economia e gli scambi, l'energia verde e i contatti tra persone. Accanto alle altre priorità è stata sviluppata una sezione sulla migrazione; a partire dall'autunno 2023 si è registrata una sensibile riduzione delle partenze dalla Tunisia. Il nuovo partenariato globale con l'**Egitto** si impiegherà sulla stabilità economica, gli investimenti e gli scambi, ma anche sulla migrazione e la mobilità, la sicurezza e lo sviluppo del capitale umano.

Con la **Mauritania** l'Unione europea ha proposto di intensificare la cooperazione in molti settori, con particolare attenzione per la transizione verde. La dichiarazione comune specificamente dedicata a un partenariato sulla migrazione, firmata nel marzo 2024, sarà accompagnata da iniziative di assistenza e cooperazione, tra cui migliori possibilità socioeconomiche per i giovani in Mauritania e sostegno all'accoglienza dei rifugiati e alle comunità che li ospitano, alla gestione delle frontiere e alla lotta contro il traffico di migranti.

### *Affrontare le cause di fondo*

L'Unione europea e i suoi Stati membri rimangono collettivamente il maggior erogatore di assistenza allo sviluppo a livello mondiale. La strategia di investimento dell'UE a sostegno di investimenti in infrastrutture sostenibili, **Global Gateway**, mobilerà entro il 2027 fino a 300 miliardi di EUR per stimolare la connettività e promuovere le transizioni verde e digitale. Oltre la metà dell'importo totale sarà investita in Africa, mentre 77 miliardi di EUR saranno destinati ai piani economici e di investimento per il partenariato orientale, il vicinato meridionale e i Balcani occidentali.

Accanto all'impatto complessivo di questo massiccio impegno per lo sviluppo economico, l'azione dell'UE si concentra in maniera più specifica sul sostegno ai partner per prevenire la migrazione irregolare affrontandone le **cause di fondo**. La presenza di possibilità economiche sostenibili, l'istruzione e formazione professionale (soprattutto per i giovani), i servizi sociali, il sostegno alle piccole e medie imprese e un più ampio accesso ai finanziamenti possono essere determinanti per ridurre la pressione della migrazione irregolare. Anche gli investimenti della diaspora nei paesi di origine possono contribuire a ridurre questa pressione e le rimesse possono rappresentare una leva per lo sviluppo. L'Unione europea collabora con i partner per affrontare le diverse cause della migrazione e degli sfollamenti forzati, tra cui la povertà e la cattiva governance, le catastrofi, gli effetti avversi dei cambiamenti climatici e del degrado ambientale, i conflitti e l'instabilità nei paesi di origine e di transito.

## *Collaborare sul campo*

L'UE investe in un'ampia gamma di dialoghi con i partner per **aiutare i paesi terzi a potenziare e/o sviluppare le politiche e i sistemi in materia di migrazione e di asilo**, per migliorare le capacità di gestire le frontiere e la migrazione e di offrire protezione internazionale, e infine per soddisfare esigenze specifiche quali l'efficace reintegrazione dopo il rimpatrio.

I **dialoghi in materia di migrazione** con i paesi partner prioritari rispecchiano quest'approccio globale alla cooperazione sulla migrazione. Ad esempio il dialogo in materia di migrazione UE-Egitto riguarda la gestione delle frontiere, i rimpatri e la reintegrazione, la protezione e la migrazione della forza lavoro; il sostegno ai rifugiati sudanesi costituisce un'importante priorità. Il secondo dialogo ad alto livello in materia di migrazione con la Turchia, tenuto nel novembre 2023, ha confermato la volontà di entrambe le parti di rafforzare la cooperazione bilaterale. L'attuazione della dichiarazione UE-Turchia e dell'accordo di riammissione UE-Turchia rimane essenziale per la cooperazione: oltre all'accoglienza dei rifugiati provenienti dalla Siria, i principali filoni di lavoro vertono sul contributo alla prevenzione degli ingressi irregolari in Turchia e delle partenze irregolari da quel paese e la lotta contro le reti di trafficanti. Nel marzo 2023 la Commissione ha varato in Asia due dialoghi globali in materia di migrazione e mobilità, con il Bangladesh e il Pakistan. Il lavoro in corso con altri partner come la Nigeria, l'Iraq, la Tunisia, il Marocco e la Mauritania consente di promuovere gli interessi di ciascun partner nell'intero ventaglio delle questioni in gioco.

Lo **sviluppo delle capacità** nei Balcani occidentali comprende la preparazione legislativa dei paesi candidati alle loro future responsabilità in materia di migrazione e di asilo come Stati membri. Altri temi importanti includono le capacità di accoglienza e il sostegno operativo offerto da agenzie e finanziamenti dell'UE per aiutare i partner dei Balcani occidentali a migliorare i sistemi di gestione della migrazione e delle frontiere. L'impiego di guardie di frontiera di Frontex e di pattuglie miste a sostegno della gestione delle frontiere si è diffuso con la conclusione di nuovi accordi di status (cfr. più avanti).

Tale cooperazione è possibile tramite l'importante contributo dei **finanziamenti dell'UE**. Grazie al 10 % del programma NDICI-Europa globale (strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale – Europa globale) destinato ad azioni concernenti la migrazione e gli sfollamenti forzati, sono in corso 190 progetti per un valore di circa **5,3 miliardi di EUR**. Ciò significa ad esempio che 691 milioni di EUR sono stati stanziati per azioni in Africa settentrionale nel 2021-2023, e quasi due terzi di quest'importo sono stati destinati a potenziare la governance e la gestione della migrazione e dell'asilo. L'azione per gestire la migrazione e rispondere alle sfide esterne nel vicinato meridionale secondo criteri globali sarà ulteriormente rafforzata con la recente decisione del Consiglio europeo di stanziare ulteriori finanziamenti per la migrazione.<sup>5</sup>

I finanziamenti dell'Unione europea sono integrati e incrementati dal sostegno offerto dagli Stati membri e da altri partner nelle **iniziative Team Europe**, incentrate su priorità critiche in materia di migrazione in un determinato paese o in una regione specifica in cui iniziative coordinate e coerenti possono esercitare un impatto trasformativo. A dicembre 2022 sono state avviate a livello politico le iniziative Team Europe per la rotta del Mediterraneo centrale e per le rotte dell'Atlantico e del Mediterraneo occidentale a sostegno di attività svolte lungo le rotte più importanti per l'UE e per individuare lacune e sovrapposizioni, rafforzando il coordinamento locale e privilegiando le azioni comuni; un'altra iniziativa Team Europe riguarda la situazione dello sfollamento regionale in Afghanistan.

---

<sup>5</sup> Consiglio europeo straordinario del 1° febbraio 2024

### *Sostegno alla protezione a livello globale*

Ogni anno milioni di persone sono costrette a lasciare le proprie case a causa di conflitti, violenze, violazioni dei diritti umani, persecuzioni, catastrofi e conseguenze dei cambiamenti climatici. Nel 2023 il numero delle persone costrette a sfollare ha toccato livelli senza precedenti: attualmente nel mondo gli sfollati sono 110 milioni. La stragrande maggioranza di queste persone è ospitata in paesi in via di sviluppo e l'UE manterrà l'impegno preso di fornire aiuto.

Nel complesso l'UE e i suoi Stati membri rappresentano il principale donatore a livello mondiale per quanto riguarda il **sostegno ai rifugiati**, con un contributo pari al 42 % dei finanziamenti globali<sup>6</sup>. Nel 2022 la sola Unione ha erogato 2,4 miliardi di EUR di sostegno umanitario e di sostegno alla pace e allo sviluppo a favore dei rifugiati e delle comunità di accoglienza. Negli ultimi anni circa l'80 % del bilancio umanitario dell'UE è stato assegnato ogni anno a progetti di soddisfacimento dei bisogni delle persone costrette a sfollare e delle comunità di accoglienza in tutto il mondo.

Ciò comprende il cospicuo sostegno dell'UE (10 miliardi di EUR dal 2011) alla Turchia, che ospita oltre quattro milioni di rifugiati e deve rispondere alla grandissima sfida provocata dalla crisi siriana. L'Unione europea ha erogato aiuti anche alla Giordania, al Libano e all'Iraq per contribuire a sostenere l'impatto della crisi siriana e ha svolto un ruolo di primo piano nel mobilitare gli aiuti di altri donatori.

Tra il 2021 e il 2023 sono stati stanziati quasi 150 milioni di EUR per azioni di protezione in Libia, Tunisia, Marocco ed Egitto, che ad esempio hanno migliorato l'accessibilità e l'assistenza a livello locale per i migranti in situazioni di estrema vulnerabilità, hanno agevolato l'accesso ai servizi di base, incrementando i mezzi di sussistenza e, nel caso della Libia, hanno consentito il trasferimento dei rifugiati registrati e dei richiedenti asilo dai centri di trattenimento a contesti urbani.

L'Unione europea ha fornito altresì cospicui finanziamenti umanitari in Afghanistan, Iran e Pakistan, per un totale di oltre 665 milioni di EUR a partire dal 2019; ha inoltre impegnato più di 400 milioni di EUR per affrontare il problema dello sfollamento dei Rohingya soprattutto in Bangladesh. Ricevono sostegno umanitario e alla cooperazione allo sviluppo anche altri paesi di accoglienza in Asia, Africa e America Latina confrontati a gravi situazioni di sfollamento: ad esempio Colombia, Uganda, Ciad e Mozambico.

### *Impegno multilaterale*

La **cooperazione dell'UE con le agenzie delle Nazioni Unite** è sempre estremamente preziosa per entrambe le parti. Lo stretto e articolato partenariato con l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) e l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) tratta tutti gli aspetti della migrazione e dello sfollamento forzato; si è ulteriormente intensificato con la risposta alla crisi provocata dallo sfollamento susseguente all'invasione russa dell'Ucraina. In termini di somme erogate l'UE e i suoi Stati membri rappresentano collettivamente i primi donatori all'OIM e i secondi all'UNHCR. La cooperazione è stata ampliata anche per quanto riguarda la conoscenza situazionale e la preparazione; l'UNHCR e l'OIM partecipano ora al meccanismo dell'UE di preparazione e di gestione delle crisi nel settore della migrazione, costituito in forma di rete. La crisi degli sfollati ucraini ha rafforzato la cooperazione dell'UE con l'UNICEF nel campo dell'assistenza all'infanzia<sup>7</sup>. L'Ufficio delle

---

<sup>6</sup> Indagine del CAS dell'OCSE 2022

<sup>7</sup> Altre agenzie dell'ONU, come l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), l'Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale (UNIDO) e l'Ufficio delle Nazioni Unite di servizi ai progetti (UNOPS), attuano sul campo i programmi finanziati dall'UE.

Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC) collabora strettamente con l'UE sulla base dell'invito ad agire per un'alleanza mondiale per contrastare il traffico di migranti.

L'UE sostiene una serie di **processi regionali** per promuovere un approccio che prenda in considerazione l'intero tragitto: il dialogo euroafricano su migrazione e sviluppo (processo di Rabat), l'iniziativa UE-Corno d'Africa in materia di rotte migratorie (processo di Khartoum), il partenariato della via della seta per la migrazione (processo di Budapest) e il processo di Praga (Balcani occidentali, vicinato orientale e Asia centrale). Dal 2018 l'UE sostiene anche il processo di Niamey nell'Africa occidentale e settentrionale per prevenire e combattere il traffico di migranti e la tratta di esseri umani.

Il nuovo accordo di Samoa, firmato dall'UE e dagli Stati membri nel novembre 2023 con i membri dell'**Organizzazione degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico**, offre un quadro giuridico per le relazioni dei prossimi vent'anni e contiene una sezione rafforzata sulla migrazione e la mobilità.

La **task force tripartita UA-UE-ONU** continua a operare sul campo per trovare soluzioni alle sfide migratorie che la Libia deve affrontare. Tra le priorità concordate<sup>8</sup> figurano il lavoro volto a porre fine al trattenimento arbitrario dei migranti in Libia e l'elaborazione di misure alternative al trattenimento, oltre alla lotta contro il traffico di migranti e la tratta di esseri umani.

Insieme ai partner internazionali l'UE sostiene il piano d'azione di Roma per lo sviluppo e la migrazione nella regione del Mediterraneo, in Medio Oriente e in Africa, varato nel luglio 2023, e la continuazione del processo di Roma, che persegue un approccio globale alla lotta contro la migrazione irregolare, dagli investimenti economici ai percorsi legali e dalla protezione alle misure di lotta contro il traffico di migranti.

## 2. Promuovere i percorsi legali come alternativa alla migrazione irregolare

La cooperazione in materia di migrazione legale costituisce uno degli elementi dei partenariati mirati e reciprocamente vantaggiosi, che possono servire per superare le sfide comuni e contribuire all'efficace attuazione degli obblighi di riammissione.

### *Partenariati per i talenti*

I partenariati per i talenti annunciati nel patto favoriscono i **percorsi legali verso l'UE** e impegnano strategicamente i paesi partner nella gestione della migrazione, in particolare contribuendo a ridurre la migrazione irregolare e incoraggiando i partner a cooperare in materia di rimpatri e riammissione. Oltre ai finanziamenti e all'assistenza per lo sviluppo di capacità in settori quali l'analisi del mercato del lavoro e lo sviluppo di competenze, il rafforzamento della governance della migrazione di forza lavoro, l'istruzione e la formazione professionale, anche i programmi della Commissione che conducono i cittadini di paesi partner a studiare, formarsi e lavorare nell'UE contribuiscono a questi partenariati. Ciascuno di essi è mirato e corredato di priorità definite dall'UE, dagli Stati membri e dal paese partner. Per realizzare appieno il potenziale di questo strumento sarà essenziale l'impegno degli Stati membri a livello UE per ottimizzare l'effetto leva che la cooperazione in materia di migrazione della forza lavoro può esercitare sulla riammissione.

Finora la Commissione ha privilegiato il varo di tali partenariati con il Marocco, la Tunisia, l'Egitto, il Pakistan e il Bangladesh. Sono in programma partenariati per i talenti anche con la Nigeria e il Senegal, in funzione di una maggiore cooperazione sull'intera gamma dei problemi migratori. Dopo la prima tornata di tavole rotonde sui partenariati per i talenti con ciascun

---

<sup>8</sup> EU, AU and UN push for urgent action to address the pressing needs of migrants and refugees in Libya - European Commission (europa.eu)

paese partner, che ha avuto luogo nel 2023, nella prima metà del 2024 si svolge una nuova serie di scambi tramite tavole rotonde.

### *Attrarre talenti*

La crescita economica dell'UE è ostacolata da una grave penuria di manodopera in molti settori nei diversi Stati membri. Se da un lato le misure volte a ottimizzare il potenziale della forza lavoro interna dell'UE rappresentano la priorità principale, dall'altro la migrazione di forza lavoro costituisce un elemento necessario della soluzione. Per rimanere competitiva l'UE deve attrarre competenze e talenti muovendo dalle misure già adottate, tra cui la direttiva "Carta blu UE" e la direttiva sul permesso unico. Occorrerà proseguire gli sforzi per completare la riforma della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo, in modo da agevolare l'acquisizione di tale status grazie alla semplificazione delle procedure. Nel novembre 2023 la Commissione ha proposto di istituire un **bacino di talenti dell'UE**, prima piattaforma a livello di Unione mirante a favorire le assunzioni internazionali nei settori in cui si rileva una penuria di manodopera. Lo sviluppo di quest'iniziativa costituirà uno dei settori in cui sarà essenziale operare nei prossimi anni, accanto a misure di integrazione che consentano ai migranti di arricchire il mercato del lavoro con tutto il loro potenziale.

### *Contribuire agli sforzi globali di reinsediamento*

I programmi di reinsediamento dell'UE hanno consentito ai rifugiati più vulnerabili di raggiungere l'Europa senza ricorrere alle reti criminali di trafficanti e senza rischiare la vita su rotte pericolose. L'UE mantiene l'impegno a offrire percorsi sicuri e legali a coloro che hanno bisogno di protezione. Con il nuovo quadro dell'UE per il reinsediamento previsto dal patto, l'Unione disporrà di un sistema permanente in cui si condenserà la sua solida esperienza di contributi agli sforzi globali di reinsediamento. Per il 2024-2025 gli Stati membri si sono impegnati ad accogliere oltre 60 000 persone tramite il piano dell'UE per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria. Negli ultimi tre anni i finanziamenti dell'UE a favore degli Stati membri hanno superato i 318 milioni di EUR. L'UE inoltre continua a sostenere l'evacuazione umanitaria dalla Libia e i reinsediamenti nell'ambito dei meccanismi di transito di emergenza in Niger e in Ruanda per aiutare le persone più vulnerabili a fuggire da situazioni disperate.

## **3. Esercitare un'influenza collettiva per la riammissione**

Per ottenere l'efficace funzionamento dei rimpatri e delle riammissioni, i paesi di origine devono cooperare nell'identificazione dei propri cittadini, rilasciare documenti di viaggio e accettare le operazioni di rimpatrio. Si tratta di un obbligo previsto dal diritto internazionale, oltre che da vari strumenti multilaterali e accordi e intese bilaterali in materia di riammissione. In realtà la cooperazione è spesso insufficiente e dev'essere integrata strategicamente da impegni a tutti i livelli tramite un approccio Team Europe e l'uso strategico di tutte le politiche e gli strumenti del caso.

La Commissione e il SEAE hanno potenziato il ricorso alla diplomazia e al peso collettivo dell'UE per far leva sulle politiche dell'Unione a favore degli interventi su rimpatri e riammissioni. La **politica dei visti** ha offerto nuovi strumenti per promuovere la cooperazione in questo settore.

A norma dell'**articolo 25 bis del codice dei visti** la Commissione valuta regolarmente la cooperazione dei paesi terzi in materia di riammissione e ne riferisce al Consiglio. Qualora la cooperazione in materia di riammissione sia insufficiente e tenuto conto delle relazioni generali dell'Unione con il paese terzo in questione, la Commissione ha la possibilità di proporre misure più restrittive in materia di visti. Con questo processo è stato possibile identificare e affrontare i problemi in gioco e intensificare il dialogo in materia di riammissione con vari partner,

migliorando dialogo e cooperazione con partner quali l'Iraq, il Bangladesh e la Gambia. La quarta relazione è stata presentata nel luglio 2023 ed è stata avanzata una nuova proposta di misure restrittive in materia di visti per l'Etiopia, assieme alla proposta di revocare parzialmente le misure restrittive vigenti per la Gambia.

Il meccanismo di cui all'articolo 25 bis riguarda soltanto i paesi per cui vige l'obbligo di visto. Per i 64 paesi che fruiscono di un regime di esenzione dal visto nei riguardi dell'UE, il **meccanismo di sospensione dei visti** costituisce una garanzia contro l'abuso dell'esenzione dal visto che può tradursi in migrazione irregolare. Questo meccanismo può rappresentare un valido deterrente, ma è stato attivato soltanto una volta. Il completamento della riforma di questo meccanismo sarà essenziale per agevolare l'uso, oltre che per contrastare un ventaglio più ampio di abusi dell'esenzione dal visto, come l'incremento degli arrivi irregolari dovuti al mancato allineamento con la politica dell'UE in materia di visti e i programmi di cittadinanza per investitori nei paesi esenti dall'obbligo di visto, oppure le minacce ibride, come la strumentalizzazione dei migranti avallata dallo Stato. La riforma prevede norme più rigorose per gli abusi connessi alle domande di asilo infondate (nel 2023 il 23 % di tutte le domande di asilo presentate nell'Unione europea proveniva da paesi esenti dall'obbligo di visto).

Un altro potenziale strumento per la cooperazione in materia di rimpatri e riammissioni potrebbe essere costituito dal **sistema di preferenze generali** (regolamento SPG) riveduto. La Commissione ha proposto di inserire nel regolamento una nuova disposizione che introduca un nuovo criterio per revocare il trattamento tariffario preferenziale concesso unilateralmente dall'Unione: l'esistenza di gravi carenze nell'attuazione dell'obbligo di riammettere i propri cittadini. In tal modo i paesi terzi sarebbero più incentivati a rispettare gli obblighi internazionali e a gestire la migrazione in maniera più corretta. Il regolamento è attualmente in fase di negoziato.

Il mutamento di paradigma introdotto dall'UE nelle relazioni con i paesi terzi sta già producendo risultati validi; questo tema continuerà a dominare l'operato dell'Unione nei prossimi anni. Occorre impiegare incentivi positivi - anche nei settori del commercio, dello sviluppo e della migrazione legale - in maniera strategica e coerente, affinché la loro dinamica positiva vada a vantaggio della cooperazione in materia di riammissione.

## V. IL SOSTEGNO DELLE AGENZIE DELL'UE

La chiave per la fiducia nelle politiche nazionali e dell'UE in materia di migrazione è la coerenza della loro attuazione, che richiede un rafforzamento del monitoraggio e un sostegno operativo da parte delle agenzie dell'UE. Negli ultimi dieci anni l'ampliamento operativo dei mandati delle agenzie competenti per la gestione della migrazione e delle frontiere ha consentito loro di innalzare il livello di sostegno agli Stati membri e di impiegare personale ed esperti in mansioni come il controllo delle frontiere, i rimpatri e il trattamento delle domande di asilo.

### *Frontex*

Grazie al rafforzamento del suo mandato **Frontex ha intensificato il sostegno agli Stati membri** nella gestione delle frontiere esterne, offrendo servizi, informazioni, attrezzature e accesso a strumenti e competenze, utili per far fronte alle sfide migratorie negli Stati membri. Come si è detto in precedenza ciò comporta un ruolo sempre maggiore in materia di rimpatri. La progressiva istituzione del corpo permanente si avvia a raggiungere l'obiettivo di 10 000 unità entro il 2027 completando l'equipaggiamento e l'addestramento così da apportare un contributo sostanziale nel settore del controllo delle frontiere e dei rimpatri. In parte tuttavia

ciò dipenderà dal fatto che gli Stati membri adempiano l'obbligo di fornire personale tramite distacchi a lungo termine e dispiegamenti a breve termine.

Frontex ha migliorato l'agilità necessaria per far fronte con maggiore efficacia a esigenze improvvise e a minacce ibride, come dimostra la rapida risposta offerta in Finlandia alla fine del 2023. Oltre al sostegno operativo Frontex svolge un ruolo cruciale nell'attuazione della gestione europea integrata delle frontiere.

Frontex sostiene anche lo sviluppo di capacità e la gestione delle frontiere dei **paesi terzi partner**. Una nuova generazione di accordi di status tra l'Unione europea e i paesi terzi prevede l'impiego del corpo permanente di Frontex con poteri esecutivi tra due paesi terzi, consentendo attività di controllo congiunto delle frontiere aeree, terrestri e marittime. Accordi di questo tipo sono stati firmati sinora tra Unione europea e Albania, Moldova, Montenegro e Macedonia del Nord. Sarà presto firmato un accordo con la Serbia, e si è ufficialmente concordato di avviare i negoziati con la Bosnia-Erzegovina il 12 febbraio.

Frontex ha concluso **accordi di lavoro** che prevedono la cooperazione con le autorità di paesi terzi in settori quali lo scambio di informazioni, lo sviluppo di capacità e l'analisi dei rischi. Tali accordi sono attualmente in vigore con Albania, Georgia, Bosnia-Erzegovina, Kosovo\*, Macedonia del Nord, Azerbaigian, Turchia, Armenia, Nigeria, Cabo Verde, Canada, Montenegro, Stati Uniti, Moldova, Ucraina e Regno Unito<sup>9</sup>. Attualmente l'Agenzia negozia altri 16 accordi di lavoro, tra l'altro con partner dell'Africa settentrionale e occidentale, oltre ad aggiornare gli accordi già in vigore con altri partner.

Per tutti questi nuovi compiti Frontex ha adottato e attuato una strategia dei diritti fondamentali, che assicura la conformità dell'Agenzia al diritto internazionale e dell'UE, compreso il principio di *non-refoulement*.

### ***Dispiegamenti di Frontex***

All'inizio del 2024 Frontex ha in corso 22 attività operative a sostegno degli Stati membri e dei paesi associati Schengen in operazioni di controllo delle frontiere e rimpatrio, e con paesi partner. Attualmente l'Agenzia dispiega oltre 2 700 membri del corpo permanente. Le operazioni coadiuvano la sorveglianza delle frontiere terrestri, marittime e aeree, prevedendo tra gli altri compiti controlli ai valichi di frontiera e operazioni di rimpatrio.

Le cifre appena citate comprendono le operazioni di Frontex in paesi terzi. All'inizio del 2024 Frontex era presente, con 500 operatori e col dispiegamento dei necessari veicoli, nei Balcani occidentali, in Albania, Montenegro, Macedonia del Nord e Serbia, oltre che in Moldova per assistere le autorità nazionali in compiti di gestione delle frontiere, sorveglianza, individuazione di documenti falsificati e lotta alla criminalità transfrontaliera.

### *Agenzia dell'Unione europea per l'asilo*

Nel gennaio 2022 l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) è diventato **l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA)**, agenzia a pieno titolo dotata di un maggior numero di strumenti per coadiuvare gli Stati membri nella gestione dell'asilo e dell'accoglienza. Un meccanismo di monitoraggio, la cui metodologia è stata preparata nel 2023, monitorerà l'applicazione operativa e tecnica degli obblighi giuridici dell'UE, contribuendo così ad armonizzare maggiormente il sistema di asilo dell'UE. Oltre a coadiuvare direttamente gli Stati membri, il lavoro dell'EUAA per l'impiego di norme operative, orientamenti e formazione al

\* Tale designazione non pregiudica le posizioni riguardo allo status ed è in linea con la risoluzione 1244 dell'UNSC e con il parere della CIG sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo.

<sup>9</sup> Le attività previste da accordi con la Russia e la Bielorussia sono state sospese.

fine di allineare le pratiche degli Stati membri in materia di asilo e accoglienza promuove la convergenza e contribuisce a ridurre i movimenti secondari.

L'EUAA ha sostenuto l'attività svolta dalla Commissione per aiutare gli Stati membri sottoposti a pressione migratoria a sviluppare una solida governance dell'asilo, grazie all'assistenza operativa e tecnica prestata agli Stati membri per i loro sistemi di asilo e accoglienza.

L'EUAA favorisce lo sviluppo di capacità in alcuni **paesi terzi**, con particolare attenzione ai paesi candidati. L'Agenzia ha in particolare concordato tabelle di marcia bilaterali con tutti i partner dei Balcani occidentali per contribuire all'allineamento all'*acquis* dell'UE, con soluzioni adattate alle specifiche esigenze sul campo.

#### ***Dispiegamenti dell'EUAA***

In tutta l'Unione europea le squadre di sostegno per l'asilo dell'EUAA assistono le autorità nazionali competenti per l'asilo e l'accoglienza nel campo della governance, della pianificazione strategica, della qualità e delle procedure.

Al 3 marzo 2024 l'EUAA dispiegava 1 141 funzionari in 12 Stati membri.

#### ***Europol***

Il dispiegamento di personale negli Stati membri, oltre che nei paesi partner, è un elemento essenziale del lavoro di Europol per agevolare la condivisione di informazioni e sostenere le indagini. Si tratta tra l'altro di impiegare esperti e operatori distaccati per sostenere le autorità di contrasto locali in 12 Stati membri e paesi partner. Dal punto di vista operativo Europol sta formando la propria rete sulla base di 20 accordi che prevedono lo scambio di dati personali con paesi terzi in materia di forme gravi di criminalità organizzata e terrorismo<sup>10</sup>. Questi accordi saranno essenziali per l'effettiva attuazione del nuovo mandato relativo al traffico di migranti e al Centro europeo contro il traffico di migranti.

#### ***Dispiegamenti di Europol***

Al 4 marzo 2024 Europol contava 79 dispiegamenti in 11 Stati membri e in Moldova.

Le squadre, composte di specialisti di Europol e agenti di rinforzo, assistono le autorità nazionali con controlli di sicurezza secondari e indagini. Raccolgono inoltre informazioni sul campo, usate poi per elaborare valutazioni sulle minacce criminali a livello europeo e contribuire alle indagini.

#### ***eu-LISA***

eu-LISA è l'agenzia dell'UE competente di un'ampia gamma di grandi sistemi informatici utilizzati nelle politiche dell'UE in materia di giustizia e affari interni. Il suo operato sarà essenziale per l'applicazione alla gestione delle frontiere di strumenti informatici critici già in uso o che stanno per entrare in funzione, e per la relativa interoperabilità. eu-LISA è riuscita a introdurre, a livello nazionale e di Unione europea, una rete di sistemi che offrono una panoramica completa delle persone che entrano nell'UE.

#### ***Eurojust***

Eurojust, l'agenzia dell'Unione per la collaborazione in materia di giustizia penale, è uno dei soggetti fondamentali nella risposta al traffico di migranti. Offre assistenza in complessi casi transfrontalieri che richiedono coordinamento giudiziario e coadiuva le squadre investigative

<sup>10</sup> Europol ha inoltre sottoscritto 16 accordi di lavoro e accordi strategici che prevedono una cooperazione strutturata senza scambio di dati personali.



comuni che perseguono i trafficanti di migranti; organizza un gruppo di discussione sul traffico di migranti per riunire i rappresentanti del settore giudiziario degli Stati membri e analizzare l'evoluzione delle tattiche dei gruppi di criminalità organizzata in tale campo, condividendo le migliori pratiche di indagine e azione penale in questi casi.

## VI. CONCLUSIONI

Grazie alla collaborazione l'Unione ha dimostrato di avere la possibilità e la volontà di realizzare una politica autenticamente comune in materia di migrazione e asilo. Il patto sulla migrazione e l'asilo recentemente concordato definisce l'approccio organico necessario per rendere la gestione della migrazione in Europa equa, efficiente e sostenibile. Si tratta del provvedimento di riforma delle norme dell'UE in materia di gestione della migrazione e delle frontiere più radicale e innovativo sin dall'esordio dello spazio Schengen e del mercato unico. Ed è un provvedimento che consentirà a generazioni di europei di continuare a godere di queste libertà uniche e distintive dell'Europa.

Per il futuro dovremo **insistere tenacemente sulla sua attuazione** affinché tutti gli Stati membri si dotino di un sistema adeguato quale prerequisito della fiducia reciproca necessaria per il buon funzionamento del nuovo approccio equilibrato del patto. La Commissione guiderà il lavoro collettivo su questi temi, iniziando con un piano di attuazione comune, e accompagnerà gli Stati membri in ogni tappa del percorso offrendo assistenza finanziaria, tecnica e operativa, anche tramite l'intervento delle agenzie dell'UE. Occorre continuare a lavorare per completare sia questa serie di strumenti legislativi, inserendovi gli elementi ancora mancanti per quanto riguarda i rimpatri e i soggiornanti di lungo periodo, sia le iniziative complementari relative a traffico di migranti, mezzi di trasporto commerciali e visti.

Il patto rappresenterà una svolta nelle modalità di gestione della migrazione da parte dell'Europa, ma non potrà funzionare in isolamento. Per ottenere i risultati ricercati l'Europa dovrà sempre affidarsi a un duplice approccio, che all'attuazione di riforme strutturali affianchi iniziative costanti di **gestione quotidiana delle fasi acute di pressioni e crisi**. Come negli ultimi anni, la Commissione continuerà ad attuare misure operative per migliorare la risposta dell'UE alle sfide comuni, in modo da gestire rapidamente i momenti di crisi grazie all'offerta di un sostegno globale agli Stati membri e condizioni di equità ai migranti, attingendo alle risorse finanziarie disponibili e all'opera delle agenzie dell'UE.

Infine la ricerca di soluzioni delle sfide vecchie e nuove che si profilano per gli Stati membri implicherà un impegno costante. L'Unione nel suo insieme dovrà continuare a cercare modalità pratiche per affrontare alcuni dei problemi più spinosi connessi alla migrazione, nella consapevolezza che impedire viaggi che mettono a repentaglio la vita delle persone è una responsabilità globale. La dimensione esterna è cruciale per il successo della politica in materia di migrazione; per giungere a soluzioni durature sarà necessario continuare a considerare prioritaria la migrazione nel quadro di partenariati reciprocamente vantaggiosi.

Radicando l'azione nei propri valori e operando collettivamente in uno spirito di equità e risolutezza, l'Unione ha dimostrato di poter ottenere risultati in materia di migrazione: la sua azione deve continuare anche in futuro a ispirarsi a questi principi guida.