



Consiglio
dell'Unione europea

**Bruxelles, 29 settembre 2017
(OR. en)**

12702/17

**JAI 850
ASIM 108
FRONT 410
RELEX 805
COMIX 652**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	28 settembre 2017
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2017) 558 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI sull'attuazione dell'agenda europea sulla migrazione

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2017) 558 final.

All.: COM(2017) 558 final



Bruxelles, 27.9.2017
COM(2017) 558 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

sull'attuazione dell'agenda europea sulla migrazione

1. Introduzione

Discorso sullo stato dell'Unione 2017: "La migrazione deve restare nei nostri radar"

Negli ultimi due anni l'Europa ha registrato il maggior numero di arrivi di rifugiati e migranti dalla fine della seconda guerra mondiale. La crisi siriana è una delle cause più importanti di questo numero record, insieme ai conflitti, all'instabilità e alla povertà in molte parti del mondo. I sistemi di migrazione, asilo e gestione delle frontiere hanno subito una pressione enorme, e l'Unione e i suoi Stati membri non si sono dimostrati sufficientemente preparati a reagire in modo efficace. La portata della crisi ha avuto un forte impatto in tutta l'UE, tanto da mettere in discussione l'integrità del sistema europeo comune di asilo e dello spazio Schengen di libera circolazione dei cittadini europei.

Con l'evolversi della crisi l'UE ha lavorato instancabilmente per una risposta rapida, coordinata ed efficace a livello europeo, e il 20 aprile 2015 la Commissione ha presentato il suo "piano d'azione in dieci punti sulla migrazione". Il piano ha ricevuto il sostegno dei ministri degli Esteri e degli Interni ed è stato immediatamente approvato dal Consiglio europeo¹. Nel maggio 2015 la Commissione ha presentato un'ampia agenda europea sulla migrazione² per affrontare sia le sfide immediate che le carenze strutturali dell'attuale politica dell'UE in materia di migrazione e asilo.

Da allora, i sostenuti sforzi profusi per ristabilire ordine nel sistema migratorio hanno portato a risultati tangibili. L'attuazione continuativa della dichiarazione UE-Turchia, il quadro di partenariato e le azioni congiunte intraprese sulla rotta del Mediterraneo centrale³ hanno notevolmente ridotto il numero di arrivi irregolari. Sono stati compiuti grandi progressi nella gestione delle frontiere esterne dell'UE; sono stati istituiti punti di crisi (*hotspot*) per la registrazione e il rilevamento delle impronte digitali di tutti i migranti al loro arrivo, e le azioni unilaterali da parte degli Stati membri sono state sostituite con una risposta coordinata a livello europeo. Il ripristino di una gestione ordinata dei flussi migratori è stato portato avanti in uno spirito di solidarietà, anche attraverso i meccanismi di ricollocazione. La questione migratoria rappresenta una nuova priorità nelle relazioni dell'UE con i principali partner. Al tempo stesso, l'UE si è assunta la responsabilità, a livello globale, di dare asilo a una parte considerevole dei rifugiati di tutto il mondo, e solo nel 2016 ha reinsediato o dato asilo a più di 720 000 profughi - il triplo rispetto ad Australia, Canada e Stati Uniti messi insieme.

Parallelamente alla risposta immediata sono stati proposti cambiamenti strutturali per organizzare meglio la gestione della migrazione e dell'asilo. Particolarmente significative sono state le proposte di istituzione della guardia di frontiera e costiera europea, ora operativa, e di riforma del sistema europeo comune di asilo, su cui il Parlamento europeo e il Consiglio non hanno invece ancora trovato un accordo.

I lavori per sviluppare ulteriormente e attuare il nostro approccio globale devono continuare. Occorre trovare i compromessi necessari per definire una politica di migrazione dell'UE che sia solida, realistica ed equa, che riconosca le esigenze delle società di accoglienza e dei

¹ Riunione straordinaria del Consiglio europeo del 23 aprile 2015.

² Agenda europea sulla migrazione, COM(2015) 240 final del 13 maggio 2015.

³ Dichiarazione di Malta dei membri del Consiglio europeo sugli aspetti esterni della migrazione: affrontare la rotta del Mediterraneo centrale - http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3091_it.htm.

cittadini dell'UE cooperando strettamente, al tempo stesso, con i partner a livello mondiale. Occorre garantire il continuo assolvimento degli obblighi assunti nei confronti di chi necessita di protezione internazionale. Occorre trovare soluzioni affinché percorsi sicuri e bene organizzati prendano il posto dei flussi irregolari e incontrollati. Occorre analizzare i problemi profondi che sono alla radice della migrazione irregolare, come il sottosviluppo, le caratteristiche demografiche, l'assenza di opportunità, i cambiamenti climatici e le ineguaglianze. Parallelamente, per proteggere lo spazio Schengen, occorre continuare a rafforzare la gestione delle frontiere esterne e migliorare i risultati conseguiti nei settori del rimpatrio e della riammissione. Solo una gestione globale della migrazione, fondata sui principi di solidarietà ed equa ripartizione della responsabilità, permetterà di ottenere risultati sostenibili.

Il forte calo degli arrivi irregolari nel Mediterraneo orientale e la recente diminuzione degli arrivi nel Mediterraneo centrale offrono l'opportunità di adoperarsi a favore di soluzioni più stabili. Occorre mantenere l'impegno attuale e restare pronti ad affrontare qualsiasi nuova pressione. Ma è anche il momento di concentrare gli sforzi per porre i restanti mattoni di una migliore gestione della migrazione.

La presente comunicazione serve come valutazione intermedia dei risultati finora conseguiti nell'attuazione dell'agenda europea sulla migrazione. Presenta inoltre nuove iniziative della Commissione volte ad affrontare settori fondamentali e individua gli ambiti in cui sono necessari ulteriori sforzi nei prossimi mesi.

2. L'agenda europea sulla migrazione due anni dopo: risultati raggiunti e insegnamenti tratti

L'agenda europea sulla migrazione ha proposto misure immediate per affrontare la situazione di crisi del 2015, fra cui azioni per garantire che le norme in vigore nell'UE siano applicate correttamente e pienamente. L'agenda ha inoltre definito un approccio globale che affronti tutti gli aspetti della migrazione sulla base di quattro settori (migrazione irregolare; gestione delle frontiere; politica in materia di asilo e migrazione legale) ritenuti fondamentali per la realizzazione di una politica migratoria dell'UE efficace e sostenibile, e ha enunciato una serie di azioni chiave per ciascuno di questi settori.

La sezione che segue fa il bilancio delle principali azioni realizzate nel corso degli ultimi due anni. La valutazione tiene conto dei contributi ricevuti da molti portatori di interesse e dalle istituzioni dell'UE, in risposta alla consultazione avviata dalla Commissione sull'esame dei progressi finora compiuti nell'attuazione dell'agenda.

2.1. Risposta alla crisi e assistenza agli Stati membri sottoposti a una pressione migratoria eccezionale

La risposta apportata alla situazione di crisi ha avuto un impatto positivo⁴, con una gamma di misure che vanno da una migliore gestione delle frontiere esterne a esempi concreti di solidarietà sia all'interno dell'Unione che nei paesi del vicinato.

Le operazioni congiunte Triton e Poseidon sono state notevolmente rafforzate per rispondere immediatamente alle sfide nel **Mediterraneo sia centrale che orientale**.

Un'azione concertata da parte di tutti gli interlocutori - Stati membri, paesi terzi, agenzie ed istituzioni dell'UE - a seguito della riunione dei leader indetta dalla Commissione nell'ottobre 2015 ha fatto sì che misure coordinate lungo la **rotta dei Balcani occidentali** prendessero il posto degli spostamenti irregolari. È stato dato sostegno a Ungheria, Slovenia, Croazia e Grecia così come alla Serbia nell'ambito del meccanismo di protezione civile dell'Unione, e oltre a ciò quasi 23 milioni di euro sono stati destinati all'aiuto umanitario dell'UE per assistere i rifugiati e i migranti nei Balcani occidentali. Dopo l'impennata di arrivi nell'estate 2015, sono stati stanziati 78 milioni di euro di assistenza preadesione (IPA) per i Balcani occidentali per aiutare questi paesi a gestire i flussi migratori alle frontiere e per migliorare la loro capacità di accoglienza di migranti e rifugiati.

La creazione di **punti di crisi in Grecia e in Italia** si è rivelata efficace per gestire meglio i flussi migratori. Insieme all'istituzione dell'**agenzia europea della guardia di frontiera e costiera**, questo ha aiutato a migliorare la gestione delle **frontiere esterne dell'UE e ha contribuito a rendere più efficaci le procedure di asilo e rimpatrio**.

Oltre 430 milioni di euro sono stati impegnati per le attività di supporto ai rifugiati in Grecia nel quadro dello **strumento di assistenza per il sostegno d'emergenza nell'UE**: si tratta di uno strumento creato nel 2016 per far fronte a catastrofi o crisi eccezionali negli Stati membri dell'UE che hanno gravi conseguenze umanitarie, ed è stato attivato per un periodo di tre anni per rispondere specificamente alle esigenze umanitarie dei rifugiati nell'UE.

Sulla base del piano d'azione comune UE-Turchia sulla migrazione concordato il 29 novembre 2015, la **dichiarazione UE-Turchia** del 18 marzo 2016 ha svolto un ruolo chiave nell'interrompere il ciclo dei flussi incontrollati di migranti all'origine di una crisi umanitaria insostenibile. Dalle prime settimane del suo funzionamento la dichiarazione ha portato a una forte diminuzione degli arrivi irregolari e delle perdite di vite umane, aprendo al tempo stesso un canale legale di reinsediamento e offrendo una reale opportunità a coloro che necessitano di protezione. Questo sforzo congiunto dell'UE e della Turchia ha creato un'alternativa ai flussi migratori pericolosi⁵, poiché ha aperto vie organizzate, sicure e legali verso l'Europa⁶ per gli aventi diritto alla protezione internazionale facilitando al tempo stesso i rimpatri, conformemente al diritto europeo e internazionale. È ancora necessario, tuttavia, compiere ulteriori sforzi.

⁴ La comunicazione sullo stato di attuazione delle azioni prioritarie intraprese nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione, COM (2016) 85 final del 10.2.2016, individua tutte le misure immediate adottate per ripristinare il controllo della situazione.

⁵ Fra il 21 marzo 2016 e il 17 settembre 2017 il numero di attraversamenti irregolari si colloca su una media di 78 al giorno.

⁶ Al 20 settembre, più di 9 700 Siriani erano già stati reinsediati dalla Turchia.

Nell'ambito di questo impegno, lo **strumento dell'UE per i rifugiati in Turchia**, con un totale di 3 miliardi di euro per il 2016 e il 2017, si è rivelato il giusto strumento per fornire sostegno pratico: dall'assistenza umanitaria all'istruzione, passando per la gestione della migrazione, la sanità, le infrastrutture comunali e il sostegno socioeconomico ai rifugiati e alle comunità di accoglienza in Turchia. Attualmente, dei 3 miliardi di euro per il periodo 2016-2017, ne sono stati impegnati quasi più della metà (1,66 miliardi di euro) e continua l'impegno per garantire che l'importo restante venga impegnato entro la fine del 2017. La piena e sostenuta attuazione della dichiarazione UE-Turchia richiede l'impegno costante e la determinazione politica di tutte le parti. La dichiarazione UE-Turchia prevede che: "Una volta che [i 3 miliardi di euro stanziati] saranno stat[i] quasi completamente utilizzat[i], e a condizione che gli impegni di cui sopra siano soddisfatti, l'UE mobilerà ulteriori finanziamenti dello strumento per altri 3 miliardi di euro entro la fine del 2018". Anche la situazione sulle isole greche richiede urgentemente ulteriori, notevoli sforzi da parte delle autorità greche, delle agenzie dell'UE e degli Stati membri, e rivela inoltre la necessità di un aumento nel ritmo dei rinvii verso la Turchia, nel pieno rispetto delle norme internazionali e dell'UE. Occorre mantenere e proseguire il ritmo attuale e gli impegni degli Stati membri per il reinsediamento dei rifugiati siriani dalla Turchia in Europa. È giunto inoltre il momento di attivare il programma volontario di ammissione umanitaria (si veda per maggiori dettagli la sezione 3.2.).

Al centro della forte reazione di supporto dell'Unione alla crisi dei rifugiati siriani, i **programmi di aiuto umanitario dell'UE e il Fondo fiduciario regionale dell'Unione europea in risposta alla crisi siriana**, hanno aiutato, fin dall'inizio della crisi, persone in condizioni di bisogno in Siria e più di 2,5 milioni di rifugiati siriani e loro comunità di accoglienza in Egitto, Iraq, Giordania, Libano, Turchia e nei Balcani occidentali.

L'UE ha inoltre aumentato del 70%⁷ i **finanziamenti** disponibili nel quadro del Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF) e del Fondo Sicurezza interna (ISF), e quelli destinati alle agenzie dell'UE competenti a sostenere gli Stati membri nei loro sforzi riguardo a gestione di frontiere e migrazione. Questo ha contribuito a fornire assistenza a 814 000 richiedenti asilo nell'Unione europea, sostenendo l'integrazione di 1 915 000 cittadini di paesi terzi e facilitando il rimpatrio di 83 500 persone⁸. Ad oggi, un totale di 2,2 miliardi di euro è stato già versato dall'AMIF e dall'ISF per sostenere gli interventi degli Stati membri in vari settori connessi alla migrazione, alla protezione delle frontiere e alla sicurezza, sia in situazioni di emergenza che in una prospettiva a lungo termine. Contributi sono arrivati anche da altri programmi dell'UE. Il programma per la salute, ad esempio, nel periodo 2015-2017 ha sostenuto con 19,2 milioni di euro gli Stati membri, tra l'altro, per la formazione di professionisti del settore medico.

La pressione sui sistemi di asilo di Italia e Grecia è stata alleviata grazie al primo grande **impegno coordinato** su larga scala **a livello dell'UE per la ricollocazione** dei richiedenti asilo verso altri Stati membri. La fase iniziale è stata lenta, ma il numero di persone ricollocate grazie a questi meccanismi è costantemente aumentato, dimostrando come la solidarietà possa veramente funzionare nella pratica. Al 20 settembre 2017 erano state ricollocate più di 28 500 persone, cioè circa il 90% di coloro per i quali erano state presentate richieste di ricollocazione. Buoni risultati ha dato, parimenti, il **primo programma di**

⁷ Per il periodo 2014-2020.

⁸ Cifre comunicate dagli Stati membri nelle loro relazioni d'attuazione per il periodo 2014-2016.

reinsediamento a livello dell'UE, varato nel luglio 2015⁹. Questo programma, e il meccanismo istituito nell'ambito della dichiarazione UE-Turchia, hanno permesso di reinsediare dal loro avvio più di 23 000 persone.

Allo stesso tempo, sono state adottate risolutive misure in cooperazione con le organizzazioni internazionali e gli Stati membri per rafforzare le capacità della guardia costiera libica di affrontare i continui arrivi irregolari in Italia attraverso la **rotta del Mediterraneo centrale**. Un primo segno di calo si è registrato negli ultimi mesi. Questo impegno è andato di pari passo con un rafforzamento del partenariato con le organizzazioni internazionali per migliorare la situazione umanitaria in Libia e offrire percorsi alternativi ai migranti rimasti bloccati.

La risposta immediata è stata possibile grazie a uno **sforzo congiunto e sostenuto a livello dell'Unione**, in cui le azioni individuali, ma coordinate, di tutti gli attori (Stati membri, istituzioni e agenzie dell'UE, organizzazioni internazionali e società civile) hanno svolto un ruolo chiave.

2.2. Ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare

L'Unione e gli Stati membri hanno continuato ad adoperarsi per un'efficace prevenzione dei flussi irregolari, al di fuori dell'UE e al suo interno, nonché per l'approntamento di un sistema affidabile di rimpatri che attui efficacemente le decisioni adottate.

Cause profonde - Sostegno ai paesi terzi

Per quanto riguarda la lotta contro le cause profonde, l'UE e i suoi Stati membri restano i principali erogatori di assistenza allo sviluppo, con un contributo pari a 75,5 miliardi di euro nel 2016, pari a quasi il 60% dell'assistenza globale dei membri dell'OCSE. Tali finanziamenti contribuiscono a stimolare l'economia dei paesi partner per offrire ai giovani l'opportunità di costruirsi un futuro, a garantire la sicurezza alimentare e nutrizionale e l'accesso all'energia, e a consolidare il buon governo e il rispetto dei diritti umani, anche in Africa.

Parallelamente alle azioni avviate nel 2015, come il processo di La Valletta, nel giugno 2016 la Commissione ha proposto un nuovo approccio alla collaborazione con i paesi di origine e di transito. **Questo approccio relativo a un quadro di partenariato**¹⁰ per la cooperazione sulla migrazione ha il duplice obiettivo di affrontare le cause profonde della migrazione irregolare attraverso la cooperazione allo sviluppo, incoraggiando nel contempo una maggiore cooperazione da parte dei paesi terzi su tutti gli aspetti della migrazione, inclusa la lotta ai trafficanti e l'accettazione della riammissione di propri cittadini. Il quadro di partenariato è stato varato nell'giugno 2016 con cinque paesi prioritari e da allora è stato ampliato a un gruppo più ampio di paesi, ottenendo alcuni importanti risultati in particolare nella lotta contro le cause profonde e nello smantellamento delle reti del traffico e della tratta di esseri umani¹¹.

⁹ Conclusioni dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio del 20 luglio 2015, consultabile all'indirizzo: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11130-2015-INIT/it/pdf>

¹⁰ COM(2016) 385 final del 7.6.2016.

¹¹ La Commissione riferisce regolarmente in merito ai progressi compiuti nell'attuazione dell'approccio relativo al quadro di partenariato. Per quanto riguarda l'ultima relazione si veda il documento COM (2017) 471 final del 6.9.2017.

Per sostenere queste iniziative, 3,1 miliardi di euro sono stati messi a disposizione dal **Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa** a 26 paesi della regione del Sahel e del lago Ciad, del Corno d'Africa e dell'Africa settentrionale, con soli 227,7 milioni di euro provenienti dai bilanci degli Stati membri dell'UE e da altri partner. I progetti approvati sono stati più di 117, per un importo di quasi 2 miliardi di euro. La Commissione esorta gli Stati membri a continuare a contribuire al Fondo.

Il Fondo ha inoltre svolto un ruolo importante nel **Mediterraneo centrale**, ad esempio sostenendo l'operato dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni e dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati nel rafforzamento della protezione dei migranti e dei rifugiati così come nel miglioramento delle condizioni di vita e nella creazione di opportunità di lavoro nelle comunità di accoglienza. Un programma da 90 milioni di euro relativo a tali aspetti è stato adottato nell'aprile 2017. Anche l'adozione di azioni nel quadro del programma di sviluppo e protezione regionale (RDPP) nell'Africa settentrionale e nel Corno d'Africa ha contribuito a queste finalità. Inoltre, dal 2016, gli sforzi congiunti con l'Organizzazione internazionale per le migrazioni hanno quasi triplicato il numero di rimpatri volontari assistiti di migranti dalla Libia verso i loro paesi di origine: solo nel 2017, quasi 7 500 persone sono state rimpatriate dalla Libia e 4 000 dal Niger.

Infine, cosa non meno importante, la comunità internazionale ha concordato nel 2015 un programma innovativo di finanziamento dello sviluppo¹² che fa appello a tal fine a nuove e più innovative modalità, in particolare la mobilitazione di risorse private per colmare il fabbisogno di finanziamento allo scopo di raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile entro il 2030. Il **nuovo piano per gli investimenti esterni** fa parte dei contributi apportati dall'UE a tali impegni: si prevede che esso generi 44 miliardi di euro di investimenti nei paesi partner dell'Africa e nell'area di vicinato dell'UE entro il 2020.

Traffico di migranti

L'Unione e gli Stati membri hanno continuato a prendere provvedimenti efficaci per prevenire e combattere le attività criminali di scafisti e trafficanti su tutta la rotta, iniziando a monte nei paesi di origine e di transito e finendo all'interno del territorio dell'UE. Il traffico di migranti continua ad essere una fonte altamente redditizia di proventi illeciti¹³.

Il **piano d'azione contro il traffico di migranti** del maggio 2015¹⁴ ha spronato gli Stati membri, le agenzie dell'UE e altre organizzazioni rilevanti a collaborare strettamente in merito alle priorità chiave, cosa che ha consentito di individuare le lacune e le soluzioni per affrontarle. L'esecuzione del piano è attualmente in corso.

In particolare, il **centro europeo per la lotta al traffico di migranti** (EMSC) presso Europol, varato nel 2016, ha mostrato un sostanziale valore aggiunto nel fornire sostegno operativo agli Stati membri in questa lotta. Ha fornito sostegno allo svolgimento di indagini proattive e di alto profilo contro le reti criminali, con 68 casi sostenuti finora nel 2017 e 93 casi nel suo primo anno di funzionamento, che hanno portato a 147 arresti nel 2016 e a più di 167 fino adesso. Il centro fornisce sostegno anche alle squadre investigative comuni (tre nel 2017, due

¹² <http://www.un.org/esa/ffd/publications/aaaa-outcome.html>

¹³ Relazione congiunta Europol-INTERPOL, maggio 2016. Nel 2015 il fatturato annuo derivante dal traffico di migranti ha registrato un valore stimato di 5-6 miliardi di USD, rappresentando una delle attività più lucrative della criminalità organizzata in Europa.

¹⁴ COM(2015) 285 final del 27.5.2015.

nel 2016) e ha finora identificato e monitorato 830 navi di interesse, potenzialmente coinvolte nel traffico di migranti.

Gli Stati membri e le agenzie dell'UE hanno intrapreso azioni specifiche in relazione alle indagini finanziarie nei casi di traffico di migranti, anche mettendo l'accento sul ruolo delle unità di informazione finanziaria e sulla cooperazione con le autorità di contrasto nel **tracciamento dei flussi finanziari illeciti**.

Parallelamente, nell'ottobre 2015, è stato istituito il gruppo tematico di Eurojust sul traffico di migranti per individuare e analizzare i problemi che sorgono nelle indagini e nell'esercizio dell'azione penale nei casi di traffico di migranti e le migliori prassi in questo settore. Nel 2017 sono operative 10 squadre investigative comuni in 34 casi registrati presso Eurojust.

La **condivisione di informazioni** è stata notevolmente rafforzata a tutti i livelli, sia attraverso appositi meccanismi di coordinamento tra le agenzie dell'UE sia con l'istituzione di una rete di specifici punti di contatto in ogni Stato membro. Gli sforzi devono ora concentrarsi anche sul superamento dei compartimenti stagni e sulla mobilitazione di tutti gli attori che lavorano nei e coi paesi terzi, anche trovando **maggiori sinergie nello scambio di informazioni** tra le missioni e operazioni militari e civili dell'UE e i servizi di contrasto.

La Commissione ha ultimato una valutazione approfondita del quadro giuridico dell'UE sul traffico di migranti¹⁵ e avvierà un dialogo con i portatori di interesse e con le agenzie dell'UE per rafforzare lo scambio di conoscenze e di buone prassi tra la società civile, i pubblici ministeri e le autorità di contrasto al fine di evitare la criminalizzazione dell'assistenza umanitaria nel quadro della migrazione irregolare.

Gli Stati membri devono comunque rafforzare e consolidare ulteriormente la loro capacità di indagare e perseguire il traffico di migranti, sfruttando pienamente il potenziale delle strutture e delle risorse create dall'adozione dell'agenda europea sulla migrazione. Una condivisione delle informazioni tempestiva e proattiva è fondamentale: gli investigatori nazionali devono comunicare tra loro e utilizzare appieno le risorse fornite dall'EMSC presso Europol in quanto snodo di informazioni e di intelligence. L'osservatorio internazionale sul traffico di migranti e la tratta di esseri umani, recentemente varato nell'ambito dell'operazione navale europea Sophia, e le iniziative lanciate da altri attori come Interpol porteranno al massimo il proprio valore aggiunto alimentando l'EMSC.

Per quanto riguarda la cooperazione con i paesi terzi, il **modello di cooperazione** e di rafforzamento delle capacità **delle squadre investigative comuni** attuato con successo in Niger¹⁶ è un esempio che dovrebbe essere seguito anche altrove. Ciò implica il rafforzamento del coordinamento delle reti dei funzionari di collegamento dell'UE e delle agenzie e l'effettivo ricorso alle piattaforme esistenti. Dovrebbe inoltre essere presa in considerazione la creazione di nuove piattaforme di cooperazione dell'UE sul traffico dei migranti nei paesi terzi prioritari.

¹⁵ SWD(2017) 117 final.

¹⁶ Nel primo semestre del 2017, 101 persone sono state arrestate e portate in giudizio; 66 veicoli e 8 motocicli sono stati sequestrati e messi sotto sigillo; 79 persone sono state arrestate per reati connessi alla tratta degli esseri umani.

Al tempo stesso sono state intensificate le missioni nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC)¹⁷ per sostenere l'impegno di lotta contro il traffico di migranti all'interno di un quadro più ampio finalizzato a rafforzare la sicurezza e la stabilità. L'operazione Sophia ha già contribuito all'arresto di 117 sospetti scafisti e trafficanti di esseri umani, con l'eliminazione, al largo delle coste della Libia, di 478 navi utilizzate a tal fine. Le missioni nel Sahel hanno a loro volta permesso la formazione di più di 24 000 membri delle forze di sicurezza civili e militari.

Un quadro comune formale e chiari mandati per il personale in servizio nei paesi terzi per intervenire contro il traffico di migranti saranno istituiti attraverso la **revisione del regolamento relativo ai funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione**¹⁸, che sarà presentata dalla Commissione nel primo trimestre del 2018. Questo consentirà anche di sfruttare pienamente le potenzialità della rete dei funzionari di collegamento europei incaricati dell'immigrazione che sono stati inviati in 12 paesi prioritari per coordinare da vicino il lavoro in quest'ambito con gli Stati membri sul campo.

Infine, molti migranti continuano a sottovalutare i rischi della migrazione irregolare e hanno una percezione errata del modo in cui vivranno dopo il loro ingresso irregolare nell'UE. L'Unione europea ha già finanziato **campagne di informazione**, in particolare in Niger, Sudan ed Etiopia, ma occorre fare di più per garantire la diffusione di informazioni affidabili nei paesi terzi. A tale riguardo, le campagne di sensibilizzazione e di informazione nei paesi terzi organizzate dall'UE e dagli Stati membri devono, sia ora che in futuro, **sfruttare appieno il potenziale dei media convenzionali e dei media sociali** - come avviene nel quadro del progetto InfoMigrants¹⁹, che alla fine di agosto aveva già raggiunto 250 000 persone. A tal fine la Commissione sta rinnovando il portale dell'UE sull'immigrazione²⁰.

Rimpatri e riammissione

Continuano ad essere adottate misure per rafforzare la politica dell'UE in materia di rimpatrio. In particolare, l'**agenzia europea della guardia di frontiera e costiera** ha ricevuto l'innovativo e ambizioso mandato di sostenere gli Stati membri e garantire il coordinamento operativo di tutti gli aspetti del rimpatrio. Nel **piano d'azione rinnovato sui rimpatri del 2 marzo 2017**, la Commissione ha presentato **raccomandazioni concrete** per rendere i rimpatri più efficaci, colmando le lacune e risolvendo la frammentarietà ancora esistente fra le prassi nazionali in materia di rimpatrio. Attraverso un fitto calendario di valutazioni Schengen nel settore dei rimpatri, la Commissione ha fornito agli Stati membri un quadro per correggere le carenze. Al tempo stesso, con l'aiuto dei programmi dell'UE in materia di rimpatrio, si è raggiunto un grado maggiore di scambi di informazioni e di convergenza, in particolare per quanto riguarda lo sviluppo e l'attuazione dei quadri congiunti per i **programmi di rimpatrio volontario assistito e di reintegrazione** in tutta l'UE.

¹⁷ Operazione SOPHIA ed EUBAM Libia, così come, nella regione del Sahel, EUCAP Sahel Niger, EUCAP Sahel Mali e EUTM Mali.

¹⁸ Regolamento (CE) n. 377/2004 del Consiglio, del 19 febbraio 2004, relativo alla creazione di una rete di funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione (GU L 64 del 2.3.2004, pag. 1).

¹⁹ <http://www.infomigrants.net/>

²⁰ Tale portale fornisce informazioni ai potenziali migranti sui modi per raggiungere l'Europa legalmente e sui rischi e le conseguenze connessi all'ingresso o al soggiorno irregolare nell'UE. <http://ec.europa.eu/immigration/>.

Nonostante ciò, secondo i dati EUROSTAT, su 1 milione circa di cittadini di paesi terzi trovati in posizione irregolare nell'UE nel 2016, solo la metà ha ricevuto l'ordine di lasciare l'Unione, e meno della metà, ossia 226 000 persone, è stata effettivamente rimpatriata. I **tassi di rimpatri insoddisfacenti** che si continuano a registrare sono dovuti all'uso inefficace degli strumenti esistenti a livello dell'UE e a livello nazionale. Mentre il tasso complessivo di rimpatri²¹ tra il 2014 e il 2015 è passato da 41,8% a 42,5%, il tasso dei rimpatri effettivi verso i paesi terzi è sceso dal 36,6% al 36,4%. Inoltre, escludendo i rimpatri verso i paesi dei Balcani occidentali, il tasso di rimpatri dell'Unione europea scende ulteriormente raggiungendo il 27%.

Ciò è dovuto a un'applicazione insufficiente degli strumenti esistenti a livello nazionale e dell'UE²² unitamente a una politica di riammissione che non è ancora stata pienamente sviluppata. Nonostante i progressi compiuti nell'attuazione degli accordi di riammissione già esistenti, la finalizzazione di altri negoziati è a un punto morto, e quelli avviati nel 2016 non sono progrediti come previsto. Occorre quindi concentrarsi sul miglioramento della cooperazione pratica. Con alcuni importanti paesi di origine sono state finalizzate alcune modalità pratiche in materia di rimpatrio e di riammissione, mentre altre sono attualmente in fase di negoziato.

La sezione 3.3 di questa comunicazione presenta idee concrete per migliorare ulteriormente l'attuazione dei rimpatri.

Contrastare gli incentivi ai soggiorni irregolari

Una parte della nostra economia continua a contare sul lavoro dei migranti irregolari, cosa che crea un fattore di richiamo e mina lo sviluppo di una politica per la mobilità del lavoro basata su regimi di migrazione legale. La **direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro** ha creato la possibilità di inasprire le sanzioni per il lavoro illegale e di migliorare i meccanismi per individuarlo. In linea con tale direttiva, tutti gli Stati membri vietano l'impiego di migranti irregolari e impongono sanzioni finanziarie, amministrative o penali. La possibilità di trovare lavoro illegale rimane tuttavia un importante incentivo alla migrazione irregolare nell'UE. Per affrontare questa situazione, le misure annunciate nel piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti dovrebbero essere pienamente attuate, e gli Stati membri dovranno **aumentare il numero di ispezioni sul lavoro nei settori economici ad alto rischio**. La Commissione riferirà annualmente in merito alle ispezioni eseguite e garantirà una ferma attuazione della direttiva, **avviando ove necessario procedure di infrazione**.

La cooperazione tra gli Stati membri nell'ambito della **piattaforma contro il lavoro non dichiarato**²³ dovrebbe essere assolutamente approfondita per garantire una migliore comprensione delle condizioni di lavoro dei cittadini di paesi terzi e ridurre l'illegalità. Occorrerebbe concentrarsi in via prioritaria sui settori ad alto rischio allo scopo di diffondere

²¹ Esso include i rimpatri verso i paesi terzi così come il rinvio di migranti irregolari da uno Stato membro all'altro sulla base di accordi bilaterali di riammissione ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU L 348 del 24.12.2008, pag. 98).

²² Si veda la comunicazione "Per una politica dei rimpatri più efficace nell'Unione europea - Un piano d'azione rinnovato", COM(2017) 200 final del 2.3.2017.

²³ Decisione (UE) 2016/344 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, relativa all'istituzione di una piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a contrastare il lavoro non dichiarato (GU L 65 dell'11.3.2016, pag. 12).

fra le parti interessate, come sindacati e organizzazioni imprenditoriali, le migliori esperienze fatte a livello nazionale nell'affrontare la questione del lavoro dei migranti irregolari.

Oltre al fattore di richiamo rappresentato dall'economia sommersa, occorre ottenere, a livello dell'UE, una **migliore comprensione di tutti gli altri fattori** che contribuiscono, direttamente o indirettamente, alla situazione di irregolarità dei migranti nell'Unione europea. La Commissione avvierà pertanto consultazioni con gli Stati membri e altri interlocutori per recensire i fattori che contribuiscono all'ingresso e al soggiorno irregolare dei migranti sul territorio dell'UE, e per individuare e raccogliere le migliori pratiche per disincentivare questo fenomeno. Tale processo comprenderà una rafforzata cooperazione con le autorità nazionali e locali diverse da quelle responsabili della gestione della migrazione, come i servizi per la sicurezza sociale, l'istruzione, la fiscalità, le patenti e l'immatricolazione dei veicoli, e altri servizi che si occupano dei cittadini di paesi terzi.

Infine, in tale contesto, nel quadro della strategia di comunicazione generale, la Commissione svilupperà attività specifiche coinvolgendo la **diaspora all'interno dell'UE**, che svolge un ruolo importante per lo sviluppo economico dei paesi d'origine, e può essere inoltre mobilitata a sostegno di misure prese a livello dell'UE e nazionale per ridurre il soggiorno dei migranti irregolari.

2.3. Gestione delle frontiere – Salvare vite umane e rendere sicure le frontiere esterne

Avere una frontiera esterna comune richiede che tutti gli Stati dello spazio Schengen cooperino e condividano l'onere della sua gestione. Per migliorare la gestione delle frontiere esterne sono state pertanto adottate misure che fanno appello alla solidarietà e alla responsabilità di tutti gli Stati membri.

Salvare vite umane è e rimarrà una priorità

Le ricorrenti tragedie lungo le principali rotte migratorie - in particolare quelle marittime - hanno dimostrato che i rischiosi viaggi dei migranti mettono in pericolo vite umane, non da ultimo a causa dei mezzi utilizzati da trafficanti senza scrupoli. La protezione delle frontiere deve pertanto continuare a includere le operazioni di salvataggio. L'UE ha rafforzato notevolmente le **operazioni congiunte Triton e Poseidon dell'agenzia europea della guardia di frontiera e costiera**, che ha lanciato inoltre altre operazioni nel Mediterraneo occidentale. Grazie all'impegno posto in atto con queste operazioni congiunte, che sono strettamente coordinate e associate alle risorse mobilitate da EUNAVFOR MED Sophia, e grazie al lavoro di una serie di navi mercantili e di ONG, dal 2015 è stato possibile salvare 620 000 vite umane. Sulla rotta del Mediterraneo orientale i decessi in mare sono diminuiti notevolmente e, dall'attivazione della dichiarazione UE-Turchia, le persone decedute o scomparse nel Mar Egeo sono state 113 rispetto alle circa 1 150 dell'anno precedente alla dichiarazione. L'UE sta inoltre sostenendo la guardia costiera turca con 20 milioni di euro per accrescere la sua capacità di eseguire operazioni di ricerca e salvataggio.

Nonostante questi sforzi, ogni vita perduta è sempre una di troppo. Per questo motivo l'UE e gli Stati membri stanno supportando e formando la guardia costiera libica ad effettuare operazioni di ricerca e salvataggio nelle sue acque sovrane. Un progetto di 46,3 milioni di euro cofinanziato dall'UE e dall'Italia per rafforzare le capacità di gestione delle frontiere in Libia è stato approvato nel luglio 2017 e proseguirà nei prossimi anni. In parte come risultato del sostegno dell'Unione europea alla guardia costiera libica, il numero di vittime lungo la

rotta del Mediterraneo centrale è diminuito passando da 4 581 nel 2016 a 2 372 al 21 settembre 2017²⁴.

Guardia di frontiera e costiera europea

L'istituzione **dell'agenzia europea della guardia di frontiera e costiera** nel 2016 è stata una conquista storica, che ha trasformato la gestione integrata delle frontiere esterne dell'UE da un'esclusiva competenza nazionale a una responsabilità condivisa degli Stati membri e dell'agenzia. Per la prima volta, in linea con quanto chiesto nell'agenda europea sulla migrazione, il nuovo mandato dell'agenzia include funzioni di guardia costiera in stretta cooperazione con l'agenzia europea per la sicurezza marittima e l'agenzia europea di controllo della pesca, così come voli congiunti di ricognizione per il controllo della pesca e delle frontiere nel Mediterraneo centrale. Un aumento sostanziale delle risorse e delle attrezzature ha conferito all'agenzia una maggiore capacità di intervento. Allo stesso modo, la nuova riserva obbligatoria di reazione rapida ha rafforzato le sue capacità di reagire rapidamente a situazioni di emergenza alle frontiere esterne dell'Europa.

L'agenzia **mobilita attualmente più di 1 700 guardie di frontiera e altro personale competente in diverse sezioni delle frontiere esterne dell'UE**. Presto sarà altresì in grado di inviare squadre nel territorio della Serbia e dell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia per aiutare tali paesi a controllare efficacemente le proprie frontiere. Il rafforzamento della capacità dei paesi terzi di gestire le proprie frontiere è stata un'altra importante azione chiesta dall'agenda europea sulla migrazione.

Sistemi di informazione più rapidi e intelligenti

I lavori riguardanti le frontiere intelligenti sono continuati con le proposte sul **sistema di ingressi/uscite (EES) e il sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS)**. Una volta in vigore, tali sistemi consentiranno una migliore individuazione dei possibili rischi e abusi nell'ambito della migrazione e miglioreranno la sicurezza pubblica. Nel giugno 2017, la Commissione ha presentato una proposta legislativa per rafforzare il mandato di **eu-LISA**, l'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. La Commissione presenterà quanto prima proposte per superare le restanti carenze individuate nella gestione dei dati, migliorando in particolare l'interoperabilità dei sistemi di informazione centrali dell'UE esistenti in questo settore. Questo contribuirà a proteggere meglio le frontiere esterne dell'UE e a rafforzare la sicurezza interna, ad esempio garantendo che gli utenti finali - in particolare le guardie di frontiera, i funzionari delle autorità di contrasto e quelli dei servizi per l'immigrazione e le autorità giudiziarie - abbiano un accesso rapido e fluido a tutte le informazioni di cui hanno bisogno per svolgere i loro compiti.

Punti di crisi (hotspot)

Parallelamente alle suddette iniziative volte a rafforzare la protezione delle frontiere esterne dell'UE, la creazione di punti di crisi in Grecia e Italia è un risultato operativo tangibile e un esempio concreto di come i principi di solidarietà e responsabilità possano essere applicati per rispondere alle pressioni affrontate da questi Stati membri.

²⁴ Cifre dell'OIM - <http://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>

Attualmente, 5 punti di crisi sono operativi in Grecia e 4 in Italia, con una capacità totale superiore ai 7 000 posti in Grecia e ai 1 500 in Italia. Si stima che tra il 1° gennaio 2016 e il 15 settembre 2017 siano arrivati nei punti di crisi oltre 261 000 migranti (185 000 in Grecia e 76 000 in Italia). Queste persone sono state oggetto di cure e controlli medici, sono state adeguatamente identificate, sottoposte a rilevamento delle impronte digitali e a screening, registrate e informate sui loro diritti in un'unica sede, in modo da garantire la loro immediata immissione nella procedura appropriata e contribuire così a un processo decisionale più rapido sul loro status. Nel 2015, prima dell'istituzione dei punti di crisi, solo il 58% dei migranti è stato sottoposto al rilevamento delle impronte digitali all'arrivo in Italia; oggi, grazie al sistema dei punti di crisi, vengono acquisite le impronte digitali di quasi il 100% dei migranti. Gli hotspot hanno facilitato un aumento delle verifiche di sicurezza secondarie da parte di Europol e delle autorità nazionali, cosa che ha contribuito all'identificazione di profili di rischio e alla lotta contro le reti di trafficanti. Sono inoltre diventati uno degli strumenti per agevolare l'attuazione dei meccanismi di ricollocazione in Grecia e in Italia, poiché permettono di organizzare in modo efficiente la comunicazione delle informazioni e di incanalare i richiedenti asilo ammissibili nelle procedure di ricollocazione. Hanno infine contribuito a individuare meglio i casi di vulnerabilità (quali le vittime della tratta degli esseri umani, le persone con gravi condizioni di salute e i minori non accompagnati) e nell'indirizzarli ai pertinenti servizi di sostegno.

Basandosi sui risultati di cui sopra, con il sostegno coordinato dalle agenzie dell'UE, sia la Grecia che l'Italia dovrebbero avvalersi ampiamente di tutto il potenziale operativo offerto dal sistema dei punti di crisi. Tenendo conto dell'evoluzione delle tendenze e delle necessità, entrambi i paesi devono essere preparati ad ampliare e a migliorare la capacità di accoglienza e le condizioni nei punti di crisi e a rispondere meglio alle esigenze specifiche dei gruppi vulnerabili (con valutazioni standardizzate delle vulnerabilità da parte di specialisti, persone incaricate della protezione dei minori, zone separate, ecc.). In stretta cooperazione con lo Stato membro d'accoglienza – in particolare attraverso le task force regionali dell'UE, che dovrebbero essere dotate di un mandato chiaro – dovrebbero inoltre essere garantiti responsabilità e ruoli chiari, così come un coordinamento più efficace sul campo.

Il sistema dei punti di crisi dell'UE si è rivelato uno strumento flessibile ed utile che può essere adattato ad ogni Stato membro nella stessa situazione. Più avanti, nel corso dell'autunno, la Commissione presenterà degli orientamenti sulla base degli insegnamenti tratti in Grecia e in Italia, compreso un modello di procedure operative standard per la predisposizione e l'impiego di hotspot in caso di pressione migratoria sproporzionata alla frontiera esterna di uno Stato membro.

2.4. Il dovere di protezione dell'Europa: una politica comune europea di asilo forte e maggiori vie legali di accesso al territorio

La sicurezza delle frontiere esterne dell'Europa deve andare di pari passo con una politica comune europea in materia di asilo assolutamente efficace, equa ed umana. Compiendo, insieme agli Stati membri, passi decisi per alleviare la pressione sul sistema di asilo di Italia e Grecia, la Commissione ha anche proposto una riforma a pieno titolo del sistema europeo comune di asilo.

Ricollocazione

Di fronte al livello di arrivi senza precedenti dell'estate del 2015 il Consiglio, a seguito di una proposta della Commissione, ha deciso di procedere alla **primissima azione coordinata dell'UE su larga scala per ricollocare** un numero significativo di richiedenti asilo dall'Italia e dalla Grecia, facendo così calare effettivamente la pressione sui sistemi di asilo dei due paesi. Nel quadro delle decisioni del Consiglio, gli Stati membri hanno concordato di ricollocare 160 000 richiedenti con evidente bisogno di protezione internazionale. Per 54 000 di essi, gli Stati membri avevano la possibilità di adempiere ai loro obblighi in materia di ricollocazione nei confronti dell'Italia e della Grecia nella forma di ammissione legale dalla Turchia.

Le decisioni del Consiglio del 2015 si applicano ai migranti con evidente bisogno di protezione internazionale arrivati sul territorio dell'Italia e della Grecia fino al 26 settembre 2017. La priorità immediata dovrebbe essere **garantire che tutte le rimanenti** persone arrivate entro tale data e che soddisfano tutti i requisiti stabiliti nelle decisioni del Consiglio **siano ricollocate** rapidamente **sia dall'Italia che dalla Grecia**. In totale si prevede che tale regime consenta di ricollocare effettivamente circa 37 000 persone. È quindi fondamentale che tutti gli Stati membri – in particolare la Polonia, l'Ungheria, la Repubblica ceca, e quelli che non hanno ricollocato il numero totale di persone loro attribuito – intensifichino il loro impegno.

A causa dei ritardi accumulati nel gestire i flussi in arrivo nel 2016 e nella prima metà del 2017 la pressione migratoria sull'Italia e sulla Grecia resta alta. **L'UE dovrebbe** quindi **continuare a mostrare solidarietà** verso questi due paesi. La Commissione è pronta a fornire **supporto finanziario** agli Stati membri che porteranno avanti il loro impegno in materia di ricollocazione oltre a quanto previsto dagli attuali regimi. Dovrebbe anche essere mantenuta e, laddove necessario, intensificata, l'assistenza fornita all'Italia e alla Grecia dall'EASO e da altre agenzie dell'UE.

Il sistema europeo comune d'asilo

Anche se il meccanismo di ricollocazione d'emergenza ha dato risultati tangibili e ha consentito di alleviare la pressione sulla Grecia e sull'Italia, è chiaro che le misure ad hoc non sono una soluzione sostenibile. La pressione sul sistema d'asilo dell'UE, e in particolare i gravi malfunzionamenti apparsi nel sistema di Dublino per stabilire la competenza tra gli Stati membri, hanno evidenziato la necessità di un'ampia riforma strutturale del sistema europeo comune d'asilo. Di conseguenza, a maggio e a luglio 2016, la Commissione ha proposto una **revisione di tutti i principali strumenti giuridici del sistema europeo comune d'asilo** per assicurarne una maggiore armonizzazione ed efficienza. Lo scopo è ottenere un sistema che garantisca ai richiedenti asilo uno stesso trattamento da parte di tutti Stati membri per quanto riguarda le condizioni d'accoglienza, le procedure e la determinazione dello status, che permetta di contrastare gli abusi e i movimenti secondari, che accordi lo status di protezione internazionale solo a chi ne ha veramente bisogno e che preveda un'equa ripartizione della responsabilità per i richiedenti asilo nell'Unione attraverso una vasta riforma del sistema di Dublino.

I negoziati sulle sette proposte legislative presentate stanno progredendo a diverse velocità. Un accordo politico è stato raggiunto sulla proposta riguardante l'agenzia dell'Unione europea per l'asilo, mentre sulla proposta Eurodac sono cominciati i triloghi. Sono progrediti anche i negoziati sulla direttiva sulle condizioni di accoglienza, sul regolamento "Qualifiche", sul

regolamento sulle procedure d'asilo così come sulla proposta relativa a un quadro dell'Unione per il reinsediamento. Le discussioni sulla riforma del sistema di Dublino sono invece molto indietro: per progredire sensibilmente su tutti i dossier, e in particolare su quest'ultimo, è necessario un rinnovato impegno. I suggerimenti per concretizzarlo sono esposti alla sezione 3.1 della presente comunicazione.

Al tempo stesso, parallelamente alla conclusione dei negoziati sulla riforma del sistema europeo comune d'asilo, resta prioritaria un'**attuazione coerente del vigente acquis dell'UE** in materia d'asilo da parte degli Stati membri, non da ultimo poiché ciò contribuisce al corretto funzionamento dello spazio Schengen di libera circolazione. In tal senso, e in particolare per garantire l'applicazione coerente del regolamento Dublino, la Grecia dovrebbe continuare i suoi sforzi di attuazione della raccomandazione della Commissione dell'8 dicembre 2016 per garantire una graduale ripresa delle proprie responsabilità nel quadro del regolamento Dublino. Il proseguimento delle ricollocazioni dalla Grecia dovrebbe anch'esso contribuire a facilitare questa graduale ripresa. L'Ungheria dovrebbe prendere urgentemente delle misure per affrontare le carenze individuate dalla Commissione nella sua lettera complementare di costituzione in mora, specialmente tenendo presente che queste carenze stanno portando le autorità degli Stati membri a sospendere i trasferimenti Dublino verso l'Ungheria. Gli Stati membri, inoltre, dovrebbero reagire più rapidamente alle richieste di presa a carico nel quadro Dublino dall'Italia e dalla Grecia, in particolare a quelle giustificate da vincoli familiari.

Minori migranti

Occorre anche intensificare e coordinare gli sforzi per attuare le azioni urgentemente richieste per rafforzare la **protezione dei minori migranti**, enunciate nella relativa comunicazione del 12 aprile 2017²⁵ e ribadite nelle conclusioni del Consiglio dell'8-9 giugno 2017²⁶. Il numero significativo di minori migranti arrivati in Europa negli ultimi anni ha messo i sistemi e le amministrazioni nazionali in difficoltà e ha fatto emergere varie carenze nella protezione di tali minori migranti. Alcuni progressi nel rimediare a tali carenze sono già stati compiuti (ad esempio rispondendo alle necessità di protezione urgenti negli Stati membri sotto pressione, con il supporto dell'UE e delle sue agenzie, oppure provvedendo all'istruzione in situazioni di emergenza). Tuttavia, sforzi ulteriori (e meglio coordinati) sono ancora necessari sia a livello dell'UE che degli Stati membri in relazione ai sei settori principali di intervento individuati nella comunicazione²⁷. Progressi rapidi sono stati compiuti a livello dell'UE verso la creazione di una rete europea di tutela dei minori. La promozione di alternative al trattenimento sarà a sua volta un tema centrale del forum europeo per i diritti dei minori del 6-8 novembre 2017.

²⁵ COM(2017) 211 final del 12.4.2017.

²⁶ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10085-2017-INIT/it/pdf>.

²⁷ 1) Affrontare le cause profonde della migrazione (azione esterna dell'UE). 2) Identificazione e registrazione rapida e completa. 3) Offrire un'adeguata accoglienza nell'UE. 4) Garantire un accesso agevole ed efficace alle procedure di determinazione dello status e attuazione delle garanzie procedurali. 5) Garantire soluzioni durature. 6) Azioni trasversali – Rispetto per l'interesse superiore del minore; uso più efficace di dati, ricerca, formazione e finanziamenti).

Reinsediamento, ammissione umanitaria e altre forme di ammissione legale

Affinché, fin dall'inizio della crisi, vie d'accesso legali e sicure per l'UE prendessero il posto dei flussi migratori pericolosi e irregolari, l'Unione europea si è adoperata per **offrire maggiori canali legali** al numero crescente di persone sfollate bisognose di protezione internazionale. A tale riguardo, il primo programma di reinsediamento a livello dell'UE è stato varato nel luglio 2015 a seguito di una raccomandazione della Commissione, così come il meccanismo di reinsediamento "Uno a uno" nell'ambito della dichiarazione UE-Turchia. Questi regimi, che fanno parte integrante della reazione globale dell'UE, hanno rappresentato sviluppi positivi. Durante il periodo 2015-2017 alcuni Stati membri hanno effettuato per la prima volta operazioni di reinsediamento, mentre altri paesi con maggiore esperienza hanno aumentato i loro impegni e hanno gestito un numero di persone superiore a prima. Come risultato, in tale periodo, grazie ai programmi europei, sono state reinsediate più di 23 000 persone. Nel solo 2016 gli Stati membri hanno reinsediato più di 14 200 rifugiati grazie a programmi nazionali e multilaterali – un aumento significativo rispetto alle 8 155 persone reinsediate nel 2015, alle 6 550 del 2014, e alle 4 000 – 5 000 persone all'anno nel periodo 2010-2013. Questo aumento mostra il valore aggiunto e le potenzialità di una cooperazione e di un coordinamento rafforzati a livello dell'UE nel settore del reinsediamento, così come dei maggiori finanziamenti dell'UE destinati a sostenere gli sforzi di reinsediamento degli Stati membri.

2.5. - Migrazione legale, visti e integrazione

Migrazione legale

Una migrazione legale ben gestita può aiutare l'Unione europea ad affrontare le sfide legate alla riduzione della popolazione in età lavorativa e all'esistenza di carenze strutturali sul suo mercato del lavoro, a complemento degli sforzi di riqualificazione e impiego della forza lavoro esistente. La Commissione ha già presentato l'anno scorso una **proposta volta ad aumentare l'efficacia della direttiva sulla Carta blu**, e invita i legislatori ad accelerare i negoziati e a concludere un accordo rapido e ambizioso su questa importante questione. Perché l'UE possa attirare i lavoratori altamente qualificati di cui ha bisogno, è necessario un sistema di Carta blu europea estremamente ambizioso.

Parallelamente, la Commissione sta **valutando l'attuale acquis in materia di migrazione legale**²⁸ per individuare eventuali grosse carenze, questioni problematiche e incongruenze ed esaminare possibili modalità di semplificazione e snellimento del quadro attuale. La Commissione sta anche analizzando **sistemi di "manifestazione di interesse"** utilizzati da paesi terzi. Questo, insieme a una migliore attuazione delle direttive sulla migrazione legale, specialmente per quanto riguarda gli studenti e i ricercatori, i lavoratori stagionali o i lavoratori soggetti a trasferimento intrasocietario, può contribuire a gestire meglio la migrazione lavorativa a livello dell'UE e ad attirare competenze specifiche in base alle necessità delle economie europee.

²⁸ Controllo dell'adeguatezza della legislazione sulla migrazione legale, vedi:
http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_home_199_fitnesscheck_legal_migration_en.pdf

Visti

La politica comune dell'UE in materia di visti è uno strumento essenziale per facilitare il turismo e gli affari. Non solo: una politica in materia di visti ben funzionante è anche uno strumento fondamentale per prevenire rischi per la sicurezza o rischi di immigrazione irregolare verso l'UE.

Nell'aprile 2014 la Commissione ha presentato la proposta di rifusione del codice dei visti e la proposta di visto di circolazione, allo scopo di promuovere la crescita economica attraverso disposizioni che facilitino il rilascio dei visti e che favoriscano il turismo e il commercio. I negoziati fra i legislatori su queste proposte non hanno fatto molti passi avanti. Nel frattempo la situazione relativa alla migrazione e alla sicurezza è sostanzialmente cambiata.

Per rispondere alle attuali sfide in materia di migrazione e di sicurezza sono state prese di recente alcune misure riguardanti l'esenzione dal visto per i viaggi nell'UE, come l'adozione, all'inizio del 2017 di un meccanismo rafforzato che consente all'UE di sospendere temporaneamente tale esenzione per i paesi che possono porre un rischio elevato in materia di migrazione o di sicurezza, o come la proposta per un futuro sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS).

La politica comune in materia di visti deve comunque essere ulteriormente adattata alle sfide attuali, tenendo conto delle nuove soluzioni IT e trovando un giusto equilibrio fra un regime di agevolazione del visto e di esenzione (ad esempio per commercio, turismo, contatti interpersonali) e una migliore gestione della migrazione, della sicurezza e delle frontiere.

Prima consultazione degli Stati membri e del Parlamento europeo la Commissione presenterà quindi, nel gennaio 2018, le sue idee su come modernizzare la politica comune dell'UE in materia di visti sia per il breve che per il lungo termine. In tale contesto la Commissione valuterà criticamente se l'attuale politica in materia di visti permette ancora di far fronte alle sfide presenti e future. I principali obiettivi saranno di metterla al passo con gli sviluppi dei nuovi sistemi di gestione delle frontiere (EES e ETIAS), di applicarla meglio nella cooperazione con i paesi terzi, e di garantire un migliore equilibrio fra i problemi di migrazione e di sicurezza, le considerazioni economiche e le relazioni esterne generali.

Come primo passo, è importante predisporre una politica dei visti maggiormente armonizzata per rimediare alle attuali prassi divergenti che creano una concorrenza fra Stati membri nel rilascio dei visti per ingressi multipli. Al tempo stesso, alcune norme sul rilascio dei visti (ad esempio quelle riguardanti i visti con un lungo periodo di validità e i diritti per i visti) andrebbero riviste per garantire che possano svolgere un ruolo nella politica di riammissione. Nel gennaio 2018 la Commissione presenterà una proposta mirata per affrontare tali questioni e, nel giugno 2018, proporrà di rivedere il quadro giuridico del sistema di informazione visti (VIS) per migliorare ulteriormente il trattamento dei visti, compresi gli aspetti legati alla protezione dei dati e l'accesso delle autorità di contrasto, per diffondere ancora di più l'uso del VIS per nuove categorie e utilizzi dei dati, e per fare pieno uso degli strumenti di interoperabilità. Queste due proposte contribuiranno a una migliore gestione della migrazione, a rafforzare la sicurezza e a migliorare il controllo delle frontiere esterne.

Integrazione

Se gli Stati membri svolgono un ruolo primario nell'elaborazione delle strategie e delle politiche di integrazione, la loro esperienza e la loro capacità in questo settore sono molto diverse. L'Unione europea ha quindi un importante ruolo da svolgere nell'aiutarli a sviluppare e ad attuare strategie di integrazione efficaci e a scambiarsi le migliori pratiche, contribuendo così all'instaurazione di condizioni uniformi per quanto riguarda l'integrazione a livello dell'UE. L'attuazione del **piano d'azione dell'UE sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi**, definito nel 2016, ha già prodotto risultati su molti fronti. Esempi di tali risultati sono: la riforma delle reti europea sull'integrazione, per rafforzare gli scambi e l'apprendimento reciproco fra le autorità nazionali responsabili delle questioni di integrazione; il lancio dello strumento di determinazione delle competenze per i cittadini di paesi terzi, per sostenere gli Stati membri nella prima fase di profilazione delle competenze e delle qualifiche dei migranti; il sostegno finanziario senza precedenti per tutti gli attori che svolgono un ruolo nell'integrazione, compresa la società civile.

Affrontare le specifiche sfide legate all'integrazione dei cittadini di paesi terzi nelle nostre società resterà una priorità sia a breve che a lungo termine. La Commissione incoraggia pertanto gli Stati membri ad accordare a tale materia adeguata importanza.

In maggio 2017 la Commissione ha varato l'iniziativa "**Datori di lavoro uniti per l'integrazione**", per promuovere gli sforzi dei datori di lavoro per favorire l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi nel mercato del lavoro. La Commissione si sta inoltre adoperando per creare un partenariato con interlocutori sociali ed economici a livello europeo, ai fini di una collaborazione più stretta per promuovere un'integrazione più rapida e più efficace dei rifugiati sul mercato del lavoro europeo. Un aiuto finanziario concreto sosterrà tale processo e permetterà di promuovere azioni concrete negli Stati membri.

Riconoscendo il ruolo fondamentale delle **autorità locali e regionali** nel processo di integrazione, la Commissione si è inoltre adoperata per rafforzare la cooperazione con tali autorità e il sostegno loro apportato, in particolare attraverso il partenariato dell'agenda urbana sull'inclusione dei migranti e dei rifugiati. Questo sostegno continuerà, ad esempio, con un progetto pilota per l'accademia urbana per l'integrazione e attraverso finanziamenti mirati per sostenere le reti transnazionali di città che lavorano per l'integrazione.

3. Prossimi passi nell'attuazione dell'agenda europea sulla migrazione

La migrazione resterà una questione determinante per l'UE negli anni a venire. Gli sforzi posti in essere in passato e attualmente nei vari settori sopra delineati, compresa la gestione delle frontiere esterne, dovranno continuare, poiché continua il rischio migratorio e la necessità di salvare vite umane.

Oltre, e parallelamente, alla piena applicazione di tutte le norme vigenti e all'apporto dei necessari contributi alle azioni congiunte e ai finanziamenti, affinché l'Unione possa attuare pienamente l'agenda europea sulla migrazione è ora necessario intensificare gli sforzi in quattro settori prioritari: predisporre il quadro giuridico appropriato per garantire il futuro del sistema europeo comune di asilo; rafforzare i percorsi legali per scalfare la migrazione irregolare; aumentare l'efficacia dei rimpatri per indirizzare le risorse verso chi ne ha realmente bisogno; lavorare con le organizzazioni e i paesi prioritari per gestire meglio, insieme, la migrazione.

3.1 Riforma del sistema europeo comune di asilo

Anche se gli sforzi posti finora in atto dall'Unione per reagire alla situazione di crisi – compreso il meccanismo di ricollocazione d'emergenza – hanno avuto risultati tangibili, **non si può continuare a fare affidamento su misure ad-hoc. Il sistema europeo comune di asilo è una parte fondamentale della strategia globale in materia di migrazione** e per ottenere risultati occorrerà continuare a lavorare su tutti i diversi aspetti della migrazione.

Affinché la riforma sia riuscita, il sistema deve essere in grado di resistere alle crisi. Ciò richiede che si possano affrontare efficacemente situazioni impreviste, che si avvicinino i sistemi nazionali e che si approfondisca la fiducia reciproca fra gli Stati membri, anche con un meccanismo di solidarietà che garantisca un'equa condivisione delle responsabilità.

Come ha dichiarato il presidente Juncker nel discorso sullo stato dell'Unione 2017, per ottenere buoni risultati nella riforma del sistema europeo comune di asilo occorre che ciascuno muova un passo verso l'altro. La Commissione sarà aperta a compromessi a condizione che il risultato sia giusto per l'Unione ed equo per tutti gli Stati membri.

Come osservato dal Consiglio europeo²⁹, si registra un'intesa comune sul fatto che la riforma del sistema europeo comune di asilo deve trovare il giusto equilibrio tra responsabilità e solidarietà e garantire la resilienza a crisi future. Il sistema deve essere efficiente e in grado di supportare la pressione migratoria, eliminare fattori di attrazione e movimenti secondari in conformità del diritto internazionale, combattere gli abusi e fornire un sostegno adeguato agli Stati membri più colpiti. Il Consiglio europeo tornerà su questo tema e ha pertanto invitato il Consiglio a continuare i negoziati, con il concorso attivo della Commissione.

Un sistema di Dublino riformato è la sola soluzione strutturale, e un **tempestivo progresso che porti a un accordo politico su questo dossier** resta il fattore determinante per il completamento della riforma del sistema comune europeo di asilo. Ora è il momento propizio per far avanzare i lavori sui rimanenti punti in sospeso e realizzare altri progressi definendo i contorni di un futuro accordo generale sul sistema europeo comune di asilo entro la fine dell'anno.

Parallelamente ai negoziati sulla riforma del sistema di Dublino, i **progressi devono continuare anche su tutte le altre proposte**: la proposta di revisione delle condizioni di accoglienza, le proposte relative alle qualifiche per l'asilo e le procedure d'asilo, e la proposta sulla creazione di un quadro dell'UE per il reinsediamento.

Pur riconoscendo l'importanza di una rapida adozione di tutte queste iniziative collegate, in linea con la dichiarazione comune sulle priorità legislative dell'UE per il 2017³⁰, la Commissione apprezza fortemente i progressi già compiuti sulle proposte riguardanti la riforma di Eurodac e l'agenzia dell'Unione europea per l'asilo. Essa incoraggia il Parlamento europeo e il Consiglio a raggiungere un accordo su questi importanti strumenti che supportano l'attuazione del sistema europeo comune di asilo, restando inteso che alcuni aspetti potrebbero

²⁹ Conclusioni del Consiglio europeo del 22-23 giugno 2017 - <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/06/23-euco-conclusions/>

³⁰ Dichiarazione comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea sulle priorità legislative dell'UE per il 2017 - https://ec.europa.eu/commission/publications/joint-declaration-eus-legislative-priorities-2017_en

dover essere modificati alla luce dell'accordo complessivo. Un tale approccio garantirebbe inoltre che il sistema concordato possa diventare operativo al più presto.

3.2. Rafforzare i percorsi legali

3.2.1. Reinsediamento

Il reinsediamento (insieme alle forme analoghe di ammissione umanitaria) resta uno strumento di protezione fondamentale. È una chiara dimostrazione della solidarietà globale con i paesi terzi e della condivisione delle responsabilità verso le persone bisognose di protezione. La Commissione sostiene l'appello, lanciato dall'Alto commissario delle Nazioni Unite Filippo Grandi, di reinsediare altri 40 000 rifugiati dalla Libia e dai paesi circostanti. L'impegno verso il reinsediamento rientra anche nella politica dell'UE in materia di asilo e migrazione. Questi percorsi legali, come alternativa ai viaggi illegali e pericolosi, aiutano a salvare vite umane, contribuiscono a ridurre la migrazione irregolare e mitigano la pressione migratoria sugli Stati membri interessati.

Sulla scia degli accresciuti sforzi profusi negli ultimi due anni, e tenendo conto che le necessità globali di reinsediamento restano al picco storico di 1,2 milioni di posti, l'UE dovrebbe mirare a reinsediare almeno altre 50 000 persone bisognose di protezione internazionale entro ottobre 2019. **Per raggiungere tale obiettivo, la Commissione raccomanda oggi il reinsediamento di almeno 50 000 persone bisognose di protezione internazionale e a tal fine metterà a disposizione 500 milioni di euro.** Tale raccomandazione segue il ciclo di impegni per il reinsediamento del 4 luglio 2017, da cui sono scaturite finora circa 14 000 offerte. Grazie a questa nuova iniziativa si dovrebbe garantire la continuazione dei reinsediamenti dalla Turchia ai fini dell'attuazione della dichiarazione UE-Turchia (anche nella prospettiva del futuro programma volontario di ammissione umanitaria), dalla Giordania e dal Libano, che stanno entrambi ospitando un gran numero di rifugiati, così come dai paesi lungo la rotta del Mediterraneo centrale nell'Africa settentrionale e nel Corno d'Africa, ossia Libia, Egitto, Niger, Sudan, Ciad ed Etiopia. Una maggiore attenzione verso i reinsediamenti dai paesi lungo la rotta del Mediterraneo centrale aiuterà anche a sostenere il meccanismo temporaneo dell'UNHCR per l'evacuazione di emergenza dalla Libia. Gli impegni dovrebbero essere formulati entro la fine di ottobre.

L'UE deve comunque passare dai regimi ad hoc a un quadro stabile. Nel luglio 2016 la Commissione ha proposto di istituire un quadro dell'Unione per il reinsediamento con l'ambizione di creare un solido contesto di canali sicuri e legali per accedere alla protezione internazionale dai paesi terzi. Diventa ora urgente adottare questa proposta se si vuole costruire una politica dell'UE in materia di migrazione che sia completa e sostenibile.

In parallelo, gli Stati membri dovrebbero continuare ad avvalersi di tutti gli altri percorsi legali disponibili per le persone bisognose di protezione. In particolare, gli Stati membri sono invitati a esaminare le possibilità di creazione di meccanismi di patrocinio privato, nel cui ambito gli aiuti per il reinsediamento e l'integrazione delle persone bisognose di protezione, e i relativi costi, possono essere presi a carico da gruppi privati di organizzazioni della società civile. Per facilitare queste iniziative e studiare ulteriormente le possibilità di sviluppo di questi meccanismi nell'UE la **Commissione invita l'EASO a coordinare un progetto**

pilota³¹ sui meccanismi di patrocinio privato con gli Stati membri interessati, coinvolgendo un'ampia gamma di rilevanti organizzazioni della società civile, organizzazioni internazionali e potenziali patrocinatori privati, in cooperazione con gli Stati membri.

3.2.2. Progetti pilota sulla migrazione legale

Il ruolo dei canali di migrazione legale, nella cooperazione con i paesi terzi, deve diventare una componente più importante, in modo da ottenere risultati concreti tenendo conto dei bisogni socioeconomici presenti e futuri dell'UE. La migrazione legale è già una componente importante dei flussi migratori verso l'UE. Una cooperazione rafforzata e su misura sulla migrazione legale con i paesi terzi di origine e di transito può aiutare a ridurre la migrazione irregolare offrendo alternative sicure e legali alle persone che intendono emigrare. Può inoltre colmare le carenze esistenti in certi settori del mercato del lavoro degli Stati membri dell'UE, facilitando al tempo stesso la collaborazione su questioni quali la prevenzione della migrazione irregolare, la riammissione e il rimpatrio dei migranti irregolari.

Pertanto, nel pieno rispetto delle competenze degli Stati membri quali sancite dai trattati, la Commissione è pronta, nel 2018, a **coordinare progetti pilota con i paesi terzi** e a fornire il relativo supporto finanziario laddove gli Stati membri si impegnino a ricevere un certo numero di migranti attraverso canali legali, anche, in particolare, per fini economici. Inizialmente questi progetti pilota potrebbero essere studiati con paesi terzi selezionati in base alla qualità del partenariato sulla gestione della migrazione e al livello di cooperazione concreta nella lotta contro i flussi irregolari e la riammissione di migranti irregolari. In tale processo è importante **promuovere la partecipazione del settore privato**, e in particolare degli interlocutori economici e sociali. I partenariati pubblico-privato, che sono stati molto efficaci nell'ambito dell'integrazione, sono essenziali per individuare il fabbisogno dei mercati del lavoro dell'UE e le carenze esistenti, valutare come la migrazione possa aiutare a colmare tali carenze e garantire una più efficace integrazione nel mercato del lavoro.

3.3 Una politica più efficace in materia di rimpatri

Secondo le informazioni statistiche fornite dagli Stati membri, nel 2016 è stata constatata la presenza illegale nell'UE di quasi 1 milione di cittadini di paesi terzi. Sempre nel solo 2016, inoltre, i cittadini di paesi terzi cui è stato ingiunto di lasciare l'UE erano quasi 500 000. Con quasi 2,6 milioni di domande d'asilo nel solo periodo 2015-2016, e con un tasso di riconoscimento in prima istanza pari al 57% nel 2016 (50% nel primo trimestre del 2017), nel prossimo futuro gli Stati membri potrebbero trovarsi a dover affrontare una situazione che vede più di 1,5 milioni di persone da rimpatriare.

Con un rimpatrio solo del 36% dei migranti irregolari, è chiaro che occorre intensificare i lavori in modo significativo. Disporre di un sistema efficace per rimpatriare chi non ha il diritto di restare è l'unico modo in cui l'Europa potrà mostrare solidarietà con i rifugiati realmente bisognosi di protezione.

Un sistema di rimpatri efficaci sarebbe inoltre, in primo luogo, un forte segnale di dissuasione dall'intraprendere viaggi illegali verso l'UE. La vigente legislazione dell'UE³² prevede già un insieme comune di norme che i sistemi nazionali di rimpatrio devono seguire e applicare.

³¹ Tale progetto sarà portato avanti parallelamente allo studio recentemente lanciato dalla Commissione sulla fattibilità e il valore aggiunto dei meccanismi di patrocinio come possibili modalità per creare canali sicuri di ammissione nell'UE.

Data l'attuale, insoddisfacente, situazione, è ora fondamentale che gli Stati membri e l'agenzia europea della guardia di frontiera e costiera compiano sforzi supplementari e attuino un sistema di rimpatri efficaci. Questo risultato non si può ottenere se non si interviene congiuntamente e sistematicamente e se non si rafforza la cooperazione con i paesi terzi per garantire che rispettino l'obbligo di riammettere i propri cittadini, sulla base del quadro di partenariato, del seguito di La Valletta, e di ogni altra opportunità politica ove necessario.

Gestione rafforzata dei rimpatri da parte dell'UE attraverso l'agenzia europea della guardia di frontiera e costiera

L'agenzia europea della guardia di frontiera e costiera è incaricata di organizzare, coordinare ed effettuare operazioni di rimpatrio e interventi di rimpatrio, e di fornire agli Stati membri l'assistenza necessaria per organizzare tali operazioni a livello dell'UE. A tal fine l'agenzia deve accelerare la transizione da un approccio basato sulla domanda – nel cui ambito essa interviene solo su richiesta di uno o più Stati membri – a un approccio proattivo di gestione dei rimpatri, in cui essa diventa un vero motore per l'UE e i suoi Stati membri. Per adempiere a tale mandato l'attuale unità rimpatri dovrebbe essere trasformata in un'apposito dipartimento per i rimpatri all'interno dell'agenzia, con attrezzature e personale adeguato, assumendo le redini dell'applicazione di tutte le misure e di tutti gli strumenti previsti dal regolamento sulla guardia di frontiera e costiera europea. L'agenzia deve sviluppare piani operativi con obiettivi concreti in materia di rimpatri entro la metà del 2018 per ciascuno Stato membro secondo le sue necessità e priorità in materia, concentrandosi sui paesi terzi che hanno concluso accordi di riammissione per massimizzare i risultati. Se necessario, l'agenzia deve inoltre prendere in considerazione l'eventualità di stabilire antenne operative negli Stati membri chiave.

L'agenzia dovrebbe inoltre elaborare progetti pilota sviluppando e testando soluzioni innovative per una gestione congiunta dei rimpatri, ad esempio predisponendo un meccanismo per la condivisione delle capacità fra Stati membri (compresi la gestione e l'appalto di sviluppo di progetti congiunti, la contrattazione condivisa, anche sui voli commerciali, la condivisione della capacità di trattenimento e della gestione delle strutture di trattenimento, l'assistenza consolare condivisa).

Azioni degli Stati membri

Le azioni dell'agenzia europea della guardia di frontiera e costiera mieteranno risultati solo se andranno di pari passo con un aumento degli sforzi da parte degli Stati membri. Occorre che gli Stati membri continuino ad attuare la raccomandazione e il piano d'azione rinnovato sui rimpatri, applicando pienamente la flessibilità prevista dalla legislazione esistente. È inoltre opportuno che ottimizzino i loro sistemi nazionali di rimpatrio per favorire l'integrazione operativa delle attività di rimpatrio a livello dell'UE organizzate dall'agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, in particolare fornendo, su base periodica, informazioni sulla programmazione indicativa delle operazioni nazionali di rimpatrio, compreso il numero delle persone rimpatriate e i paesi terzi di destinazione.

³² Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU L 348 del 24.12.2008, pag. 98).

Con il sostegno coordinato delle agenzie dell'UE, gli Stati membri alle frontiere esterne dovrebbero inoltre applicare ampiamente tutte le potenzialità operative offerte dal **sistema dei punti di crisi**, per garantire che le operazioni di rimpatrio possano essere gestite con maggiore rapidità ed efficienza, in particolare in situazioni di impennate significative degli arrivi irregolari. Questo può implicare l'approntamento delle misure necessarie per identificare velocemente chi non ha manifestamente bisogno di protezione o chi avanza richieste irricevibili, insieme a mezzi efficaci per garantire che queste persone possano essere rimpatriate rapidamente.

L'applicazione di gestione integrata dei rimpatri (IRMA) della Commissione dovrebbe essere ulteriormente sviluppata e, nel corso del 2018, dovrebbe essere incorporata nel flusso di lavoro relativo alla gestione dei rimpatri dell'agenzia europea della guardia di frontiera e costiera e degli Stati membri.

La Commissione, con **relazioni periodiche**, farà il bilancio dei progressi compiuti. Lavorerà con gli Stati membri per seguire i progressi in materia di rimpatrio e per condividere le informazioni sugli sviluppi nell'ambito della migrazione irregolare, e fornirà un feedback periodico sull'efficacia dei sistemi di rimpatrio nell'UE, che copre sia gli Stati membri che l'agenzia europea della guardia di frontiera e costiera.

Se la frammentarietà e, cosa più importante, i tassi di rimpatrio insoddisfacenti perdurano, potrebbe emergere la necessità di esaminare una maggiore convergenza. Ciò potrebbe implicare: standardizzare tutti gli aspetti della procedura di rimpatrio, dal momento dell'identificazione/del fermo fino all'esecuzione delle operazioni di rimpatrio; ravvicinare le norme riguardanti il rischio di fuga, le ragioni del trattenimento e l'emissione di divieti di ingresso; studiare una maggiore coerenza con le procedure d'asilo; facilitare l'esecuzione delle decisioni di rimpatrio degli Stati membri con validità in tutta l'UE, e condividere la responsabilità della loro esecuzione fra gli Stati membri e l'agenzia europea della guardia di frontiera e costiera.

3.4. La dimensione esterna del quadro di partenariato sulla migrazione

Dall'adozione dell'agenda europea sulla migrazione, l'UE sta ponendo i vari mattoni di una vera e propria politica esterna in materia di migrazione che completa il più ampio impegno dell'Unione in materia di relazioni esterne e sviluppo. L'UE e gli Stati membri dovrebbero continuare a lavorare insieme e dovrebbero sistematicamente coordinare le loro azioni attraverso i contesti offerti dal quadro di partenariato e dal processo di La Valletta, per consolidare i progressi compiuti verso una gestione congiunta dei flussi migratori con i paesi di origine e di transito.

Dopo più di un anno di attuazione del quadro di partenariato, il risultato ottenuto è che questo approccio ha stimolato i paesi partner ad agire per riformare i sistemi di gestione della migrazione e per lottare più efficacemente contro il traffico di migranti. Non si è tuttavia riusciti a instaurare una cooperazione rafforzata in materia di rimpatri, e per compiere dei progressi occorre un investimento supplementare in una serie di settori.

Le risorse del Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa, e in particolare la componente dell'Africa settentrionale, dovrebbero essere ulteriormente rafforzate **attraverso finanziamenti supplementari degli Stati membri**. Poiché tale fondo scadrà nel 2020, nell'ambito delle discussioni per il prossimo quadro finanziario pluriennale dell'Unione occorrerà esaminare la soluzione più appropriata per garantire un efficace finanziamento della politica esterna in materia di migrazione. Devono essere ulteriormente sostenute pure le missioni PSDC, includendo le risorse necessarie per colmare le carenze nelle mobilitazioni.

Per ottenere migliori risultati nel settore dei rimpatri e della riammissione, occorre affrontare più sistematicamente e più efficacemente la questione della mancanza di cooperazione da parte di importanti paesi terzi di origine, ricorrendo a tutti gli incentivi e gli strumenti di pressione disponibili, sia a livello dell'UE che degli Stati membri. Ciò implica ampliare la gamma di politiche dell'UE che contribuiscono a tale dialogo, ad esempio proponendo vie legali per la migrazione regolare attraverso progetti pilota a livello dell'UE o rafforzando il sostegno per la reintegrazione. Parallelamente ai negoziati formali l'UE continuerà a perseguire accordi informali, come le procedure operative standard. Nei casi di persistente non cooperazione, gli Stati membri potranno fare ulteriore pressione prendendo l'iniziativa di coordinare le proprie risposte con misure relative ai visti, se necessario, nell'ambito delle attuali norme pertinenti.

Rispondere alla crescente pressione migratoria lungo **la rotta del Mediterraneo centrale** è diventato un punto centrale di azione anche nell'ambito del quadro di partenariato. Sono in corso lavori per garantire un efficace follow up della strategia presentata nella comunicazione congiunta "La migrazione lungo la rotta del Mediterraneo centrale" del gennaio 2017 e delle azioni enunciate nella dichiarazione di Malta del febbraio 2017 e nel piano d'azione della Commissione del luglio 2017³³. Iniziative multilaterali come il gruppo di contatto per il Mediterraneo e la riunione di Parigi del 28 agosto hanno rafforzato i lavori in corso per riprendere il controllo sui flussi migratori lungo la rotta.

Per consolidare i risultati finora raggiunti l'UE intensificherà ulteriormente tutte le iniziative necessarie per fornire una risposta ai migranti bloccati in Libia, concentrandosi sui loro bisogni più immediati e affrontando in particolare la situazione disperata dei centri di trattenimento. Verranno prese in particolare le misure seguenti:

- intensificare i lavori svolti attraverso l'UNHCR e l'Organizzazione internazionale per le migrazioni per proteggere e assistere i migranti; migliorare le condizioni di vita nei centri di trattenimento; aumentare l'accesso alla protezione per i migranti più vulnerabili; promuovere alternative al trattenimento anche creando alloggi specifici per le persone vulnerabili;
- sviluppare nuovi progetti nell'ambito del Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa, interpellando le amministrazioni locali e promuovendo opportunità socioeconomiche per le comunità locali;
- intensificare le iniziative per ridurre progressivamente il numero dei migranti bloccati in Libia, accelerando i lavori con l'Organizzazione internazionale per le migrazioni sul rimpatrio volontario assistito e con l'UNHCR sostenendo i piani per un meccanismo temporaneo di evacuazione;

³³ SEC(2017) del 4.7.2017.

- rafforzare la capacità delle autorità libiche di controllare la frontiera meridionale del paese e intensificare la cooperazione con i paesi vicini.

In questo contesto, l'UE continuerà a sostenere le Nazioni Unite lavorando per una soluzione politica in Libia, poiché solo la stabilità e la pace possono creare le condizioni a lungo termine necessarie per realizzare una gestione sostenibile dei flussi migratori.

Il prossimo vertice fra l'Unione africana e l'UE che si terrà ad Abidjan sarà una buona occasione per fare un bilancio delle sfide comuni con l'Africa, anche nel campo della migrazione, rafforzando questo partenariato di lunga durata in una vasta serie di settori e concentrandosi in particolare sui giovani.

I lavori svolti nell'ambito del quadro di partenariato rappresenteranno un contributo fondamentale alle discussioni a livello globale a seguito della dichiarazione di New York adottata all'assemblea generale delle Nazioni Unite nel settembre 2016. L'UE collaborerà strettamente con gli Stati membri e utilizzerà tutto il suo peso politico e diplomatico per raggiungere l'ambizioso **patto mondiale delle Nazioni Unite** ("Global Compact") per una migrazione sicura, ordinata e regolare e lo sviluppo del patto mondiale sui rifugiati e del quadro globale di risposta per i rifugiati con i paesi pilota.

4. Conclusioni

L'agenda europea sulla migrazione adottata nel 2015 ha stabilito il quadro per avanzare verso una migliore gestione della migrazione in tutti i suoi aspetti, ha configurato la risposta dell'Unione alla situazione di crisi e ha fornito una solida base per i cambiamenti strutturali necessari nei sistemi di migrazione e di asilo dell'UE.

La Commissione ritiene che un sistema periodico di monitoraggio e relazioni sia un modo efficace per incentivare l'attuazione dell'agenda europea sulla migrazione. Per rafforzare tale approccio presenterà una relazione periodica consolidata dei progressi compiuti relativamente a tutte le dimensioni di tale documento.

Se non si coglie l'opportunità presentata dalle misure di stabilizzazione ora introdotte, si rischia di compromettere quanto ottenuto finora e di rimanere intrappolati in una situazione permanente di gestione delle crisi. Occorre adesso che tutti intensifichino i loro sforzi comuni per garantire un quadro più stabile per il futuro.