



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 16 giugno 2017
(OR. en)

10408/17

ASIM 78
ACP 62
DEVGEN 141
COAFR 179
RELEX 541
CSDP/PSDC 342 ECOFIN 552
MAMA 104
COASI 69
CO EUR-PREP 33

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	15 giugno 2017
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2017) 350 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO EUROPEO E AL CONSIGLIO Quarta relazione sui progressi compiuti relativamente al quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2017) 350 final.

All.: COM(2017) 350 final



Strasburgo, 13.6.2017
COM(2017) 350 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO EUROPEO E AL CONSIGLIO

**Quarta relazione sui progressi compiuti relativamente al quadro di partenariato con i
paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione**

1. Introduzione

Il quadro di partenariato istituito nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione è stato avviato un anno fa¹ come approccio globale dell'UE per far fronte alle sfide della migrazione irregolare e alle sue cause profonde nell'ambito della cooperazione più ampia con i nostri partner.

A un anno di distanza, il quadro di partenariato ha favorito un miglior coordinamento delle posizioni e degli interventi dell'UE e degli Stati membri nei confronti dei paesi terzi. La cooperazione con i cinque paesi prioritari individuati lo scorso giugno², oltre che con un maggior numero di paesi d'origine e di transito, sia in Africa che in Asia, è entrata in una nuova fase.

Nell'arco di un anno³, diversi paesi partner hanno adottato o modificato le strategie e le norme in materia di gestione della migrazione, in collaborazione con l'UE. I funzionari di collegamento europei per la migrazione sono ormai presenti in 12 paesi partner. La cooperazione nella lotta contro il traffico di migranti si è intensificata, anche grazie al sostegno dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera e di Europol. Sono state adottate misure intese a facilitare i rimpatri, anche attraverso negoziati sugli accordi di riammissione o altre forme di procedure operative standard con diversi paesi. Nell'ambito dell'iniziativa dell'UE sono state introdotte nuove modalità di cooperazione regionale tra i paesi d'origine e di transito. Vi sono ormai un partenariato ben consolidato con l'Organizzazione internazionale per le migrazioni nell'organizzare i rimpatri volontari assistiti e il reinserimento nell'Africa subsahariana e una cooperazione più stretta con l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati. Il Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa⁴ ha sostenuto questo impegno politico approvando 118 progetti, per un importo totale di circa 1,9 miliardi di EUR.

Nella maggior parte dei casi ciò ha consentito di far leva sull'interesse comune e sulla responsabilità condivisa degli Stati membri dell'UE e dei partner per affrontare il problema dell'immigrazione irregolare, superando spesso difficoltà radicate. Si sono avute tuttavia battute d'arresto e, in taluni casi, è riemersa una tenace resistenza alla cooperazione.

La presente quarta relazione, che illustra i principali sviluppi e progressi compiuti dal marzo 2017, prende in considerazione anche le misure adottate in relazione alla rotta del Mediterraneo centrale – dove l'UE ha intensificato i propri sforzi in misura significativa, in particolare con la Libia, in linea con la dichiarazione di Malta⁵ e con la comunicazione congiunta del 25 gennaio⁶. A un anno dall'attuazione del quadro di partenariato, inoltre, la relazione illustra anche gli insegnamenti tratti, le principali sfide ancora da affrontare e la via da seguire per conseguire tutti gli obiettivi stabiliti dal quadro di partenariato e confermati dal Consiglio europeo⁷.

¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio e alla Banca europea per gli investimenti sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione, COM (2016)385 final del 7.6.2016.

² Niger, Nigeria, Senegal, Mali ed Etiopia.

³ Rispettivamente, COM (2016) 700 del 18.10.2016, COM (2016) 960 del 14.12.2016 e COM (2017) 205 del 2.3.2017.

⁴ Decisione della Commissione C(2015) 7293 final; Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per la stabilità e la lotta contro le cause profonde della migrazione irregolare e del fenomeno degli sfollati in Africa (Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa).

⁵ <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/01/03-malta-declaration/>

⁶ JOIN(2017) 4 final del 25.1.2017; Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio: "La migrazione lungo la rotta del Mediterraneo centrale – Gestire i flussi e salvare vite umane".

⁷ Nelle sue conclusioni del 28 giugno 2016, del 20 ottobre 2016 e del 15 dicembre 2016.

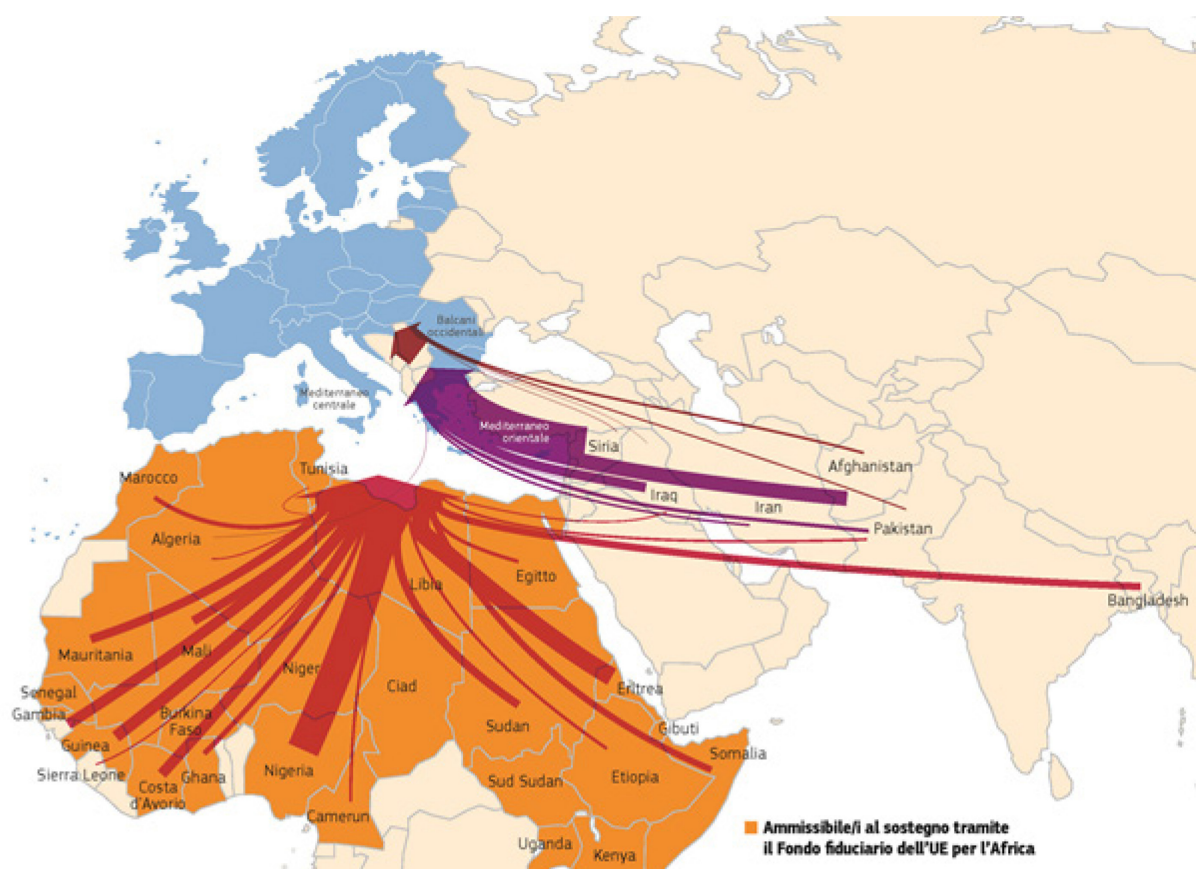


Grafico: principali paesi d'origine dei migranti irregolari provenienti dall'Africa e dall'Asia (fonte: Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera)⁸.

2. Progressi e risultati

2.1 Paesi prioritari

Niger

La cooperazione con il Niger è l'esempio di cosa si può conseguire con un paese di transito tramite il quadro di partenariato. Sin dall'inizio il governo del Niger è stato un partner proattivo e costruttivo. L'UE e gli Stati membri hanno coordinato da vicino le loro azioni, suddividendosi chiaramente i compiti e rafforzando reciprocamente il loro sostegno per aiutare il Niger a raggiungere i suoi obiettivi. Una gestione più efficace delle frontiere, un approccio più strategico alla migrazione irregolare, compresa una lotta più decisa contro il traffico di migranti, l'assistenza ai migranti e la creazione di opportunità economiche alternative per le comunità locali sulle rotte di transito sono stati i settori chiave della collaborazione nell'ambito del partenariato.

⁸ Le denominazioni utilizzate e la presentazione del materiale nella cartina di cui sopra non esprimono alcuna opinione particolare sullo status giuridico di qualsivoglia paese, territorio, città o regione o delle relative autorità, o in merito alla delimitazione delle loro frontiere o confini.

Il governo del Niger ha attuato una politica coerente in materia di migrazione, con un quadro strategico chiaro che facilita la cooperazione con l'UE e gli Stati membri. L'attuazione del piano d'azione a breve termine per contrastare le reti del traffico di migranti nella regione di Agadez è sulla buona strada ed è interamente finanziata, incluso un sostegno nel quadro dei programmi bilaterali degli Stati membri⁹. A ciò si aggiungono gli interventi che mirano a contrastare la tratta di esseri umani, in cui i trafficanti usano le stesse rotte per portare le loro vittime in Libia. Il governo, inoltre, ha messo definitivamente a punto una strategia nazionale a lungo termine sulla migrazione che dovrebbe essere adottata in luglio unitamente al relativo piano d'azione.

Questa cooperazione strategica si è basata su una discussione comune riguardante le priorità e le azioni operative. Il 1° giugno, in occasione della seconda riunione del "Cadre de Concertation"¹⁰, si è convenuto di adottare una serie di misure atte a conferire alla collaborazione UE-Niger una base più solida, ad accelerare l'attuazione dei progetti e a garantire l'efficacia delle azioni di comunicazione. Una squadra investigativa comune sostenuta dal Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa opera sin dal marzo 2017 per promuovere azioni di lotta contro le reti di trafficanti. I suoi primi interventi si sono incentrati sul rafforzamento delle capacità, in particolare sulla formazione relativa alle tecniche di indagine, e hanno ottenuto, quale primo successo, lo smantellamento di una rete di trafficanti di migranti operante a Tchintabaraden.

Le autorità del Niger hanno inoltre intensificato il controllo alle frontiere e le attività di contrasto alla tratta di esseri umani, con 18 operazioni realizzate dagli inizi del 2017, che hanno portato all'arresto di oltre 30 persone, a circa 20 condanne e al sequestro dei veicoli usati per il trasporto. Risulta evidente che le misure di controllo hanno avuto un certo successo nell'impedire il traffico di migranti sulle principali rotte migratorie. Il monitoraggio effettuato dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni sulle due principali rotte di transito dei migranti mostra che il numero di persone in partenza da questi punti di frontiera per recarsi in Libia è costantemente diminuito dal maggio 2016. Il numero dei migranti in arrivo nei primi quattro mesi del 2017 (oltre 51 000) supera quello dei migranti in uscita (oltre 22 000)¹¹. Il calo registrato, tuttavia, non si traduce necessariamente in una corrispondente riduzione del flusso totale dei migranti che raggiungono la Libia, poiché attualmente vengono utilizzate nuove rotte per aggirare i maggiori controlli alle frontiere. Trattandosi di rotte più pericolose e più difficili da percorrere, i trafficanti applicano costi di trasporto più elevati, con rischi maggiori per i migranti.

La necessità di effettuare un'ulteriore analisi delle rotte alternative ha portato all'avvio, nel maggio 2017, di una piattaforma di informazione comune gestita dalle autorità del Niger, che riunisce l'UE, gli Stati membri interessati e l'Organizzazione internazionale per le migrazioni. La piattaforma servirà a scambiare dati statistici, ad individuare le tendenze, ad elaborare analisi di rischio e a proporre soluzioni operative. La prima riunione della piattaforma si è svolta il 16 maggio. Le sue attività fruiranno del supporto di un funzionario di collegamento

⁹ Ad esempio, il sostegno della Germania riguardante le attrezzature e l'assistenza dell'Italia alla creazione di una piattaforma comune per la condivisione di dati.

¹⁰ Si tratta di un incontro copresieduto dal ministro dell'Interno e dal capo della delegazione UE che riunisce i ministeri competenti, la missione civile dell'UE per lo sviluppo delle capacità in Niger, EUCAP Sahel Niger, gli Stati membri presenti sul campo, le agenzie esecutive dell'UE e gli attori operanti nel settore della migrazione, fra cui l'Organizzazione internazionale per le migrazioni. Attualmente partecipa alle riunioni anche il consiglio regionale di Agadez.

¹¹ Rispetto ai circa 334 000 migranti in uscita e ai circa 111 000 migranti in entrata nel 2016.

dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera che sarà distaccato a Niamey nel mese di luglio.

Il successo nella lotta contro il traffico e la tratta dei migranti ha acuito la necessità di promuovere alternative economicamente valide per la popolazione della regione di Agadez, che compenseranno la riduzione dei proventi delle attività illecite. La creazione di un'antenna e di un ufficio dell'UE ad Agadez permette di valutare più rapidamente le esigenze sul campo e conferisce maggior visibilità all'azione dell'UE.

I rimpatri volontari assistiti dal Niger sono notevolmente aumentati grazie al sostegno concertato dell'UE¹². Al 9 giugno 2017 più di 2 640 migranti (di cui 175 nigerini) avevano ricevuto assistenza. L'UE continuerà a sostenere tale attività. Nell'aprile 2017 è stato stipulato un contratto per un ulteriore progetto di 15 milioni di EUR rientrante in un'iniziativa regionale più ampia, nel quadro del Fondo fiduciario dell'UE.

Prossime tappe:

- sostenere l'attuazione della strategia nazionale sulla migrazione;
- migliorare il monitoraggio dei flussi migratori; sostenere il Niger nell'elaborazione di strategie adeguate miranti ad affrontare il problema delle nuove rotte migratorie;
- sostenere la capacità del Niger di indagare e perseguire i trafficanti, anche agevolando la cooperazione con Europol ed Eurojust;
- continuare a promuovere i rimpatri volontari assistiti;
- distaccare un funzionario di collegamento dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera a Niamey;
- attuare i progetti approvati miranti a rispondere alle esigenze economiche delle comunità private dei proventi derivanti dal traffico di migranti.

Nigeria

Tra i principali paesi d'origine, la Nigeria è cruciale per ogni tentativo di gestione dei flussi migratori verso l'Europa. Dal 2016, anno in cui sono stati registrati complessivamente 37 809 ingressi irregolari, i nigeriani costituiscono il maggior gruppo nazionale tra i migranti che raggiungono l'Europa. Nei primi quattro mesi del 2017, 5 253 nigeriani erano già entrati nell'UE irregolarmente: si tratta del primo gruppo nazionale in assoluto. La Nigeria rimane il principale paese terzo d'origine delle vittime della tratta di esseri umani registrate nell'UE¹³, prevalentemente donne e ragazze oggetto della tratta a fini di sfruttamento sessuale.

La collaborazione in materia di riammissione è relativamente positiva rispetto ad altri paesi della regione, grazie a vari canali di cooperazione bilaterali con una serie di Stati membri e con l'UE. Nel 2016 la Nigeria era la principale destinazione delle operazioni congiunte di rimpatrio dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (14 nel 2016 e 6 dagli inizi del 2017). Alcuni funzionari di collegamento nigeriani sono stati distaccati in Italia per facilitare l'identificazione dei migranti irregolari. Il risultato di questa cooperazione, tuttavia, è ancora modesto, con un tasso medio di rimpatri del 26,4% nel 2016, notevolmente variabile a seconda degli Stati membri. Peraltro, le autorità nigeriane devono ancora rilasciare i documenti di viaggio ai migranti irregolari la cui nazionalità nigeriana è stata confermata dalla missione di identificazione svoltasi in diversi Stati membri alla fine del 2016. D'altro

¹² Nel 2015 l'Organizzazione internazionale per le migrazioni ha aiutato 1 595 migranti di paesi terzi e 126 nigerini a ritornare nelle loro comunità. Il numero è più che raddoppiato nel 2016, con il rimpatrio volontario assistito di 4 788 cittadini di paesi terzi e di 301 nigerini.

¹³ Relazione 2016, Comunità di intelligence Africa–Frontex.

canto, la Nigeria sta cooperando da vicino con l'Organizzazione internazionale per le migrazioni al fine di agevolare il rimpatrio volontario assistito dei propri cittadini dal Niger e dalla Libia, con 1 786 rimpatri effettuati in condizioni di sicurezza dagli inizi del 2017.

Per dare maggior stabilità alla cooperazione reciproca in materia di rimpatri e fornire un quadro a tutti gli Stati membri, la Nigeria ha concordato con l'UE l'avvio di negoziati per la conclusione di un accordo di riammissione con l'Unione. Dopo un primo ciclo di negoziati nell'ottobre 2016, un secondo ciclo, previsto per il dicembre 2016, è stato successivamente cancellato e rinviato a data da destinarsi.

La cooperazione con la Nigeria dovrebbe essere intensificata anche alla luce della crescente attività delle organizzazioni criminali nella tratta di donne e ragazze nigeriane a fini di sfruttamento sessuale, nonché per rafforzare ulteriormente la gestione delle frontiere e la lotta contro il traffico di migranti. Al marzo 2017, sei progetti riguardanti, fra l'altro, la resilienza, i rimpatri, il reinserimento e la stabilità in Nigeria erano stati avviati nell'ambito del Fondo fiduciario dell'UE. Tra i primi risultati figurano il ripristino delle infrastrutture di approvvigionamento idrico per 5 000 persone e l'accoglienza di 6 000 ragazze adolescenti in spazi sicuri a Gombe e Borno.

L'UE e gli Stati membri dovrebbero continuare ad adoperarsi per far sì che il partenariato con la Nigeria passi al livello successivo. La Nigeria è un partner africano strategico in materia di investimenti, sicurezza e migrazione e la conclusione di un accordo efficace in materia di riammissione rappresenterebbe un chiaro segnale di impegno per questo ampio partenariato strategico. Per rilanciare l'impegno e portare avanti i negoziati in un contesto di cooperazione più ampio su tutti gli aspetti della gestione della migrazione, una missione congiunta ad alto livello dell'UE e degli Stati membri si recherà in Nigeria nel mese di luglio. Il prossimo dialogo ministeriale, previsto per il settembre 2017, rappresenta un'opportunità per accorpare i vari filoni operativi dell'attuale collaborazione e inserire la migrazione in un'ampia cooperazione con l'UE.

Prossime tappe:

- intensificare ulteriormente la cooperazione bilaterale in materia di riammissione;
- rilanciare i negoziati riguardanti l'accordo di riammissione;
- garantire il coinvolgimento di Europol ed Eurojust nei casi transfrontalieri di tratta di esseri umani, compreso il sostegno alle indagini finanziarie, entro la fine del 2017;
- accorpare i vari filoni operativi dell'attuale collaborazione in materia di investimenti, sicurezza e migrazione, in vista della riunione tra l'UE e i ministeri nigeriani.

Senegal

Il Senegal è uno dei principali paesi d'origine dei migranti irregolari, con 3 410 persone già arrivate in Italia nei primi cinque mesi del 2017, in aggiunta alle 10 300 registrate nel 2016.

Il dialogo politico già ben consolidato con il Senegal sulla migrazione è proseguito ad alto livello nei mesi di aprile e giugno 2017, affrontando l'aspetto di una maggior cooperazione in materia di migrazione incentrata su quattro tematiche chiave – affrontare le cause profonde della migrazione, migliorare la gestione delle frontiere e i registri dell'anagrafe civile, incrementare i rimpatri da altri paesi africani (inclusa la Libia) e facilitare i rimpatri, in particolare dei migranti appena arrivati in Europa lungo la rotta del Mediterraneo centrale.

Tra gli sforzi compiuti dalle autorità senegalesi per migliorare la gestione della migrazione figurano la riorganizzazione del servizio di polizia di frontiera e misure volte a migliorare la disponibilità di dati affidabili sull'immigrazione. Il piano d'azione della strategia nazionale in materia di migrazione dovrebbe essere adottato nelle prossime settimane. L'estensione della banca dati centrale delle impronte digitali sta progredendo e, ad oggi, essa copre 6,5 dei 10 milioni di cittadini registrati. A medio termine i consolati dovrebbero avere accesso diretto alla banca dati, rendendo più rapide le procedure di identificazione. Il Senegal svolge infine un ruolo importante nel comitato direttivo del processo di Rabat.

Di recente, il paese ha aperto un'ambasciata in Niger e ha assistito i migranti desiderosi di ritornare in Senegal, con il sostegno del progetto dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni finanziato dall'UE. Il numero dei rimpatri volontari assistiti di cittadini senegalesi è in aumento (823 dal Niger e 528 dalla Libia, al 9 giugno 2017).

La cooperazione operativa in materia di rimpatri dall'Europa è tuttavia ancora marginale. Nel 2016 si è registrato un sensibile aumento delle decisioni di rimpatrio (5 445 contro le 4 695 del 2015), ma il tasso di rimpatrio è diminuito, passando da un già esiguo 12,5% al 9%. È calato anche il numero delle richieste di documenti consolari di viaggio accolte. I funzionari senegalesi hanno effettuato missioni negli Stati membri dell'UE, ma il seguito di queste missioni in termini di rimpatri rimane deludente per via della lentezza nell'esaminare i fascicoli da parte delle autorità senegalesi e di difficoltà amministrative negli Stati membri dell'UE.

I progressi nell'istituzione di una cellula di analisi dei rischi della comunità di intelligence Africa-Frontex, che consentirà di rafforzare la lotta comune contro il traffico di migranti e la tratta di esseri umani, sono anch'essi limitati. I negoziati per un accordo operativo tra l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera e le autorità senegalesi si sono conclusi e l'accordo dovrebbe essere firmato quanto prima.

Prossime tappe:

- istituire una cellula di analisi dei rischi della comunità di intelligence Africa-Frontex in Senegal;
- firmare quanto prima il protocollo d'intesa con l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera;
- avviare una cooperazione efficace in materia di riammissione, basata sul rispetto delle migliori prassi, con particolare attenzione per i migranti che arrivano in Europa attraverso la rotta del Mediterraneo centrale.

Mali

Il Mali continua ad essere uno dei principali paesi d'origine e di transito di migranti verso l'Europa. Con 10 270 ingressi irregolari nell'UE nel 2016 (e 1 879 nei primi cinque mesi del 2017), il Mali è tuttora tra i primi 10 paesi d'origine dei migranti irregolari che raggiungono l'UE, poiché rappresenta un importante crocevia per i flussi migratori verso l'Algeria e il Niger.

Tenendo conto del delicato contesto politico e di sicurezza del paese, il dialogo ad alto livello con il Mali è proseguito anche tramite la partecipazione dell'Alto rappresentante/vicepresidente alla riunione ministeriale UE-G5 del 5 e 6 giugno, in cui è stato annunciato il sostegno dell'UE alla nuova forza transfrontaliera in Mali, Burkina Faso, Niger e Ciad per contrastare le attività illegali e il terrorismo. Sono stati inoltre varati alcuni progetti

del Fondo fiduciario dell'UE per sostenere il nuovo dispiegamento di forze di sicurezza interna del paese e rafforzare il controllo delle frontiere nel Mali centrale. Due missioni attuate nel quadro della politica di sicurezza e di difesa comune dell'UE sostengono attivamente le iniziative di stabilizzazione attraverso attività di formazione, consulenza e tutoraggio, con un impatto positivo sull'azione contro le reti dei trafficanti.

Una missione dell'UE in Mali ha permesso di raccogliere dati su un eventuale dirottamento dei flussi, dovuto alla diminuzione dei transiti attraverso Agadez. Al momento si lavora all'attuazione di un progetto del Fondo fiduciario dell'UE che include azioni di sensibilizzazione volte a prevenire la migrazione irregolare e a fornire alle autorità maliane un ulteriore sostegno tecnico e operativo per le attività di contrasto al traffico di migranti e per il monitoraggio delle rotte di transito.

La cooperazione in materia di riammissione non ha mostrato progressi. Nel 2016 gli Stati membri hanno emanato 3 695 decisioni di rimpatrio per cittadini maliani, di cui solo 180 sono effettivamente rientrati nel paese – con un tasso di rimpatrio del 4,8%, uno dei più bassi per qualsiasi paese terzo. I dati parziali per il 2017 suggeriscono, per quest'anno, un'ulteriore riduzione. Le missioni svoltesi nel 2016 non hanno ancora portato ad alcun rimpatrio e la cooperazione con alcuni Stati membri sembra essersi interrotta dalla fine del 2016.

Le autorità del paese si sono impegnate per facilitare il rimpatrio volontario dei cittadini maliani bloccati in Niger e in Libia: al 9 giugno 2017, le persone assistite erano 448. L'ulteriore rafforzamento delle capacità dei servizi consolari del Mali consentirebbe di assistere un maggior numero di migranti a fini di rimpatrio.

Nel mese di giugno sarà avviato un processo di consultazione nazionale sulla migrazione al fine di sviluppare la strategia nazionale maliana in materia di migrazione adottata nel 2015. Saranno previsti anche contatti più stretti con la diaspora maliana. La strategia nazionale per le frontiere, elaborata con il sostegno dell'UE, è stata adottata a maggio e il relativo piano d'azione dovrebbe diventare immediatamente operativo.

Prossime tappe:

- continuare ad impegnarsi per rafforzare le azioni in materia di traffico di migranti e tratta di esseri umani;
- facilitare ulteriormente il rimpatrio volontario assistito da altri paesi africani;
- garantire l'effettivo rimpatrio dei migranti irregolari identificati attraverso missioni ad hoc;
- mettere a punto metodi operativi efficienti con le autorità maliane per l'identificazione e il rilascio di documenti ai migranti irregolari che ne sono sprovvisti.

Etiopia

Nel 2016 il numero dei migranti irregolari provenienti dall'Etiopia è aumentato a 3 660, il 33% in più rispetto al 2015 (2 735). La cooperazione in materia di rimpatri, molto limitata, ha portato a un tasso di rimpatri del 9,8%, con l'adozione di 1 475 decisioni e 145 rimpatri effettivi, tutti volontari. L'Etiopia rimane anche un importante paese di accoglienza per i rifugiati e ne ospita attualmente quasi 843 000¹⁴.

¹⁴ Dati dell'UNHCR, al 31 marzo 2017.

Le discussioni ad alto livello sono proseguite, in particolare con la visita dell'Alto rappresentante/vice presidente ad Addis Abeba nel mese di marzo e a margine della Conferenza sulla Somalia svoltasi l'11 maggio.

Un progetto nell'ambito del programma di sviluppo e di protezione regionale (PSPR), che include azioni specifiche per la protezione dei minori, è destinato ad oltre 100 000 rifugiati e alle rispettive comunità di accoglienza. L'UE sta inoltre sostenendo l'Etiopia con 90 milioni di EUR mobilitati nel quadro del Fondo fiduciario dell'UE, il che fa del paese uno dei principali beneficiari del sostegno dell'Unione. Tale finanziamento ha consentito di assistere oltre un milione di agricoltori e di elaborare un progetto globale volto a migliorare la raccolta e la conservazione dei dati nazionali sui migranti, i richiedenti asilo e i rifugiati in Etiopia.

In linea con l'impegno politico, continuamente rinnovato, a cooperare in materia di rimpatri, l'UE ha proposto un numero limitato di casi pilota per l'identificazione e il rimpatrio. I progressi dal punto di vista operativo sono stati tuttavia molto lenti e, a distanza di 17 mesi, non hanno prodotto risultati.

Una missione ad alto livello dell'UE si è recata in visita in Etiopia il 6 e 7 giugno per discutere degli insegnamenti tratti dai casi pilota. Entrambe le parti hanno concordato che tali insegnamenti potrebbero tradursi in una cooperazione più strutturata. Tale cooperazione, oggetto di dibattito, va ora attuata nel più breve tempo possibile.

Prossime tappe:

- garantire il rapido rilascio dei documenti di viaggio da parte dei consolati etiopi e il rimpatrio effettivo dei migranti interessati dal progetto pilota;
- avviare quanto prima una cooperazione strutturata efficace per l'identificazione e i rimpatri.

2.2 Rotta del Mediterraneo centrale

I migranti arrivati in Europa attraverso la rotta del Mediterraneo centrale al 10 giugno 2017 sono 61 285, vale a dire circa il 25% in più rispetto al medesimo periodo del 2016. Alla fine di maggio, l'Organizzazione internazionale per le migrazioni aveva registrato la perdita in mare di 1 562 vite umane dall'inizio dell'anno.

Per fronteggiare l'attuale situazione di crisi si è posto maggiormente l'accento sulla cooperazione con i partner nordafricani e con la Libia in particolare, a seguito dell'adozione della dichiarazione di Malta e in linea con la comunicazione congiunta sulla rotta del Mediterraneo centrale¹⁵ del mese di gennaio.

La **Libia**, che è di gran lunga il principale paese di partenza, è un partner fondamentale per la gestione dei flussi lungo la rotta del Mediterraneo centrale. È un paese di transito e di destinazione per migliaia di migranti, molti dei quali sono vittime della tratta di esseri umani, appartengono a categorie vulnerabili o sono bisognosi di protezione.

In linea con la comunicazione congiunta e con la dichiarazione di Malta del 3 febbraio 2017, l'UE ha intensificato la propria azione per sostenere le autorità libiche e rafforzarne le capacità di gestione della migrazione, nell'ambito dell'impegno più ampio assunto nel sostenere la stabilizzazione del paese e nel rispetto del processo politico avviato sotto l'egida delle Nazioni Unite. Le iniziative diplomatiche proseguono e, il 23 maggio, l'UE ha

¹⁵ JOIN (2017) 4 final del 25.1.2017; Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio: "La migrazione lungo la rotta del Mediterraneo centrale – Gestire i flussi e salvare vite umane".

organizzato la seconda riunione del Quartetto per la Libia¹⁶, a seguito della prima riunione svoltasi al Cairo il 18 marzo. Gli sforzi profusi si inseriscono nel difficile contesto di una situazione instabile dal punto di vista politico e della sicurezza in vaste zone della Libia.

Nel mese di aprile è stato adottato un pacchetto complessivo di finanziamenti pari a 90 milioni di EUR nel quadro del Fondo fiduciario dell'UE allo scopo di rafforzare la protezione dei migranti e dei rifugiati, sostenere la coesione e lo sviluppo socioeconomico delle comunità di accoglienza in Libia e migliorare la gestione della migrazione in tutto il paese. L'attuazione è organizzata tramite diversi partner¹⁷ e tutti i contratti sono stati firmati.

Ciò ha già consentito all'Organizzazione internazionale per le migrazioni di intensificare la propria assistenza ai rimpatri volontari. Al 9 giugno 2017, 4 582 migranti erano rientrati nei loro paesi d'origine rispetto ai 2 775 dell'intero 2016.

Le tre missioni operanti nel quadro della politica di sicurezza e di difesa comune – EUNAVFORMED Operazione Sophia, la missione dell'Unione europea di assistenza alla gestione integrata delle frontiere in Libia (EUBAM Libia) e la cellula di collegamento e di pianificazione dell'UE – proseguono e mantengono un impegno attivo con le autorità libiche.

Operazione Sophia prosegue le iniziative volte a smantellare il modello operativo dei trafficanti ed esercita un effetto deterrente per quanto riguarda l'embargo di armi, migliorando nel contempo la sicurezza marittima in senso lato e la conoscenza del *modus operandi* delle reti dei trafficanti. Unitamente al programma Seahorse e alle attività delle autorità italiane, continua inoltre ad occuparsi di formazione, fornitura di attrezzature e rafforzamento delle capacità della guardia costiera libica, anche nel settore dei diritti umani e del diritto umanitario internazionale. Dagli inizi del 2017 sono state formate circa 130 persone, anche se individuare un numero sufficiente di candidati per la futura formazione in Libia resta ancora problematico. L'Italia ha già restituito alle autorità libiche quattro navi, su un totale di 10. La formazione e la restituzione di navi stanno ad indicare che la guardia costiera libica dovrebbe gestire progressivamente ed efficacemente le attività di ricerca e salvataggio per prevenire il traffico di migranti nelle acque territoriali della Libia. Queste iniziative continueranno ad essere accompagnate da misure volte a rafforzare il rispetto dei diritti umani e a monitorare l'uso dei mezzi di cui dispone la guardia costiera. Il Consiglio sta inoltre prendendo in considerazione alcune soluzioni volte a controllare l'esportazione o la fornitura alla Libia di alcuni prodotti che possono essere utilizzati per il traffico di migranti e la tratta di esseri umani.

Per quanto riguarda la gestione delle frontiere, la missione dell'Unione europea di assistenza alla gestione integrata delle frontiere sta insediando a Tripoli una presenza permanente minima. La cooperazione con l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera e con Europol sarà ulteriormente rafforzata in materia di formazione e di partecipazione ad attività della comunità di intelligence Africa-Frontex. Nel mese di maggio un funzionario di collegamento è stato distaccato presso la missione dell'Unione europea di assistenza alla gestione integrata delle frontiere.

Per rafforzare ulteriormente la lotta contro il traffico di migranti e migliorare le capacità di gestione delle frontiere della Libia, i servizi della Commissione e il Servizio europeo per l'azione esterna collaborano con le autorità italiane ai fini dell'elaborazione di un progetto pluriennale complementare in cooperazione con le autorità libiche. Ciò dovrebbe consentire di

¹⁶ UE, Unione africana, Nazioni Unite e Lega degli Stati arabi.

¹⁷ Contratti con l'Organizzazione internazionale per le migrazioni, il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo, il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia, l'Alto commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati e l'Agenzia di sviluppo tedesca (GIZ).

riportare l'attenzione sulla frontiera meridionale della Libia, incentrandosi in particolare sugli attuali processi di riconciliazione e sullo sviluppo delle comunità e offrendo in tal modo fonti di reddito alternative in grado di sostituirsi ad un'economia basata sul traffico di migranti. Per contribuire alla semplificazione e al coordinamento di tutte queste iniziative, l'UE sta lavorando alla creazione di una piattaforma Libia-UE per poter discutere della cooperazione in una serie di settori.

L'UE sta inoltre intensificando la propria interazione con i *vicini subsahariani della Libia*, per far fronte alla pressione dei flussi migratori irregolari diretti verso nord. Diverse azioni sono già in via di attuazione, unitamente alla regionalizzazione delle missioni effettuate nel quadro della politica di sicurezza e di difesa comune nel Sahel e all'attuazione di progetti del Fondo fiduciario dell'UE di dimensione transfrontaliera. Quest'ottica regionale fa leva anche sulla cooperazione all'interno del G5 Sahel¹⁸. La task force congiunta del G5 incaricata di garantire la sicurezza delle regioni sensibili di frontiera è stata al centro delle discussioni della terza riunione ministeriale UE-G5 Sahel svoltasi il 6 giugno a Bamako, in cui l'UE ha annunciato l'intenzione di sostenerne lo sviluppo e l'operatività con un finanziamento fino a 50 milioni di EUR. Obiettivo della task force è lottare contro il terrorismo, la criminalità organizzata transfrontaliera e la tratta di esseri umani.

Prossime tappe

- Proseguire la formazione della guardia costiera libica in stretto coordinamento con le autorità italiane, al fine di svilupparne le capacità e completare la restituzione delle navi;
- proseguire l'attuazione dei progetti che offrono soccorso e protezione ai migranti bloccati in Libia e opportunità di rimpatrio volontario assistito;
- completare insieme alle autorità italiane gli attuali lavori preparatori per la presentazione al Fondo fiduciario dell'UE di un progetto pluriennale di gestione delle frontiere;
- proseguire l'insediamento a Tripoli di una presenza permanente minima della missione dell'Unione europea di assistenza alla gestione integrata delle frontiere;
- organizzare una missione conoscitiva nella Libia meridionale ai fini di un ulteriore sostegno;
- promuovere la cooperazione tra la Libia e i suoi vicini meridionali.

2.3 Progressi/risultati con altri paesi

Africa settentrionale

I maggiori sforzi compiuti dalle autorità egiziane per controllare le loro frontiere marittime fin dal settembre 2016 hanno portato ad un'interruzione delle partenze dall'*Egitto*. Il sostegno già fornito dall'UE ha aiutato le autorità di contrasto e giudiziarie egiziane ad attuare la legislazione del 2016 contro la tratta di esseri umani e, nel mese di marzo, è stato adottato un piano di lavoro dettagliato. Le autorità egiziane stanno inoltre esplorando la possibilità di una futura cooperazione con l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera. Nel gennaio 2017 si è deciso di instaurare un dialogo formale UE-Egitto sulla migrazione, che tuttavia non è stato ancora avviato. Nel maggio 2017 è stato approvato un programma di 60 milioni di EUR nell'ambito della finestra per l'Africa settentrionale del Fondo fiduciario dell'UE, al fine di migliorare la gestione della migrazione in Egitto, affrontare le cause profonde della migrazione irregolare e sostenere le comunità egiziane che accolgono i migranti.

¹⁸ Burkina Faso, Ciad, Mali, Mauritania e Niger.

Se, da un lato, prosegue un'ampia cooperazione nel quadro del partenariato per la mobilità con la **Tunisia**, dall'altro i negoziati sulla semplificazione delle procedure di rilascio dei visti e sugli accordi di riammissione hanno subito alcuni ritardi. Al consiglio di associazione UE-Tunisia del maggio 2017, la Tunisia ha riconfermato l'impegno a collaborare con l'UE per tutti gli aspetti concernenti la migrazione, compresa la sua gestione e la lotta contro la migrazione irregolare, con un'attenzione particolare alla gestione delle sue cause profonde. La Tunisia ha ora espresso interesse per una futura formazione nell'ambito del programma Seahorse.

La cooperazione con l'**Algeria** è importante per quanto riguarda i flussi migratori irregolari verso l'Europa. Al consiglio di associazione svoltosi ai Bruxelles nel mese di marzo, l'UE e l'Algeria hanno adottato le priorità di partenariato nel quadro della politica europea di vicinato. Non avendo accettato un dialogo formale sulla migrazione, l'Algeria continua a discuterne con l'UE attraverso dialoghi informali, come avvenuto più di recente in maggio, incentrandosi in modo specifico sulla gestione delle cause profonde della migrazione.

L'aumento dei flussi migratori irregolari dal **Marocco** verso l'UE registrato nelle ultime settimane è attentamente monitorato e dovrà essere eventualmente oggetto di discussioni con tale paese. I negoziati sulla semplificazione delle procedure di rilascio dei visti e gli accordi in materia di riammissione hanno subito alcuni ritardi.

Africa occidentale

Pur continuando a concentrare gli sforzi sui cinque paesi prioritari identificati dal quadro di partenariato, l'Unione europea si è anche adeguata alla realtà in evoluzione per quanto concerne la composizione dei flussi lungo la rotta del Mediterraneo centrale.

In Europa si è riscontrato un notevole aumento del numero di migranti irregolari provenienti **dalla Costa d'Avorio, dal Ghana e dalla Guinea**. Le missioni ad alto livello effettuate in tali paesi hanno dimostrato la volontà di impegnarsi ulteriormente in alcune misure già adottate, sviluppando azioni e strategie comuni, compresa la gestione dei rimpatri. Da parte dell'UE, l'estensione ai suddetti tre paesi del Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa è una dimostrazione dell'impegno nei confronti della regione. Tale impegno, unitamente ad altri dialoghi e missioni di identificazione, dovrebbe aprire la strada ad un approccio più sistematico alla gestione della migrazione, ai rimpatri e alla cooperazione contro il traffico di migranti. Nei prossimi mesi proseguiranno i lavori con i paesi in questione, oltre che con il Gambia.

Giordania e Libano

Alla conferenza sul futuro della Siria e della regione organizzata dall'UE a Bruxelles nell'aprile 2017, l'UE ha riconfermato il proprio sostegno alla **Giordania e al Libano** per quanto riguarda la protezione umanitaria, la crescita economica sostenibile e le esigenze dei rifugiati e delle comunità di accoglienza in materia di istruzione e mezzi di sussistenza. Ha ribadito l'impegno ad assicurare nel 2018 livelli di sostegno analoghi a quelli del periodo 2016-2017 e a mantenerli anche nel 2019.

Asia

L'azione congiunta UE-**Afghanistan** per il futuro in materia di questioni migratorie e gli accordi bilaterali conclusi da diversi Stati membri hanno iniziato a dare i primi frutti per quel che riguarda i rimpatri, sia volontari che non volontari, nel pieno rispetto dei diritti umani e del principio di non respingimento. Nel marzo 2017, il secondo gruppo di lavoro comune sull'attuazione dell'azione congiunta ha riaffermato l'impegno di entrambe le parti e ha affrontato questioni concrete, fra cui la facilitazione dei contatti tra gli Stati membri e i consolati afgani. Nei dialoghi politici con i partner è stata esaminata anche la dimensione

regionale dei rifugiati afgiani. Le iniziative coordinate e l'assistenza finanziaria ai partner umanitari continuano a rispondere alle necessità immediate dei rifugiati afgiani vulnerabili in **Iran** e, attualmente, si sta valutando l'opportunità di avviare azioni a più lungo termine in grado di integrare le attività delle autorità iraniane in questo senso.

Nel mese di aprile è stato firmato un accordo con il **Pakistan** per la creazione di una piattaforma elettronica intesa a semplificare la procedura di riammissione. Una fase pilota, alla quale parteciperanno in autunno quattro Stati membri (Grecia, Francia, Germania e Belgio), dovrebbe costituire il primo passo verso una rapida attuazione. Le visite delle autorità pakistane hanno aperto la strada ad ulteriori scambi con Europol e con l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera. Nel contempo, l'UE sostiene centri di accoglienza per migranti in Pakistan e campagne di informazione volte a sensibilizzare i cittadini sulle realtà della migrazione. L'organizzazione di un terzo vertice UE-Pakistan è collegata anche ai progressi compiuti in materia di cooperazione sulla migrazione, inclusa la riammissione.

Il **Bangladesh** è ormai il secondo gruppo nazionale tra i migranti irregolari che raggiungono l'Unione europea. L'impegno politico ed operativo si è intensificato lo scorso anno, specialmente per quanto concerne la riammissione dei migranti irregolari e la prevenzione della migrazione irregolare. Il Bangladesh deve adoperarsi maggiormente per tradurre in azioni concrete l'impegno a riammettere i propri cittadini che soggiornano irregolarmente nell'UE, anche concordando procedure operative standard per la loro identificazione, il rilascio dei documenti e il rimpatrio.

3. Un anno dopo: insegnamenti tratti, sfide e prospettive

Cooperazione con gli Stati membri

Il quadro di partenariato ha permesso di raggiungere un livello di cooperazione senza precedenti tra l'UE e gli Stati membri e di avviare strette relazioni bilaterali con i paesi partner. Ne è un esempio il Niger, dove il sostegno alle autorità è stato possibile grazie ad una combinazione di strumenti dell'UE e degli Stati membri. La cooperazione ha dato i suoi frutti anche sotto forma di scambio di informazioni, più di recente per quel che riguarda le attività miranti a migliorare l'individuazione delle rotte alternative.

I vantaggi di un approccio coordinato sono emersi in modo ancor più evidente al momento della preparazione delle missioni congiunte UE/Stati membri, ad alto livello e tecniche, nei paesi prioritari, nonché nel corso dell'elaborazione di note informative comuni dell'UE per le visite bilaterali degli Stati membri. Tale coordinamento consente di allineare più efficacemente le posizioni delle capitali dell'UE con quelle delle rispettive ambasciate nei paesi partner. Talvolta, a livello dell'UE, ciò ha anche comportato un ruolo preponderante della cooperazione e delle relazioni nazionali bilaterali, in cui l'UE integra attivamente l'impegno degli Stati membri attraverso un reale partenariato interistituzionale basato sui risultati.

Ciononostante, non sempre si è concretizzato un **approccio coordinato e coerente UE/Stati membri**. Per evitare una mancanza di coordinamento e garantire la piena trasparenza e lo scambio di informazioni tra l'UE e gli Stati membri sulle azioni in fase di preparazione si deve fare di più. Occorre allineare meglio le posizioni, utilizzare un sistema di comunicazione comune e vigilare affinché gli sforzi a livello dell'UE e la cooperazione bilaterale si rafforzino reciprocamente. Il quadro di partenariato potrebbe inoltre beneficiare delle relazioni bilaterali

privilegiate di alcuni Stati membri con paesi partner specifici, così da offrire valore aggiunto all'approccio strategico a livello dell'UE. Ciò potrebbe essere particolarmente prezioso nel caso in cui l'UE non abbia un mandato specifico o goda soltanto di una competenza concorrente. Finora solo un numero limitato di Stati membri si è impegnato proattivamente. Nei prossimi mesi dovrebbe essere possibile ampliare il numero degli Stati membri che contribuiscono a questo sforzo condiviso. Un sostegno coerente e coordinato da parte di tutti gli Stati membri sarebbe fondamentale, in particolare, per mobilitare e utilizzare in modo efficiente ed efficace tutti gli effetti leva disponibili in grado di garantire la cooperazione sulla gestione della migrazione.

Un altro aspetto importante del coordinamento è garantire la **coerenza con altri processi internazionali**. A livello dell'UE un forte coordinamento garantisce attualmente posizioni coerenti tra il quadro di partenariato, il seguito di La Valletta, i processi migratori regionali in Africa e la posizione dell'UE in consessi mondiali quali il G20, il G7 e la preparazione del patto globale delle Nazioni Unite sulla migrazione. Tale coordinamento dovrebbe proseguire ed essere ulteriormente rafforzato.

Sin dall'inizio il quadro di partenariato si è incentrato su cinque paesi prioritari. Vari Stati membri hanno chiesto di estendere tale approccio e di sperimentarlo anche in altre aree geografiche. È stato sviluppato un **approccio geograficamente flessibile** per rispondere all'evoluzione dei flussi migratori e alle nuove esigenze – tenendo anche conto che spesso è stato più facile lavorare con i paesi di transito piuttosto che con i paesi d'origine. In tal senso, ad esempio, è stato possibile intensificare la cooperazione con la Costa d'Avorio, la Guinea e il Bangladesh.

Cooperazione sul campo

La presenza sul campo è essenziale per migliorare le informazioni sui flussi migratori e conseguire chiari risultati operativi. Sin dall'avvio del quadro di partenariato, sia le delegazioni dell'UE che le ambasciate degli Stati membri hanno considerato la migrazione come una questione prioritaria. L'invio di dodici funzionari di collegamento europei per l'immigrazione nei paesi d'origine e di transito prioritari¹⁹ è stato fondamentale per il rafforzamento dell'impegno dell'UE. I funzionari contribuiscono a creare collegamenti più stretti con tutti i soggetti interessati e le autorità locali.

La competenza delle **agenzie dell'UE** dovrebbe essere pienamente sfruttata. La comunità di intelligence Africa-Frontex offre già un quadro per lo scambio regolare di informazioni e di conoscenze in materia di sicurezza delle frontiere²⁰. L'invio del primo funzionario di collegamento dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera in Africa nel mese di luglio sarà un ulteriore passo avanti. Anche le missioni e le operazioni nel quadro della politica di sicurezza e di difesa comune, miranti a sviluppare le capacità dei paesi partner, si sono rivelate utili nei paesi di transito per migliorare la gestione delle frontiere e la lotta contro la criminalità organizzata.

¹⁹ Funzionari di collegamento europei per l'immigrazione sono stati inviati in Etiopia, Giordania, Libano, Mali, Niger, Nigeria, Pakistan, Senegal, Serbia, Sudan, Tunisia e Turchia.

²⁰ Ne fanno parte attualmente i seguenti paesi africani: Angola, Benin, Burkina Faso, Camerun, Capo Verde, Ciad, Repubblica democratica del Congo, Costa d'Avorio, Gibuti, Gambia, Ghana, Guinea, Kenya, Liberia, Marocco, Mauritania, Mali, Niger, Nigeria, Togo, Senegal, Sierra Leone e Sud Sudan e, come osservatori, Algeria, Egitto, Eritrea, Libia e Sudan. Un progetto del valore di 4 milioni di EUR è stato appena avviato per sostenere ulteriormente questa comunità.

Rimpatrio e riammissione

Il miglioramento dei rimpatri e delle riammissioni è stato un obiettivo chiave del quadro di partenariato per consentire all'intera catena di gestione della migrazione di funzionare, dissuadendo le persone dall'intraprendere viaggi pericolosi. Per ***rafforzare la cooperazione con i paesi terzi in questo settore*** sono stati valutati vari strumenti e modalità. Con alcuni partner l'UE ha avviato dialoghi o negoziati formali su strumenti giuridicamente vincolanti, mentre con altri ha sperimentato strumenti più informali, ad esempio procedure operative standard, misure tecniche o missioni di identificazione.

L'esperienza acquisita tramite le missioni di identificazione ha confermato la loro utilità, ma le procedure di identificazione da parte dei paesi partner si sono rivelate lunghe e farraginose e solo una minima parte delle persone identificate è stata effettivamente rimpatriata. In futuro, le missioni dovrebbero essere utilizzate, in particolare, nel caso in cui non sia possibile procedere all'identificazione con strumenti alternativi, ovvero per instaurare un clima di fiducia in grado di favorire una cooperazione strutturata. Di regola, l'identificazione e il rilascio di documenti dovrebbero essere effettuati dagli uffici consolari dei paesi d'origine o dai funzionari di collegamento permanenti distaccati da tali uffici nei luoghi di arrivo.

Sin dall'attuazione del quadro di partenariato, sono stati avviati negoziati formali su un accordo di riammissione con la Nigeria, la Tunisia e la Giordania, oltre a quelli già in atto con il Marocco. Di norma, questi negoziati presentano una serie di difficoltà, ad esempio l'inclusione di una clausola sui cittadini di paesi terzi o l'accettazione da parte del paese partner di documenti di viaggio dell'UE per il rimpatrio (lasciapassare dell'UE). Con altri paesi sono in fase di sperimentazione strumenti più informali per la cooperazione in materia di rimpatri, ad esempio le procedure operative standard. In entrambi i casi, la maggior parte dei paesi d'origine continua ad accettare con difficoltà la riammissione dei propri cittadini, sebbene si tratti di un obbligo internazionale riconosciuto.

Occorre fare di più per aiutare i partner a far capire ai loro cittadini che la cooperazione in materia di riammissione rientra in una relazione generale ed equilibrata con l'UE e i suoi Stati membri ed è fondamentale per scoraggiare ulteriori partenze irregolari che mettono a repentaglio la vita di molti dei loro connazionali.

In questo contesto, i paesi partner hanno dato prova di una maggior volontà di cooperazione sul rimpatrio dei migranti irregolari appena arrivati, in particolare quelli che, non facendo ancora parte della diaspora, non contribuiscono con le loro rimesse alla sussistenza delle comunità d'origine. Mentre il quadro di partenariato resta incentrato su tutti i migranti irregolari nell'UE, si stanno sperimentando con i paesi partner soluzioni operative che danno la priorità ai migranti irregolari appena arrivati, in particolare negli Stati membri di primo ingresso.

Occorre peraltro rafforzare costantemente le iniziative a livello interno, allo scopo di rendere i rimpatri più efficienti ed efficaci. Il piano d'azione dell'UE riveduto riguardante i rimpatri e la relativa raccomandazione²¹ definiscono ***i passi che gli Stati membri dovrebbero compiere per migliorare l'efficacia dei rimpatri***, affrontando questioni quali il rischio di fuga dei migranti destinatari di una decisione di rimpatrio. Si tratta di un aspetto importante anche per garantire risultati tangibili sui rimpatri nell'ambito del quadro di partenariato. Gli Stati membri possono dare il loro apporto anche migliorando la raccolta di informazioni sui rimpatri ai fini di una

²¹ COM(2017) 200 final del 2.3.2017 e C(2017) 1600 final del 7.3.2017.

migliore analisi²². L'esistenza di misure di reinserimento coordinate e adeguate in grado di garantire un rimpatrio dignitoso nei paesi d'origine è un incentivo importante per facilitare i rimpatri.

Per superare le resistenze e ottenere risultati per quanto riguarda i rimpatri e le riammissioni occorrerà un uso più coordinato e più ampio delle leve offerte da tutte le politiche dell'UE pertinenti. Una delle possibilità da esplorare, ad esempio, è l'uso coordinato delle politiche in materia di visti o di migrazione legale²³. Dalla risposta fornita da 23 Stati membri²⁴ ad una consultazione ad hoc riguardante le iniziative in corso in materia di migrazione legale tra gli Stati membri e i paesi prioritari del quadro di partenariato risulta che 16 paesi non stanno attuando alcuna iniziativa specifica sulla migrazione legale, a parte quelle rientranti nel programma Erasmus+ per la mobilità degli studenti. Soltanto due paesi hanno comunicato iniziative bilaterali in corso, che promuovono la mobilità e la circolazione di giovani laureati e professionisti, segnatamente con il Senegal e il Mali.

Dovrebbero essere offerti pacchetti di incentivi più ampi, per garantire una maggior cooperazione e tenendo conto della volontà del paese terzo.

Un settore in cui è stato possibile raggiungere buoni risultati è il rimpatrio volontario assistito dei migranti rimasti bloccati lungo la rotta per l'Europa. Nel caso della Libia e del Niger, il partenariato rafforzato tra l'UE e l'Organizzazione internazionale per le migrazioni ha portato a risultati tangibili: dal mese di gennaio al 9 giugno 2017 più di 7 200 migranti vulnerabili bloccati in Niger e in Libia hanno ricevuto un sostegno per rientrare nel loro paese. Nel caso della Libia, le cifre del 2017 hanno già superato quelle del 2016.

L'UE e gli Stati membri dovrebbero intensificare la loro azione nel settore della **comunicazione** e della sensibilizzazione sui pericoli dei viaggi irregolari. Nonostante le iniziative attuate nei paesi d'origine e di transito per mettere in guardia i potenziali migranti dai rischi connessi al viaggio, una miglior comunicazione sui rimpatri e sui reinserimenti che hanno avuto esito positivo e un'opera di sensibilizzazione fra i membri della diaspora potrebbero facilitare un maggior numero di rimpatri.

Sostegno finanziario

Il **Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa** ha favorito l'accelerazione e la flessibilità del processo decisionale sui progetti riguardanti la politica e la gestione della migrazione e la gestione delle cause profonde di tale fenomeno. L'UE ha notevolmente aumentato le risorse disponibili nelle tre regioni del Fondo, passate da quasi 1,8 miliardi di EUR nel novembre 2015 a circa 2,8 miliardi di EUR²⁵. L'inclusione nel Fondo della Guinea, della Costa d'Avorio e del Ghana ne ha esteso ulteriormente la portata geografica.

²² L'applicazione informatica della Commissione per la gestione integrata dei rimpatri consente una condivisione dei dati.

²³ L'uso, ad esempio, dell'incentivo dei visti si è rivelato efficace, come dimostra l'esperienza di alcuni Stati membri, ma anche degli Stati Uniti o del Canada, nei confronti dei paesi partner.

²⁴ Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica ceca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Ungheria, Irlanda, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Svezia e Regno Unito.

²⁵ Ad oggi nelle tre regioni sono stati approvati 118 programmi, per un importo complessivo di 1 889,3 milioni di EUR.

Il Fondo fiduciario si è dimostrato capace di predisporre rapidamente azioni di interesse comune per l'UE, gli Stati membri e i paesi partner, ma tale rapidità non è stata sempre mantenuta nelle fasi successive del processo. Alcuni partner esecutivi (comprese le agenzie per lo sviluppo degli Stati membri dell'UE) non erano pronti ad organizzare ed avviare velocemente le azioni sul campo. Sin dall'inizio del 2017 i processi che hanno portato alla firma di contratti con gli esecutori sono diventati più snelli e veloci. Negli ultimi cinque mesi l'importo dei contratti firmati nelle tre regioni è passato da quasi 500 milioni di EUR a oltre 1 miliardo di EUR.

Il Fondo fiduciario ha inoltre ricevuto un sostegno diretto dai bilanci degli *Stati membri*²⁶ e, tra l'altro, alcuni di questi hanno anche contribuito direttamente a iniziative o progetti specifici. Nei prossimi mesi occorrerà proseguire su questa strada, al fine di aumentare le risorse disponibili per le azioni in materia di migrazione sulla base degli interessi comuni con gli Stati membri. Mentre le finestre subsahariane del Fondo fiduciario si concentreranno sull'uso effettivo delle risorse per favorire i partenariati e la cooperazione, le misure necessarie per dar seguito alla dichiarazione di Malta stanno esercitando una crescente pressione sulla finestra del Fondo fiduciario per l'Africa settentrionale. Un impegno chiaro, unitamente al sostegno finanziario da parte degli Stati membri, è quindi cruciale per garantire che la finestra per l'Africa settentrionale possa contare, nei prossimi anni, su una quantità adeguata di risorse.

Da ultimo, ma non per importanza, il *piano per gli investimenti esterni* contribuirà ad affrontare le cause economiche profonde della migrazione irregolare favorendo gli investimenti e la creazione di posti di lavoro, in particolare in Africa e nei paesi vicini all'UE. È assolutamente prioritario che la proposta relativa al Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile sia approvata quanto prima dai colegislatori dell'Unione e che il Fondo inizi senza indugio ad operare.

4. Conclusione

A un anno dall'attuazione del quadro di partenariato l'UE e gli Stati membri sono riusciti ad instaurare un nuovo livello di cooperazione con i paesi terzi in materia di migrazione grazie a pacchetti "su misura" di azioni a breve e medio termine. Ad oggi sono stati ottenuti risultati positivi nei settori della lotta contro il traffico di migranti e la tratta di esseri umani e dei rimpatri volontari assistiti. Sono state adottate anche le prime misure riguardanti i rimpatri e le riammissioni, ma i risultati sono ancora insoddisfacenti. Poiché i fattori che inducono a migrare verso l'Europa permangono, la realizzazione di tutti gli obiettivi del quadro di partenariato resterà una priorità chiave per i prossimi mesi e richiederà uno sforzo continuo e più intenso da parte di tutti i soggetti interessati.

Occorre consolidare il livello di coordinamento senza precedenti sia tra i servizi e le politiche dell'UE sia con gli Stati membri, ampliando gli strumenti disponibili e aumentando il numero degli Stati membri impegnati nello sforzo comune: tale risultato sarebbe più facilmente raggiunto grazie ad un migliore scambio di informazioni. Una posizione comune più coerente nei confronti dei paesi partner sarà importante per mantenere lo slancio e far tesoro dei risultati ottenuti, di quanto realizzato e degli sforzi compiuti. Se necessario, la portata geografica del quadro di partenariato continuerà ad essere adeguata per venire incontro alle nuove realtà, con un'attenzione particolare per la rotta del Mediterraneo centrale.

²⁶ Inclusi 202,4 milioni di EUR promessi dagli Stati membri e da altri donatori, quali la Svizzera e la Norvegia, di cui 72 milioni già versati al 31 maggio 2017.

Per quanto concerne i rimpatri, mentre l'importanza dell'attuazione degli obblighi internazionali dovrebbe essere costantemente sottolineata con i partner, gli insegnamenti tratti dovrebbero essere seguiti in modo pragmatico, esplorando tutte le soluzioni concrete in grado di produrre migliori risultati in materia di rimpatri grazie ad una maggior cooperazione, nonché mediante un miglior coordinamento all'interno della stessa UE. Quest'ultima, in particolare, intensificherà gli sforzi per concordare con i paesi partner accordi stabili in materia di rimpatri, garantire un rapido rimpatrio dei migranti irregolari appena arrivati e cercare il sostegno degli Stati membri ai fini di un miglior coordinamento delle leve e degli incentivi pertinenti. Occorre intensificare le iniziative miranti ad aumentare i rimpatri volontari assistiti nei paesi d'origine subsahariani prima che i migranti irregolari raggiungano l'Europa.

Per quanto riguarda le risorse, un finanziamento adeguato e sostenibile è essenziale per rafforzare un intenso dialogo politico. A tal fine potrebbero essere necessari ulteriori finanziamenti anche da parte degli Stati membri, da convogliare eventualmente attraverso il Fondo fiduciario dell'UE, in particolare la sua "finestra" per l'Africa settentrionale, allo scopo di garantire che le azioni finora intraprese possano continuare a produrre risultati. Le opportunità offerte dal piano per gli investimenti esterni dovranno essere pienamente sfruttate.

Per sua stessa natura, la migrazione è una sfida a lungo termine per l'UE e richiede una politica che vada al di là di una risposta immediata alle crisi. Il quadro di partenariato rappresenta la piattaforma necessaria per attuare questa politica in stretta cooperazione con i nostri partner, trovando soluzioni condivise e avviando dialoghi costruttivi e leali. Nei prossimi mesi l'UE e gli Stati membri dovranno sfruttare al meglio tutte le opportunità e tutte le politiche e gli strumenti pertinenti a loro disposizione, ponendo costantemente l'accento sui risultati e con la flessibilità necessaria per adeguarsi all'evolversi delle realtà.