



Bruxelles, 18 maggio 2015
(OR. en)

8961/15

**JAI 327
ASIM 26
FRONT 102
RELEX 385
CO EUR-PREP 24**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	13 maggio 2015
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2015) 240 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI AGENDA EUROPEA SULLA MIGRAZIONE

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2015) 240 final.

All.: COM(2015) 240 final



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 13.5.2015
COM(2015) 240 final

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

AGENDA EUROPEA SULLA MIGRAZIONE

I. Introduzione

Nella Storia l'uomo migra da sempre. L'approdo sulle rive dell'Europa è un fine che le persone perseguono per motivi diversi e per vie diverse: cercando percorsi legali ma anche rischiando la vita, vogliono fuggire dall'oppressione politica, dalla guerra e dalla povertà oppure ricongiungersi con i familiari, fare impresa, acquisire conoscenze, studiare. La migrazione di ciascuno è una storia a sé. Gli stereotipi tendenziosi preferiscono spesso guardare solo ai flussi di un determinato tipo, sorvolando sulla complessità intrinseca di un fenomeno che esercita molti e diversi effetti sulla società e che richiede molte e diverse risposte. Nella presente agenda confluiscono le varie iniziative che l'Unione europea dovrebbe intraprendere subito e nei prossimi anni per delineare un approccio coerente e globale che permetta di cogliere i vantaggi e vincere le sfide che la migrazione reca in sé.

Nell'immediato l'imperativo è il dovere di proteggere le persone in stato di necessità. La tragedia delle migliaia di migranti che rischiano la vita per attraversare il Mediterraneo ci ha sconvolti tutti. La prima risposta immediata della Commissione è stata proporre un piano d'azione immediata in dieci punti, che ha ottenuto il sostegno del Parlamento europeo e del Consiglio europeo e riscosso l'impegno degli Stati membri a intervenire concretamente per scongiurare altre perdite di vite umane.

È stata una risposta immediata, ma insufficiente, una risposta che non può esaurirsi in un intervento una tantum. Sono stati necessari provvedimenti di emergenza perché la politica europea comune in materia non si è rivelata all'altezza. È vero che gli europei si sono mostrati per la maggior parte sensibili alla tragedia dei migranti, ma nei fatti serpeggiano in tutta Europa seri dubbi circa l'adeguatezza della nostra politica migratoria rispetto alla pressione delle migliaia di migranti, alla necessità d'integrare i migranti nelle nostre società o alle esigenze economiche di un continente in declino demografico.

Per cercare di porre termine alle sofferenze provocate da chi sfrutta i migranti dobbiamo affrontare le cause profonde della migrazione servendoci del ruolo dell'UE sulla scena mondiale e del ricco strumentario a sua disposizione. Alcune di queste cause sono radicate in profondità, ma vanno comunque affrontate. La globalizzazione e la rivoluzione nelle comunicazioni hanno aperto possibilità nuove e innalzato le aspettative. Altre cause vanno ricercate nelle conseguenze delle guerre e delle crisi che imperversano dall'Ucraina al Medio Oriente, dall'Asia all'Africa settentrionale: l'impatto della povertà nel mondo e dei conflitti non si arresta ai confini nazionali.

L'Europa deve continuare ad essere un rifugio per chi teme persecuzioni e una destinazione attraente per il talento e l'intraprendenza di lavoratori, studenti e ricercatori. Onorare i nostri impegni internazionali e tener fede ai valori dell'Unione proteggendo comunque le nostre frontiere e instaurando nel contempo condizioni propizie alla prosperità economica e alla coesione sociale in Europa implica la ricerca di un difficile equilibrio, raggiungibile solo con un intervento coordinato a livello europeo.

In quest'ottica sono necessari un *corpus* essenziale di misure e una politica comune chiara e coerente. Dobbiamo ridare fiducia nella nostra capacità di convogliare assieme gli sforzi europei e nazionali al fine di affrontare la questione migratoria, di assolvere i nostri obblighi internazionali e i nostri doveri etici e di lavorare insieme in modo efficiente e nel rispetto dei principi di solidarietà e di responsabilità condivisa. Nessuno Stato membro è in grado di affrontare da solo la questione della migrazione: abbiamo palesemente bisogno di un approccio nuovo, più europeo. A tal fine dobbiamo attivare tutte le politiche e tutti gli strumenti di cui disponiamo, cercando la combinazione ottimale tra politica interna e estera. Dobbiamo coinvolgere tutti i protagonisti: Stati membri, istituzioni dell'Unione,

organizzazioni internazionali, società civile, enti locali e paesi terzi devono collaborare per dare corpo a una politica europea comune in materia di migrazione.

II. Azione immediata

La prima parte della presente agenda europea sulla migrazione risponde all'esigenza di agire rapidamente e con determinazione di fronte alla tragedia umana che si consuma in tutto il Mediterraneo. La dichiarazione del Consiglio europeo del 23 aprile 2015¹ e la risoluzione del Parlamento europeo seguita pochi giorni dopo² denotano un consenso sulla necessità di agire rapidamente per salvare vite umane e intensificare l'azione dell'UE³.

Questa risposta rapida deve rappresentare anche lo schema sul quale impostare la risposta che l'UE darà alle eventuali crisi analoghe che si verificassero in futuro su un qualsiasi versante delle frontiere esterne comuni, da est a ovest, da nord a sud.

Salvare vite umane in mare

L'Europa non può restare con le mani in mano di fronte alla perdita di vite umane. Le attività di ricerca e soccorso saranno intensificate fino a ripristinare il livello di intervento che garantiva l'operazione italiana *Mare Nostrum*. Per triplicare la dotazione delle **operazioni congiunte Triton e Poseidon di Frontex**, la Commissione ha già presentato un bilancio rettificativo per il 2015 e entro maggio presenterà anche la proposta per il 2016. Questo incremento, se attuato, permetterà di aumentare sia la capacità che la portata geografica delle operazioni, in modo che Frontex possa svolgere il suo doppio ruolo: da un lato coordinare il sostegno operativo alle frontiere degli Stati membri sotto pressione, dall'altro aiutare a salvare i migranti in mare⁴. In parallelo a quest'aumento dei fondi UE, vari Stati membri stanno anche dispiegando mezzi (navali e aerei). Si assiste oggi a un apprezzato slancio di solidarietà che dovrà essere mantenuto finché durerà la pressione migratoria. Entro maggio sarà presentato anche il nuovo piano operativo di Triton⁵.

Combattere le reti criminali di trafficanti

Bisogna prendere di mira le reti criminali che sfruttano la vulnerabilità dei migranti. L'Alta rappresentante/Vicepresidente (AR/VP) ha già presentato alcune opzioni per eventuali **operazioni di politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC)** destinate a identificare, catturare e distruggere sistematicamente le imbarcazioni usate dai trafficanti. Tale intervento di diritto internazionale darà un segnale forte della determinazione dell'UE ad agire.

¹ Riunione straordinaria del Consiglio europeo, 23 aprile 2015 - dichiarazione:
<http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>. Questa parte dell'agenda europea sulla migrazione incorpora e sviluppa le iniziative enumerate nella tabella di marcia presentata dalla Commissione sulla scia della dichiarazione del Consiglio europeo del 23 aprile 2015.

² [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2660\(RSP\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2660(RSP)).

³ La politica comune dell'Unione in materia di asilo, immigrazione, visti e controlli alle frontiere esterne si fonda sul titolo V (Spazio di libertà, sicurezza e giustizia) del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). In virtù dei protocolli 21 e 22 allegati ai trattati, Regno Unito, Irlanda e Danimarca non partecipano all'adozione da parte del Consiglio delle misure proposte a norma del titolo V del TFUE. Il Regno Unito o l'Irlanda possono notificare al Consiglio, entro tre mesi dalla presentazione di una proposta o un'iniziativa ovvero in qualsiasi momento dopo l'adozione, che desiderano partecipare all'adozione ed applicazione della misura proposta. In qualsiasi momento la Danimarca può, secondo le proprie norme costituzionali, notificare agli altri Stati membri che intende applicare pienamente tutte le misure pertinenti adottate in base al titolo V del TFUE.

⁴ Questo sostegno si aggiunge agli ingenti aiuti di cui gli Stati membri in questione fruiscono attraverso i fondi del settore degli affari interni, i cui principali beneficiari sono l'Italia, in termini assoluti, e Malta, in termini *pro capite*.

⁵ In quanto operazioni coordinate da Frontex collegate alla difesa delle frontiere esterne, Triton e Poseidon costituiscono uno sviluppo dell'acquis di Schengen cui Irlanda e Regno Unito non partecipano (v. nota in calce 25). Questo non esclude la partecipazione di mezzi navali del Regno Unito ad operazioni di ricerca e soccorso nel Mediterraneo condotte col coordinamento di Triton e Poseidon.

Si farà di più per mettere in comune e **utilizzare meglio le informazioni in modo da individuare e colpire i trafficanti**. Europol potenzierà immediatamente la neocostituita squadra operativa congiunta per l'informazione marittima (JOT MARE) e il relativo punto focale sul traffico di migranti, creando così un punto di accesso unico per la cooperazione tra agenzie in materia di traffico di migranti⁶. Frontex e Europol delineeranno inoltre i profili dei natanti che potrebbero essere usati dai trafficanti, applicando poi i modelli ottenuti per individuare le imbarcazioni possibili e controllarne i movimenti. Infine Europol intercerterà su internet i contenuti illegali con cui i trafficanti attraggono migranti e rifugiati e ne chiederà la rimozione.

Far fronte al gran numero di migranti in arrivo nell'UE: la ricollocazione

I sistemi di asilo degli Stati membri sono oggi sollecitati come non mai e con l'arrivo della stagione estiva continueranno nei mesi a venire i flussi migratori verso gli Stati membri in prima linea. L'UE non dovrebbe aspettare che la pressione si faccia insostenibile per intervenire: il numero di persone in arrivo sottopone a sollecitazioni strutture di accoglienza e trattamento che sono già al limite. Per far fronte alla situazione nel Mediterraneo, entro la fine di maggio la Commissione proporrà di attivare il sistema di risposta di emergenza previsto dall'articolo 78, paragrafo 3, del TFUE⁷. La proposta prevederà un meccanismo temporaneo per la distribuzione delle persone con evidente bisogno di protezione internazionale, in modo da garantire la partecipazione equa ed equilibrata di tutti gli Stati membri allo sforzo comune. Lo Stato membro di accoglienza sarà competente per l'esame della domanda secondo le norme e garanzie vigenti. Nell'allegato è presentata una chiave di redistribuzione basata su criteri come PIL, popolazione, tasso di disoccupazione e numero passato di richiedenti asilo e di rifugiati reinsediati.

Questa misura temporanea è prodromica di una soluzione duratura: l'UE necessita di un sistema permanente per condividere tra gli Stati membri la responsabilità dei numerosi rifugiati e richiedenti asilo. La Commissione presenterà una proposta legislativa entro il 2015 che preveda un sistema di ricollocazione obbligatorio di attivazione automatica che in caso di afflusso massiccio distribuisca all'interno dell'UE le persone con evidente bisogno di protezione internazionale⁸. Il sistema terrà conto degli sforzi già compiuti dagli Stati membri su base volontaria.

In attesa dell'attuazione concreta delle due misure, gli Stati membri dovranno dar prova di solidarietà raddoppiando gli sforzi per aiutare i paesi in prima linea.

Un approccio comune sugli sfollati bisognosi di protezione: il reinsediamento

Oltre a ricollocare le persone che si trovano già sul suo suolo, l'UE ha il dovere di fare la sua parte per aiutare gli sfollati con evidente bisogno di protezione internazionale. Si tratta di una responsabilità comune dell'intera comunità internazionale e spetta all'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) indicare le situazioni in cui non sono garantite le condizioni di sicurezza che permetterebbero alle persone di restare nel proprio paese. Queste persone vulnerabili non possono essere lasciate in balia delle reti criminali dedita alla tratta e al traffico, devono esistere modi sicuri e leciti di arrivare nell'UE. L'UNHCR ha approvato

⁶ A questi lavori dovrebbero contribuire anche l'Agenzia europea per la sicurezza marittima, l'Agenzia europea di controllo della pesca e Eurojust.

⁷ La proposta non si applicherebbe alla Danimarca, mentre al Regno Unito e all'Irlanda si applicherebbe solo se l'uno o l'altra si avvalessero del rispettivo diritto di partecipazione (v. nota in calce 3).

⁸ Per il campo di applicazione della proposta, cfr. la nota 3.

per l'UE l'obiettivo del reinsediamento di 20 000 persone l'anno da qui al 2020⁹. Alcuni Stati membri apportano già un contributo fondamentale allo sforzo mondiale di reinsediamento; altri invece non offrono nulla, in molti casi neppure un contributo alternativo in termini di accoglienza e accettazione di richiedenti asilo o di sostegno finanziario allo sforzo altrui.

Entro la fine di maggio la Commissione presenterà una raccomandazione in cui proporrà un **programma di reinsediamento dell'UE per offrire 20 000 posti**. Il programma si applicherà in tutti gli Stati membri secondo criteri di distribuzione (indicati nell'allegato) come PIL, popolazione, tasso di disoccupazione e numero passato di richiedenti asilo e di rifugiati reinsediati, e terrà conto degli sforzi già compiuti dagli Stati membri su base volontaria. A sostegno del programma il bilancio dell'UE fornirà un finanziamento **supplementare di 50 milioni di EUR** nel 2015-2016. Se necessario, sulla scia di questa raccomandazione sarà presentata una proposta relativa a un approccio legislativo vincolante e obbligatorio per il periodo successivo al 2016¹⁰. Al di là di questo sforzo comune, la Commissione esorta gli Stati membri a sfruttare le possibilità offerte dal Fondo Asilo, migrazione e integrazione impegnandosi a mettere a disposizione altri posti di reinsediamento nel quadro della programmazione nazionale, con un rapido adattamento del finanziamento.

Gli Stati membri dovrebbero inoltre attivare tutti gli altri canali leciti di cui possono disporre le persone bisognose di protezione, compresi il patrocinio di soggetti privati o non governativi e i permessi per motivi umanitari e le clausole inerenti al riconciliamento familiare.

Collaborare con i paesi terzi per affrontare a monte la questione della migrazione

L'UE può altresì intervenire immediatamente a monte, nelle regioni di origine e di transito. La Commissione e il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) collaboreranno con i paesi partner per varare misure concrete che impediscano la partenza per viaggi carichi di rischi.

In primo luogo l'UE dovrebbe intensificare il sostegno offerto ai paesi che subiscono l'urto delle ondate di profughi. Saranno creati o rafforzati **programmi di sviluppo e protezione regionale**, cominciando dall'Africa settentrionale e dal Corno d'Africa e muovendo dal programma vigente per il Medio Oriente. Sarà reso disponibile nel 2015-2016 un importo di 30 milioni di EUR cui dovrebbero integrarsi ulteriori contributi degli Stati membri.

In secondo luogo **sarà istituito in Niger un centro pilota multifunzionale** entro la fine dell'anno. In collaborazione con l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), l'UNHCR e le autorità del Niger, il centro offrirà informazioni, protezione locale e opportunità di reinsediamento alle persone in stato di necessità. Centri di questo tipo nei paesi di origine o di transito potranno dare ai potenziali migranti un quadro realistico delle possibilità di successo del loro viaggio e prospettare opzioni di rimpatrio volontario assistito ai migranti irregolari.

In terzo luogo la migrazione assurerà a componente specifica delle missioni di **politica di sicurezza e di difesa comune** già in corso in paesi come il Niger e il Mali, che saranno rafforzate sotto l'aspetto della gestione delle frontiere. Al tema sarà dedicato un vertice che, in autunno a Malta, coinvolgerà partner fondamentali, tra cui l'Unione africana, per stabilire insieme alla regione un approccio comune sulle cause della migrazione irregolare, la protezione delle persone in stato di necessità e la tratta e il traffico di esseri umani.

Queste attività saranno condotte in stretto collegamento con le più ampie iniziative politiche di promozione della stabilità. Di particolare rilevanza al riguardo è l'azione condotta

⁹ Dichiarazione del Direttore aggiunto dell'UNHCR, Relazione sui reinsediamenti, riunione del comitato permanente della commissione esecutiva del programma dell'Alto commissariato, Ginevra 26-28 2012.

¹⁰ Per il campo di applicazione della proposta, cfr. la nota 3.

dall'AR/VP riguardo alla situazione in **Libia**, che si esplica nel pieno appoggio alle iniziative guidate dall'ONU per incoraggiare il processo di composizione di un governo di unità nazionale. L'impegno continuo per una soluzione della crisi in **Siria** si è abbinato all'erogazione di 3,6 miliardi di EUR in assistenza umanitaria, alla stabilizzazione e allo sviluppo sia all'interno del paese sia a sostegno dei profughi siriani in paesi quali Libano, Giordania, Turchia e Iraq. Sono questi solo alcuni esempi tra i più ovvi delle crisi politiche che nei prossimi mesi eserciteranno un influsso profondo sulla migrazione diretta verso l'UE. Si dedicherà particolare attenzione anche ai partner orientali, ai Balcani occidentali e all'Asia tramite la promozione dei quadri di cooperazione esistenti.

Usare gli strumenti dell'UE per aiutare gli Stati membri in prima linea

Si farà di più per aiutare gli Stati membri in prima linea a rispondere alla sfida immediata degli arrivi di migranti.

In primo luogo la Commissione istituirà un nuovo metodo basato sui **“punti di crisi”**: l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), Frontex ed Europol lavoreranno sul terreno con gli Stati membri in prima linea per condurre con rapidità le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo. I lavori delle agenzie saranno complementari. Chi presenterà domanda di asilo sarà immediatamente immesso in una procedura di asilo cui contribuiranno le squadre di sostegno dell'EASO trattando le domande quanto più rapidamente possibile. Per chi invece non necessita di protezione, è previsto che Frontex aiuti gli Stati membri coordinando il rimpatrio dei migranti irregolari. Europol ed Eurojust assisteranno lo Stato membro ospitante con indagini volte a smantellare le reti della tratta e del traffico di migranti.

In secondo luogo la Commissione mobiliterà un importo supplementare di 60 milioni di EUR in **finanziamenti di emergenza**, destinati anche a sostenere gli Stati membri sottoposti a particolare pressione ai fini dell'accoglienza dei migranti e della capacità di prestare loro assistenza sanitaria¹¹. È in corso una valutazione dei bisogni.

<i>Azioni fondamentali</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Pacchetto di finanziamento per triplicare la dotazione di Triton e di Poseidon nel 2015-2016 e per finanziare il programma di reinsediamento dell'UE. • Sostegno immediato a una possibile missione della PSDC sul traffico di migranti. • Proposta legislativa per attivare entro maggio il sistema di emergenza previsto dall'articolo 78, paragrafo 3, del TFUE, in base al criterio di distribuzione indicato nell'allegato. • Entro fine 2015, proposta di sistema comune permanente UE di ricollocazione in situazioni emergenziali. • Entro maggio, raccomandazione su un programma di reinsediamento dell'UE, se necessario seguita da una proposta di un approccio più stabile per il periodo successivo al 2016. • Assegnazione di 30 milioni di EUR ai programmi di sviluppo e protezione regionale. • Istituzione in Niger di un centro pilota multifunzionale entro il 2015.
----------------------------	---

III. Quattro pilastri per gestire meglio la migrazione

La crisi migratoria del Mediterraneo ha puntato i riflettori sui bisogni immediati, ma ha anche evidenziato molti dei limiti strutturali della politica migratoria dell'Unione e degli strumenti

¹¹ Gli Stati membri possono usare a tal fine i fondi disponibili nell'ambito del Fondo Asilo, migrazione e integrazione. I paesi particolarmente colpiti da flussi di migranti e richiedenti asilo possono anche chiedere assistenza, se opportuno, al meccanismo europeo di protezione civile.

di cui dispone. L'UE ha ora la duplice opportunità di trovare un giusto equilibrio nella sua politica migratoria e inviare un chiaro messaggio ai cittadini: se si vuole gestire meglio la migrazione occorre che tutti gli attori dell'UE lavorino insieme.

Come delineato negli orientamenti politici del Presidente Juncker, la lotta decisa all'immigrazione irregolare, alla tratta e al traffico di migranti e il potenziamento della sicurezza delle frontiere esterne dell'Unione devono andare di pari passo con una forte politica comune di asilo e una nuova politica europea di migrazione legale. Questo impone, indubbiamente, una maggiore coerenza tra diversi settori politici, quali la cooperazione allo sviluppo, gli scambi commerciali, l'occupazione, gli affari esteri e gli affari interni.

Un quadro chiaro e ben attuato delle vie di accesso legali all'UE (attraverso efficienti sistemi di asilo e dei visti) ridurrà i fattori che spingono all'ingresso e al soggiorno irregolari, contribuendo a migliorare la sicurezza sia delle frontiere europee che dei flussi migratori.

L'UE deve continuare a offrire protezione a coloro che ne hanno bisogno e deve anche riconoscere che le competenze necessarie a un'economia dinamica non sono sempre immediatamente disponibili sul mercato del lavoro dell'Unione o che richiede tempo svilupparle. I migranti ammessi legalmente dagli Stati membri non dovrebbero essere accolti con riluttanza e ostruzionismo, dovrebbero invece ricevere ogni aiuto a integrarsi nelle nuove comunità. Un valore che è al centro dei valori di cui i cittadini europei devono andare fieri e che dovrebbero proiettare sui partner del mondo intero.

Per lo stesso motivo però, quando i migranti non soddisfano i criteri per restare, l'UE dovrebbe agire di conseguenza. I richiedenti asilo che non ottengono il permesso di soggiorno e che tentano di evitare il rimpatrio, i soggiornanti fuori termine e i migranti in permanente stato di irregolarità rappresentano un serio problema. Queste situazioni compromettono gravemente la fiducia nel sistema, offrono solidi argomenti a coloro che cercano di criticare o stigmatizzare la migrazione e ostacolano l'integrazione dei migranti che vivono di diritto nell'UE.

L'UE deve continuare a impegnarsi oltre i propri confini e a rafforzare la cooperazione con i partner internazionali, deve affrontare le cause profonde del fenomeno e promuovere modalità di migrazione legale che incentivino la crescita e lo sviluppo circolari nei paesi di origine e di destinazione. Più ampio spazio a questa riflessione sarà dato nel riesame strategico dell'AR/VP volto a valutare i cambiamenti nel contesto globale, così come nella prossima revisione della politica europea di vicinato che punterà a presentare proposte, in stretta collaborazione con i paesi vicini, per una cooperazione più mirata su questioni di interesse comune, tra cui la migrazione.

La presente agenda fissa quattro livelli di azione per una politica migratoria dell'Unione equa, solida e realistica che, se attuati, assicureranno all'Unione europea una politica migratoria che rispetti il diritto di chiedere asilo, raccolga la sfida umanitaria, inquadri in un contesto europeo chiaro una politica comune in materia di migrazione e resista alla prova del tempo¹².

III.1 Ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare

¹² Per il campo di applicazione delle disposizioni vigenti o da proporsi a norma del titolo V del TFUE per attuare l'agenda, cfr. la nota 3 sul diritto di partecipazione di cui godono il Regno Unito e l'Irlanda e sul diritto di non partecipazione di cui gode la Danimarca.

Sono diversi i motivi che spingono alla migrazione irregolare, esperienza che si conclude però spesso miseramente. Il viaggio si rivela molto più pericoloso del previsto, spesso alla mercè di reti criminali che antepongono il profitto alla vita umana. Coloro che non ottengono asilo devono affrontare la prospettiva del rimpatrio, mentre chi vive da clandestino in Europa ha un'esistenza precaria e può diventare facile preda dello sfruttamento. È nell'interesse di tutti affrontare le cause profonde che spingono tante persone a cercare una vita altrove, prendere seri provvedimenti contro la tratta e il traffico di migranti e garantire politiche di rimpatrio chiare e prevedibili.

Affrontare le cause profonde della migrazione irregolare e forzata nei paesi terzi

Molte delle cause profonde della migrazione sono attribuibili a problemi globali che l'Unione europea sta cercando di affrontare da molti anni. La migrazione dovrebbe costituire agli occhi di tutti uno dei settori principali in cui è nell'interesse diretto dei cittadini che l'Unione conduca una politica estera attiva e impegnata. Guerra civile, persecuzioni, povertà e cambiamenti climatici sono tutte cause dirette e immediate della migrazione ed è pertanto di capitale importanza per il dibattito sulla migrazione prevenire e attenuare queste minacce.

I partenariati con i paesi di origine e di transito sono essenziali in tal senso e già esistono consensi di cooperazione bilaterale e regionale sulla migrazione¹³ che si arricchiranno se si amplierà il ruolo nel campo della migrazione delle **delegazioni dell'UE** nei paesi strategici. Le delegazioni riferiranno ad esempio sulle principali tendenze migratorie nei paesi ospitanti, contribuiranno a integrare la migrazione nella cooperazione allo sviluppo e intesseranno legami con i paesi ospitanti per assicurare un'azione coordinata. Presso le delegazioni dell'UE in paesi terzi strategici saranno distaccati **funzionari di collegamento europei per la migrazione**, in stretta cooperazione con la rete di funzionari di collegamento¹⁴ incaricati dell'immigrazione, con le autorità locali e la società civile, al fine di raccogliere, scambiare e analizzare le informazioni.

Un buon esempio di quanto ci sia da guadagnare nell'intensificare la cooperazione è la **Turchia**. Dall'inizio del 2014 la Turchia ha ricevuto 79 milioni di EUR a sostegno degli sforzi compiuti per alleviare la pressione sul proprio sistema di gestione dei rifugiati e prevenire viaggi perigliosi per il Mediterraneo orientale. L'invio in Turchia di un apposito funzionario di collegamento di Frontex migliorerà ulteriormente la cooperazione.

Con una dotazione di bilancio di 96,8 miliardi di EUR per il periodo 2014-2020, **gli aiuti dell'UE alla cooperazione esterna**, in particolare alla cooperazione allo sviluppo, svolgono un ruolo importante nell'affrontare problemi globali come la povertà, l'insicurezza, la disuguaglianza e la disoccupazione, che sono tra le principali cause profonde della migrazione irregolare e forzata. Nella dotazione rientra il sostegno alle regioni dell'Africa, dell'Asia e dell'Europa orientale da cui proviene la maggior parte dei migranti che giunge in Europa.

Oltre ad affrontare le cause profonde a lungo termine, l'UE contribuisce a limitare le conseguenze della crisi a livello locale. Lo sforzo necessario è notevole: più del 70% dei rifugiati e degli sfollati interni nel mondo resta bloccato in situazioni di migrazione per almeno cinque anni. L'UE è il principale donatore internazionale a favore dei rifugiati, con 200 milioni di EUR in aiuti allo sviluppo per progetti in corso e oltre 1 miliardo di EUR in

¹³ Processo di Rabat, processo di Khartoum, processo di Budapest, processo di Praga, dialogo UE-Africa su migrazione e mobilità.

¹⁴ Regolamento (CE) n. 377/2004 del Consiglio, del 19 febbraio 2004. I funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione sono rappresentanti degli Stati membri distaccati in un paese terzo per agevolare l'attuazione delle misure adottate dall'UE per combattere l'immigrazione irregolare (GU L 64 del 2.3.2004, pag. 1). Il Regno Unito e l'Irlanda hanno accettato di partecipare a questo regolamento (cfr. la nota 3).

fondi di assistenza umanitaria destinati ai rifugiati e agli sfollati interni dall'inizio del 2014. È in corso una riflessione strategica per ottimizzare l'impatto di questa assistenza e sono attesi risultati per il 2016.

Lotta alla tratta e al traffico di migranti

L'azione contro le reti criminali di trafficanti serve innanzitutto a evitare lo sfruttamento dei migranti a opera di tali reti¹⁵, ma agirà anche da deterrente all'immigrazione irregolare. L'obiettivo deve essere quello di trasformare le reti del traffico da operazioni a basso rischio ed elevato rendimento per i criminali in operazioni ad alto rischio e basso rendimento. Entro maggio la Commissione adotterà un piano di azione.

La cooperazione con i paesi terzi è di capitale importanza. La maggior parte dei trafficanti non opera in Europa e i soggetti arrestati sui barconi nel Mediterraneo sono di norma l'ultimo anello della catena. Uno degli obiettivi principali della cooperazione intensificata descritta sopra sarà lo smantellamento delle organizzazioni criminali locali e internazionali che controllano le rotte della tratta.

Anche le agenzie dell'UE possono aiutare le autorità degli Stati membri a intensificare l'azione contro le **reti criminali di trafficanti**, contribuendo a individuare, indagare e perseguire i trafficanti e a congelarne e confiscarne i beni. L'azione si baserà su sforzi immediati per identificare, catturare e distruggere le imbarcazioni prima che vengano usate dalle reti criminali (cfr. sopra). Un sostegno alle indagini finanziarie proattive mirate alla confisca e al recupero dei beni delle organizzazioni criminali e alle azioni antiriciclaggio legate al traffico di migranti proverrà da una maggiore collaborazione con le unità di informazione finanziaria sui flussi finanziari e da una nuova cooperazione con gli istituti finanziari, quali banche, servizi internazionali di trasferimento di denaro ed emittenti di carte di credito. Contribuirà al tutto anche il sistema potenziato di scambio di informazioni istituito nell'ambito dell'agenda europea sulla sicurezza.

Per potenziare gli strumenti di cui dispone la magistratura contro le reti di trafficanti, la Commissione migliorerà l'attuale quadro giuridico dell'UE per combattere il **traffico di migranti** e chi ne trae profitto¹⁶. Per intervenire specificamente contro le reti di trafficanti e assicurare assistenza alle vittime, la Commissione porterà inoltre a termine le iniziative previste dall'attuale strategia contro la **tratta di esseri umani** e valuterà come sviluppare i lavori nel 2016¹⁷. Un'altra potenziale fonte di sfruttamento proviene dai datori di lavoro all'interno dell'UE. Promuovendo al contempo una migliore integrazione dei migranti

¹⁵ Questi obiettivi saranno perseguiti anche dall'agenda europea sulla sicurezza e dalla strategia per la sicurezza marittima. Il traffico di migranti e la tratta sono due attività diverse ma collegate tra loro, perpetrate da reti criminali. Nel primo caso i migranti scelgono spontaneamente la migrazione irregolare pagando i servizi di un trafficante per attraversare un confine internazionale, nel secondo caso sono vittime, costretti a subire un grave sfruttamento che può anche non essere legato all'attraversamento di una frontiera. In realtà non è facile scindere i due fenomeni, poiché coloro che intraprendono volontariamente il viaggio sono comunque esposti a reti di sfruttamento lavorativo o sessuale.

¹⁶ Alcune delle misure adottate dall'Unione prima del 1° dicembre 2009 sulla cooperazione di polizia e la cooperazione giudiziaria in materia penale non si applicano più al Regno Unito dal 1° dicembre 2014 in virtù degli articoli 9 e 10 del protocollo 36 allegato ai trattati, che stabiliscono una specifica procedura di non partecipazione in blocco e di nuova partecipazione (cfr. le decisioni adottate dalla Commissione e dal Consiglio sulle misure notificate dal Regno Unito, GU L 345 dell'1.12.2012, pag. 1 e GU C 430 dell'1.12.2014, pag. 1). Nel 2002 l'UE ha adottato norme di contrasto al traffico di migranti: direttiva 2002/90/CE del Consiglio volta a definire il favoreggiamiento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali (GU L 328 del 5.12.2002, pag. 17) e decisione quadro 2002/946/JHA del Consiglio relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamiento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali (GU L 328 del 5.12.2002, pag. 1). Il Regno Unito e l'Irlanda hanno accettato di partecipare sia alla direttiva che alla decisione quadro, ciò nondimeno la decisione quadro non si applica più al Regno Unito che ha esercitato l'opzione di non partecipazione in blocco di cui al protocollo n. 36 già richiamato. Il Regno Unito può comunque decidere di partecipare nuovamente alla decisione quadro.

¹⁷ Per il campo d'azione di queste iniziative e delle misure in vigore, cfr. le note 3 e 17.

regolari nel mercato del lavoro, la Commissione intensificherà l'azione contro l'impiego irregolare di cittadini di paesi terzi, anche mediante una migliore attuazione e applicazione della **direttiva relativa alle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro**¹⁸, che vieta di impiegare cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Sarà data priorità anche alle procedure d'infrazione relative a questa direttiva.

Rimpatrio

Uno degli incentivi all'immigrazione irregolare è la consapevolezza che il sistema di rimpatrio dell'UE (rimpatrio degli immigrati irregolari e di coloro le cui domande di asilo sono rifiutate) funziona in modo imperfetto. Spesso le reti di trafficanti contano sulla percentuale relativamente bassa delle decisioni di rimpatrio effettivamente eseguite: solo il 39,2% delle decisioni di rimpatrio emesse nel 2013 è stato effettivamente eseguito.

Per aumentare il tasso di esecuzione dobbiamo anzitutto garantire che i paesi terzi rispettino l'obbligo internazionale di riammettere i propri cittadini che soggiornano irregolarmente in Europa¹⁹. L'UE dovrebbe essere pronta a usare tutte le leve e gli incentivi di cui dispone. Il **progetto pilota sul rimpatrio** in Pakistan e in Bangladesh, approvato di recente, darà un'importante dimostrazione pratica della via da seguire²⁰. L'UE **aiuterà i paesi terzi a rispettare i loro obblighi** offrendo assistenza, come lo sviluppo delle capacità di gestione dei rimpatri, le campagne di informazione e sensibilizzazione e il sostegno alle misure di reintegrazione. La Commissione riesaminerà inoltre il proprio approccio agli accordi di riammissione²¹, dando priorità ai principali paesi di origine dei migranti irregolari.

Parallelamente gli Stati membri devono applicare la **direttiva rimpatri**²². La Commissione si occuperà in via prioritaria di monitorare l'attuazione della direttiva, là dove un sistema di rimpatrio più rapido va di pari passo con il rispetto delle procedure e norme che consentono all'Europa di garantire un trattamento umano e dignitoso dei rimpatriati e un uso proporzionato delle misure coercitive, in linea con i diritti fondamentali e il principio di *non respingimento*²³. L'attuazione delle norme UE sul rimpatrio dei migranti in situazione irregolare è in fase di valutazione approfondita nell'ambito del meccanismo di valutazione Schengen, e un “**manuale sul rimpatrio**” assisterà gli Stati membri con orientamenti comuni, buone pratiche e raccomandazioni.

¹⁸ Direttiva 2009/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU L 168 del 30.6.2009, pag. 24). Il Regno Unito e l'Irlanda hanno deciso di non partecipare alla direttiva e di conseguenza non ne sono vincolati né sono soggetti alla sua applicazione.

¹⁹ Esiste un obbligo specifico nell'ambito dell'accordo di Cotonou con i paesi ACP. A norma dell'articolo 13 dell'accordo, ciascuno Stato membro dell'Unione europea accetta il rimpatrio dei propri cittadini presenti illegalmente sul territorio di uno Stato ACP e li riammette sul proprio territorio su richiesta di detto Stato e senza ulteriori formalità; ciascuno Stato ACP accetta il rimpatrio dei propri cittadini presenti illegalmente sul territorio di uno Stato membro dell'Unione europea e li riammette sul proprio territorio su richiesta di detto Stato membro e senza ulteriori formalità.

²⁰ Conclusioni del Consiglio sulla politica di rimpatrio dell'UE adottate in occasione della sessione del Consiglio “Giustizia e affari interni” del 5 e 6 giugno 2014.

²¹ Gli accordi di riammissione agevolano il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi. Ogni parte contraente riammette nel proprio territorio, senza alcuna formalità, i propri cittadini che soggiornano senza autorizzazione nell'altro paese o che ne hanno attraversato illegalmente i confini.

²² 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). Il Regno Unito e l'Irlanda hanno deciso di non partecipare alla direttiva e di conseguenza non ne sono vincolati né sono soggetti alla sua applicazione.

²³ Il *non respingimento* è un principio di diritto internazionale sancito dalla Carta dei diritti fondamentali, in base al quale nessuno può essere rimpatriato in un luogo in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o a trattamento disumano o degradante.

Pur disponendo di norme comuni sul rimpatrio, l'UE manca di un'efficace cooperazione operativa. Frontex offre attualmente un notevole sostegno agli Stati membri, ma occorre rafforzarne il mandato per aumentare la sua capacità di fornire un'assistenza operativa globale. Oggi Frontex può soltanto coordinare operazioni di rimpatrio, non può avviare di propria iniziativa. Sulla base della valutazione in corso, che dovrà concludersi quest'anno, la Commissione proporrà di **modificare la base giuridica di Frontex** per potenziarne il ruolo in materia di rimpatrio.²⁴

<i>Azioni fondamentali</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Affrontare le cause profonde della migrazione attraverso la cooperazione allo sviluppo e l'assistenza umanitaria. • Fare della migrazione un'azione prioritaria delle delegazioni dell'UE. • Varare un piano di azione contro il traffico di migranti entro maggio 2015. • Agire con maggiore fermezza affinché i paesi terzi rispettino l'obbligo di riammettere i propri cittadini. • Adottare un manuale sul rimpatrio e monitorare l'attuazione della direttiva rimpatri. • Rafforzare e modificare la base giuridica di Frontex per potenziarne il ruolo in materia di rimpatrio.
----------------------------	---

III.2 Gestire le frontiere: salvare vite umane e rendere sicure le frontiere esterne

Le misure descritte per affrontare la situazione attuale nel Mediterraneo sono state concepite come misure di emergenza in risposta a una crisi specifica che sarebbe illusorio caratterizzarne come un bisogno a breve termine non destinato a ripetersi. Il rafforzamento di Frontex e l'istituzione di nuove forme di cooperazione con gli Stati membri rappresentano in vero un livello di sostegno e solidarietà destinato a durare nel tempo.

Le modalità di ingaggio concordate per le operazioni **Triton** sono da considerarsi un modello di azione futura lungo tutte le frontiere terrestri e marittime. Ogni crisi sarà diversa ma l'UE deve imparare la lezione ed essere pronta a giocare d'anticipo in previsione di una crisi, non limitarsi a reagire.

Le guardie costiere hanno un ruolo fondamentale: salvano vite umane e garantiscono le frontiere marittime. Una maggiore cooperazione ne migliorerebbe l'efficacia. La Commissione, di concerto con le agenzie competenti, sosterrà tale cooperazione e, se del caso, l'ulteriore messa in comune di alcune funzioni di guardia costiera a livello dell'UE.

Si rileva un bisogno sempre maggiore di individuare le **tendenze dei rischi** ai fini di un'efficace preparazione operativa. L'introduzione di Eurosur²⁵ ha fornito un buon modello di partenza, di cui dovrebbero approfittare pienamente tutte le autorità civili e militari responsabili della sorveglianza delle frontiere marittime. Le agenzie competenti dovrebbero

²⁴ Frontex è stata istituita con il regolamento (CE) n. 2007/2004 (GU L 349 del 25.11.2004, pag. 1). Trattandosi di uno sviluppo dell'acquis di Schengen cui il Regno Unito e l'Irlanda non partecipano, questi due Stati membri non fanno parte di Frontex. Esiste tuttavia una cooperazione con il Regno Unito e l'Irlanda a norma dell'articolo 12 del regolamento, in particolare per l'organizzazione di operazioni di rimpatrio congiunte.

²⁵ Regolamento (UE) n. 1052/2013, del 22 ottobre 2013, che istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR): sistema di scambio di informazioni volto a migliorare la gestione delle frontiere esterne dell'UE (GU L 295 del 6.11.2013, pag. 1), consente la condivisione quasi in tempo reale dei dati sulle frontiere tra i membri della rete, che sono i paesi Schengen e Frontex. Trattandosi di uno sviluppo dell'acquis di Schengen cui il Regno Unito e l'Irlanda non partecipano, questi due Stati membri non fanno parte di Eurosue. La limitata cooperazione a livello regionale prevista all'articolo 19 del regolamento è attualmente all'esame della Corte di giustizia (causa pendente C-88/14).

mettere a punto un quadro situazionale efficace per alimentare la definizione delle politiche e la preparazione delle risposte a livello nazionale ed europeo²⁶.

L'UE dispone una politica consolidata per aiutare gli Stati membri a costruire frontiere esterne solide e coerenti. Il Fondo Sicurezza interna destina già più di 2,7 miliardi di EUR agli Stati membri per il periodo 2014-2020. Ma mentre esistono già norme sul controllo di frontiera, la gestione delle frontiere è invece ancora disomogenea, basata su un mosaico di documenti e strumenti settoriali. Nel 2016 la Commissione consoliderà tale mosaico in una **norma dell'Unione sulla gestione delle frontiere** che coprirà tutti gli aspetti della gestione delle frontiere esterne dell'Unione.

Per gestire le nostre frontiere in modo più efficiente occorre anche fare un uso migliore delle opportunità offerte dai sistemi e dalle tecnologie dell'informazione. Oggi l'UE dispone di tre sistemi informativi su larga scala: per la gestione delle domande di asilo (Eurodac), per le domande di visto (sistema di informazione visti) e per la condivisione delle informazioni su persone o oggetti per i quali le autorità competenti hanno emanato una segnalazione (sistema d'informazione Schengen). Il pieno utilizzo di questi sistemi può avvantaggiare la gestione delle frontiere e migliorare la capacità dell'Europa di ridurre la migrazione irregolare e rimpatriare i migranti in posizione irregolare. L'iniziativa **“frontiere intelligenti”** dovrebbe inaugurare una nuova fase per rendere più efficaci i valichi di frontiera, agevolare l'attraversamento della grande maggioranza dei cittadini di paesi terzi che sono viaggiatori “in buona fede” e rafforzare la lotta contro l'immigrazione irregolare, creando un registro di tutti i movimenti transfrontalieri di cittadini di paesi terzi, nel pieno rispetto della proporzionalità. In seguito a discussioni preliminari sulla proposta iniziale e al fine di tenere conto delle eccezioni sollevate dai colegislatori, la Commissione presenterà una proposta riveduta in materia di frontiere intelligenti a inizio 2016²⁷.

Lo sviluppo di standard di qualità all'interno dell'UE aiuterà inoltre l'Europa ad assistere i paesi terzi nello sviluppo di soluzioni proprie per gestire meglio le loro frontiere. Un sostegno alle iniziative nei paesi strategici dell'Africa e del vicinato potrebbe provenire da Frontex, oltre che da finanziamenti europei e da iniziative correlate nell'ambito delle politiche di vicinato e di sviluppo dell'UE, con l'obiettivo di promuovere frontiere più sicure, ma anche di **rafforzare la capacità dei paesi dell'Africa settentrionale** di intervenire per salvare i migranti in pericolo.

<i>Azioni fondamentali</i>	<ul style="list-style-type: none">• Rafforzare il ruolo e le capacità di Frontex.• Introdurre una norma dell'Unione sulla gestione delle frontiere.• Rafforzare il coordinamento a livello di UE delle funzioni di guardia costiera.• Presentare una proposta riveduta sulle “frontiere intelligenti”.• Rafforzare le capacità dei paesi terzi di gestire le loro frontiere.
----------------------------	--

III.3. Onorare il dovere morale di proteggere: una politica comune europea di asilo forte.

L'UE ha bisogno di un sistema chiaro di accoglienza dei richiedenti asilo al suo interno. Nel 2014 si è raggiunto il record di 600 000 domande di asilo presentate nell'UE. Le domande

²⁶ Coordinato da FRONTEX con il contributo di EASO, Europol, Centro satellitare dell'UE e Agenzia europea per la sicurezza marittima.

²⁷ Per il campo di applicazione della proposta, cfr. la nota 3.

di asilo vanno trattate tutte e la protezione va concessa a chi ne ha diritto. Una delle debolezze che accusa il sistema attuale è la mancanza di fiducia reciproca tra Stati membri, in particolare a causa della frammentazione del sistema di asilo. Ciò ha un impatto diretto sui richiedenti asilo che fanno domanda dove ritengono di avere maggiori possibilità di successo, ma anche sull'opinione pubblica dell'UE perché incoraggia una percezione di fondamentale iniquità del sistema attuale. Eppure l'UE dispone di norme comuni che dovrebbero già essere la base di una fiducia reciproca. L'ulteriore elaborazione di queste regole renderà possibile una nuova partenza.

Un'attuazione coerente del sistema europeo comune di asilo

La priorità è garantire l'attuazione piena e coerente del sistema europeo comune di asilo. A questo scopo sarà istituito un **nuovo processo di monitoraggio sistematico** che esamini l'attuazione e l'applicazione delle norme in materia di asilo e promuova la fiducia reciproca. Inoltre la Commissione, in collaborazione con gli Stati membri e con l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), fornirà ulteriori orientamenti per migliorare le **norme** sulle condizioni di accoglienza e sulle procedure di asilo, in modo da dotare gli Stati membri di indicatori di qualità semplici e ben definiti e rafforzare la tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo, prestando particolare attenzione alle esigenze dei gruppi vulnerabili, come i minori²⁸. La Commissione darà inoltre priorità al recepimento e all'attuazione pratica degli atti legislativi in materia di asilo di recente adozione ai fini delle **procedure di infrazione**²⁹.

Nel contempo l'EASO intensificherà la **cooperazione pratica** per affermarsi come referente per le informazioni nazionali sul paese d'origine, che sono gli elementi di fatto su cui si basano le decisioni di asilo, promuovendo così una maggiore uniformità delle decisioni. Altre misure fondamentali sono la formazione³⁰ e una nuova rete dedicata di autorità preposte all'accoglienza, che potrebbe gettare le basi per la messa in comune di posti in situazioni di emergenza.

Un sistema europeo comune di asilo più forte significa anche un approccio più efficace agli **abusì**. Troppe richieste sono infondate: nel 2014 il 55% delle domande di asilo ha dato luogo a decisione negativa e per alcune nazionalità è stata respinta la quasi totalità delle domande, minando la capacità degli Stati membri di assicurare una protezione rapida a chi ne aveva effettivamente bisogno. La normativa comprende disposizioni specifiche di lotta contro gli abusi, che consentono per esempio il trattamento rapido delle domande infondate. Per rafforzare e massimizzare tali possibilità, la Commissione collaborerà con l'EASO e con gli Stati membri elaborando orientamenti ad hoc.

Un altro problema sorge in relazione alle domande di asilo di cittadini di paesi terzi che non necessitano di un visto per entrare nell'Unione europea. In questi casi si può ricorrere in parte ai meccanismi di controllo elaborati in seguito alla liberalizzazione dei visti³¹. A sostegno di tali meccanismi, la Commissione intende inoltre proporre il rafforzamento delle **disposizioni**

²⁸ Al fine di esaminare la specifica vulnerabilità dei minori, non solo quelli con un percorso di migrazione, la Commissione elaborerà una strategia globale per dare seguito al Piano d'azione sui minori non accompagnati (2011-2014) che comprenda i minori scomparsi e non accompagnati.

²⁹ Direttiva 2013/32/UE, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (GU L 180 del 29.6.2013, pag. 60). Direttiva 2013/33/UE, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (GU L 180 del 29.6.2013, pag. 96). Il Regno Unito e l'Irlanda non hanno aderito a queste direttive.

³⁰ Programma di formazione dell'EASO, un sistema comune di formazione professionale concepito per funzionari competenti in materia di asilo e altri gruppi quali dirigenti e giuristi in tutta l'UE.

³¹ Ciò consente all'UE di adottare misure preventive in partenariato con i paesi di origine, orchestrando campagne d'informazione mirate e rafforzando la cooperazione nella gestione delle frontiere e nella lotta contro i trafficanti.

sul paese di origine sicuro della direttiva procedure per il trattamento rapido delle domande di richiedenti asilo provenienti da paesi designati tali³².

Il sistema Dublino — una maggiore condivisione delle responsabilità tra Stati membri

Sebbene i recenti miglioramenti sul piano della normativa risalgano solo al 2014, il meccanismo di ripartizione delle responsabilità per l'esame delle domande di asilo (il cosiddetto “sistema Dublino”³³) non funziona come dovrebbe. Nel 2014 cinque Stati membri hanno trattato il 72% di tutte le domande di asilo presentate nell'UE. L'UE può fornire un'assistenza ulteriore, ma occorre applicare integralmente le norme vigenti.

L'applicazione del sistema Dublino è responsabilità degli Stati membri, i quali dovrebbero in particolare assegnare le risorse necessarie per aumentare il numero di trasferimenti e ridurre i ritardi, applicare in modo proattivo e coerente le clausole di ricongiungimento familiare e fare un uso più ampio e regolare delle clausole discrezionali che consentono di esaminare direttamente una domanda di asilo allentando la pressione sui paesi in prima linea. A livello dell'Unione europea, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) aiuterà gli Stati membri con la creazione di una **rete nazionale di unità “Dublino”**.

Gli Stati membri devono anche attuare pienamente le norme sul rilevamento delle **impronte digitali**³⁴ dei migranti alle frontiere. Gli Stati membri sottoposti a una pressione particolare beneficeranno del sistema dei punti di crisi per avere un sostegno operativo in loco (cfr. sopra). Entro fine maggio la Commissione fornirà orientamenti per facilitare il rilevamento sistematico delle impronte digitali, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali, anche attraverso una cooperazione pratica e lo scambio delle buone pratiche. Inoltre la Commissione valuterà possibili modalità per consentire l'uso di un maggior numero di identificatori biometrici nel sistema Eurodac (ad esempio tecniche di riconoscimento facciale mediante fotografie digitali).

Quando è stato concepito il sistema Dublino, l'Europa si trovava in una fase diversa della cooperazione nel settore dell'asilo. Gli afflussi a cui doveva far fronte erano di diversa natura e portata. Quando la Commissione intraprenderà la **valutazione del sistema Dublino**, nel 2016, sarà anche in grado di attingere all'esperienza maturata con i meccanismi di ricollocazione e reinsediamento: questo la aiuterà a decidere se sia necessario rivedere i parametri giuridici del sistema Dublino per ottenere una più equa distribuzione dei richiedenti asilo in Europa³⁵.

<i>Azioni fondamentali</i>	<ul style="list-style-type: none">• Nuovo sistema di monitoraggio e valutazione per il sistema europeo comune di asilo e orientamenti per migliorare le norme sulle condizioni di accoglienza e sulle procedure di asilo.• Orientamenti in materia di lotta contro gli abusi del sistema di asilo.• Potenziamento delle disposizioni sul paese di origine sicuro della direttiva procedure per il trattamento rapido delle domande di richiedenti asilo provenienti da paesi designati tali.
----------------------------	---

³² Direttiva 2013/32/UE, sopra citata.

³³ Regolamento (UE) n. 604/2013, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (GU L 180 del 29.6.2013, pag. 31). Il Regno Unito e l'Irlanda hanno notificato che desiderano partecipare all'adozione e all'applicazione del regolamento. La Danimarca partecipa al sistema Dublino attraverso un accordo internazionale concluso separatamente con l'UE nel 2006. I criteri per stabilire tale responsabilità sono, in ordine gerarchico, considerazioni di natura familiare, il possesso recente di un visto o permesso di soggiorno in uno Stato membro, l'ingresso regolare o irregolare del richiedente nell'UE.

³⁴ Regolamento (UE) n. 603/2013, del 26 giugno 2013, che istituisce l’”Eurodac” (rifusione). Il Regno Unito e l'Irlanda hanno accettato di partecipare a questo regolamento. La Danimarca partecipa al sistema Eurodac attraverso un accordo internazionale concluso separatamente con l'UE nel 2006.

³⁵ Per il campo di applicazione della nuova iniziativa, cfr. la nota 3.

	<ul style="list-style-type: none"> • Misure per promuovere l'identificazione sistematica e il rilevamento delle impronte digitali. • Più identificatori biometrici nel sistema Eurodac. • Riesame ed eventuale revisione del regolamento Dublino nel 2016.
--	---

III.4 Una nuova politica di migrazione legale

L’Europa è in competizione con altre economie per attirare lavoratori dotati delle competenze professionali di cui ha bisogno. Si ritiene che l’evoluzione della domanda di competenze nell’UE fra il 2012 e il 2025 produrrà un aumento significativo (del 23%) della percentuale di mansioni che richiedono lavoratori più qualificati³⁶. Si sono già rilevate carenze in settori chiave come scienza, tecnologia, ingegneria e sanità. L’Europa deve consolidare la propria base di competenze e preparare all’inclusione nell’attuale mercato del lavoro. Nel 2015 la Commissione presenterà un nuovo pacchetto sulla mobilità dei lavoratori e una nuova iniziativa sulle competenze³⁷, ma anche con sforzi risoluti a medio e lungo termine difficilmente riusciremo a soddisfare pienamente i bisogni.

L’Unione deve inoltre affrontare una serie di sfide economiche e demografiche a lungo termine. La popolazione sta invecchiando e l’economia dipende sempre di più da posti di lavoro altamente qualificati. Inoltre, in assenza di immigrazione, la popolazione dell’UE in età lavorativa diminuirà di 17,5 milioni di persone nel prossimo decennio. La migrazione sarà sempre più un mezzo importante per rafforzare la sostenibilità dei nostri sistemi di protezione sociale e per garantire una crescita sostenibile dell’economia dell’UE.

Perciò, sebbene in tempi di disoccupazione elevata e di mutamenti sociali la migrazione legale sia sempre una causa difficile da difendere, è importante darle una collocazione nell’ambito di un sistema comune trasparente e rigoroso che rifletta gli interessi dell’UE, anche facendo sì che l’Europa rimanga una metà attraente per i migranti³⁸.

Gestire bene la migrazione regolare e la politica dei visti

Le decisioni sul volume di ammissioni di cittadini di paesi terzi in cerca di lavoro resteranno di competenza esclusiva degli Stati membri, ma esiste un ruolo specifico anche per l’UE. Nei prossimi sette anni, programmi europei quali Orizzonte 2020 e Erasmus+ attireranno nell’UE persone di talento. La direttiva su studenti e ricercatori, attualmente all’esame dei colegiamenti, mira a creare nuove opportunità di mobilità e occupazione per entrambe le categorie. Un’adozione rapida rafforzerebbe l’attrazione che l’UE può esercitare come ambiente di lavoro accogliente per categorie così strategicamente importanti³⁹.

La prossima tappa dovrebbe essere un programma a livello dell’UE per attirare cittadini di paesi terzi altamente qualificati. La **direttiva “Carta blu”**⁴⁰ prevede già un regime di questo tipo, ma nei suoi primi due anni di vigenza sono state emesse solo 16 000 Carte blu, di

³⁶ Descy, Pascaline (2014), “Projected labour market imbalances in Europe: Policy challenges in meeting the Europe 2020 employment targets”, in OECD/European Union, Matching Economic Migration with Labour Market Needs, OECD Publishing (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264216501-12-en>).

³⁷ Entrambe le iniziative sono previste nell’allegato 1 del programma di lavoro della Commissione per il 2015.

³⁸ La Commissione provvederà inoltre a una valutazione e a un controllo (*controllo dell’adeguatezza*) dell’acquis in materia di migrazione legale nell’intento di individuare lacune e incoerenze e considerare possibili modalità per semplificare e snellire l’attuale quadro normativo dell’UE, contribuendo a una migliore gestione dei flussi migratori legali. Per il campo di applicazione della nuova iniziativa, cfr. la nota 3.

³⁹ COM(2013) 151 final. Per il campo di applicazione di questa proposta, cfr. anche la nota 3.

⁴⁰ Direttiva 2009/50/CE, del 25 maggio 2009, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati (GU L 155 del 18.6.2009, pag. 17). Il Regno Unito e l’Irlanda hanno deciso di non partecipare alla direttiva e non ne sono vincolati né sono soggetti alla sua applicazione.

cui 13 000 da un unico Stato membro. Entro fine maggio la Commissione avvierà una consultazione pubblica sul futuro della direttiva “Carta blu”, che sarà sottoposta a un riesame volto a renderla più efficace nell’attrarre talenti in Europa. Tale riesame riguarderà il campo di applicazione, ad esempio l’inclusione degli imprenditori disposti a investire in Europa, e il miglioramento della mobilità all’interno dell’UE per i titolari di Carta blu.

Un altro settore dotato di un notevole impatto economico è quello dei **servizi**, nel quale lavorano professionisti stranieri altamente qualificati e con un buon livello di formazione che devono recarsi nell’UE per brevi periodi di tempo per fornire servizi a imprese o enti pubblici. La Commissione valuterà i possibili metodi per assicurare la certezza giuridica a queste categorie di persone, anche allo scopo di rafforzare la posizione dell’UE nel richiedere reciprocità negoziando gli accordi di libero scambio.

Il ruolo svolto dagli Stati membri in queste decisioni richiede un dialogo più diretto e aperto, che consenta di mettere in comune le riflessioni e gli approcci strategici e di consolidare lo scambio di buone pratiche a livello europeo. La Commissione aiuterà gli Stati membri a promuovere un dialogo permanente e una valutazione inter pares a livello europeo su questioni come le carenze del mercato del lavoro, la regolarizzazione e l’integrazione - questioni in cui le decisioni prese da ciascuno Stato membro incidono sugli altri.

La Commissione istituirà inoltre una piattaforma di dialogo per raccogliere i contributi delle imprese, dei sindacati e di altre parti sociali, allo scopo di aumentare al massimo i vantaggi della migrazione per l’economia europea e per i migranti stessi.

All’UE servono strumenti per identificare i settori economici e i tipi di occupazione che subiscono o subiranno **difficoltà di reperimento di personale o deficit di competenze**. Gli strumenti esistenti raccolgono già alcune informazioni, ma occorre un quadro più completo⁴¹. Gli attuali portali web, come il portale europeo dell’immigrazione e il portale europeo della mobilità professionale (EURES), possono inoltre svolgere un ruolo importante nel facilitare l’incontro tra domanda e offerta di lavoro per i cittadini di paesi terzi già presenti nell’UE. Un ostacolo specifico allo sfruttamento delle competenze dei migranti è la mancanza di riconoscimento delle qualifiche acquisite nei paesi di origine: l’UE può contribuire a migliorare la comprensione di tali qualifiche⁴².

L’impegno profuso per elaborare una nuova politica di migrazione legale si riflette nella **modernizzazione della nostra politica dei visti**⁴³. Nel 2014 la Commissione ha presentato una revisione del codice dei visti e ha proposto di creare un nuovo tipo di visto: il visto di circolazione⁴⁴. L’adozione di queste proposte fornirà all’UE strumenti più flessibili per la sua politica dei visti, volti a ottimizzare i vantaggi economici derivanti dalla capacità di attirare un maggior numero di turisti e visitatori per motivi personali o professionali, minimizzando nel contempo i rischi della migrazione irregolare e i problemi di sicurezza. Entro la fine del 2015

⁴¹ Quali la panoramica europea delle competenze e l’alleanza europea sulle competenze per l’occupabilità.

⁴² Ad esempio tramite il quadro europeo delle qualifiche e nel quadro della futura revisione del sistema Europass.

⁴³ La politica comune in materia di visti prevista nel codice dei visti (regolamento (CE) n. 810/2009) stabilisce le norme per il rilascio di visti per soggiorni di breve durata a cittadini di paesi terzi che viaggiano, ad esempio, per turismo, affari, visite private a familiari o amici, manifestazioni culturali e sportive. Tali norme fanno parte dell’acquis di Schengen a cui l’Irlanda e il Regno Unito non partecipano. Nel 2014 gli Stati Schengen hanno rilasciato circa 15,8 milioni di visti, con un aumento del 60% circa rispetto al 2009. Attualmente è in discussione al Parlamento europeo e al Consiglio dell’Unione una proposta di rifusione del codice dei visti (COM(2014) 164).

⁴⁴ Si tratta di un nuovo tipo di visto che viene rilasciato ai cittadini di paesi terzi soggetti a obbligo di visto o esenti da tale obbligo, che hanno un legittimo interesse a circolare nello spazio Schengen per più di 90 giorni su un periodo di 180 giorni (COM(2014)163). La proposta si basa sulla parte dell’acquis di Schengen a cui l’Irlanda e il Regno Unito non partecipano.

la Commissione concluderà inoltre la **revisione in corso dell'elenco di paesi i cui cittadini devono possedere un visto per entrare nell'UE**, e potrebbe proporre di abolire l'obbligo del visto per alcuni paesi, su una base di reciprocità, o di reintrodurlo per altri. A questo scopo terrà conto dei dialoghi su questioni di migrazione e mobilità attualmente in corso con alcuni paesi strategici.

Un'integrazione effettiva

Per avere successo, la nostra politica in materia di migrazione dev'essere sostenuta da efficaci politiche di integrazione. Anche se la competenza in questo campo spetta in primo luogo agli Stati membri, l'Unione europea può favorire le iniziative prese dai governi nazionali, dalle autorità locali e dalla società civile che intraprendono il complesso e lungo processo di promozione dell'integrazione e della fiducia reciproca.

I finanziamenti provengono dal Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF), ma anche il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo sociale europeo (FSE) possono offrire contributi importanti⁴⁵. Per il nuovo periodo di programmazione (2014-2020) almeno il 20% delle risorse del FSE sarà speso a favore dell'inclusione sociale, settore che comprende misure per l'**integrazione dei migranti** con particolare attenzione ai richiedenti asilo, ai rifugiati e ai minori. I fondi possono sostenere iniziative mirate volte a migliorare le competenze linguistiche e professionali, l'accesso ai servizi e l'accesso al mercato del lavoro, favorire un'istruzione inclusiva e scambi interculturali, e promuovere campagne di sensibilizzazione rivolte sia alle comunità di accoglienza che ai migranti.

Massimizzare i vantaggi per lo sviluppo dei paesi di origine

La politica dell'UE in materia di migrazione legale dovrebbe sostenere anche lo sviluppo dei paesi di origine⁴⁶. Le Nazioni Unite adotteranno a breve gli **obiettivi di sviluppo sostenibile**, che dovrebbero comprendere obiettivi connessi alla migrazione insieme ad altri obiettivi come la promozione del lavoro dignitoso, l'occupazione giovanile, politiche salariali e di protezione sociale, che possono aiutare i paesi di origine a creare al loro interno migliori opportunità economiche. L'UE continuerà a sostenere attivamente gli obiettivi connessi alla migrazione nel quadro complessivo finale, e a sottolineare l'importanza di sfruttare gli effetti positivi della migrazione come strumento orizzontale per l'attuazione dell'agenda per lo sviluppo post-2015. Ciò completerebbe l'opera dei **partenariati per la mobilità** dell'UE⁴⁷ e i nostri sforzi per integrare le questioni migratorie nei settori strategici dello sviluppo.

La Commissione metterà inoltre a disposizione almeno 30 milioni di EUR per aiutare i partner a consolidare la capacità di **gestire con efficacia la migrazione di forza lavoro**, insistendo in particolare sull'emancipazione dei lavoratori migranti e sulla lotta allo sfruttamento. Per replicare il successo ottenuto dall'Europa nel creare un mercato unico fondato sulla mobilità dei lavoratori, l'UE ha inoltre lanciato un'iniziativa di 24 milioni di EUR volta a favorire la libertà di circolazione nella Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale. I regimi di mobilità dei lavoratori a livello regionale che favoriscono una **mobilità Sud-Sud** possono contribuire notevolmente allo sviluppo locale. La

⁴⁵ Entro la fine del 2015 si procederà a valutare l'attuazione di queste misure per verificare se gli Stati membri abbiano raggiunto i loro obiettivi e se sia necessario riprogrammare le risorse del FSE.

⁴⁶ Comunicazione della Commissione: "Massimizzare l'incidenza della migrazione sullo sviluppo" (COM(2013) 292 final); Conclusioni del Consiglio sulla migrazione nel contesto della cooperazione allo sviluppo dell'UE, del 12 dicembre 2014.

⁴⁷ Comunicazione della Commissione: "L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità" (COM(2011) 743 definitivo). I partenariati per la mobilità sono i quadri di cooperazione bilaterale più elaborati nel settore della migrazione: offrono un contesto politico per un dialogo e una cooperazione globali, approfonditi e mirati con i paesi partner, comprendenti una serie di obiettivi e di impegni e un insieme di misure di sostegno specifiche offerte dall'UE e dagli Stati membri interessati. Ricomprendono anche la negoziazione di accordi di facilitazione del visto e di riammissione.

Commissione promuoverà anche le assunzioni etiche nei settori in cui mancano lavoratori qualificati nei paesi d'origine, favorendo le iniziative internazionali in questo settore.

Uno dei modi in cui l'UE può aiutare i paesi di origine a trarre vantaggio dalla migrazione è **rendere meno costosi, più rapidi e più sicuri i trasferimenti delle rimesse**. La proposta di “direttiva sui servizi di pagamento II”⁴⁸, se sarà adottata, potrà aiutare a rafforzare il contesto normativo che disciplina le rimesse; saranno inoltre messi a disposizione almeno 15 milioni di EUR tramite lo strumento di cooperazione allo sviluppo per sostenere iniziative-faro nei paesi in via di sviluppo.

<i>Azioni fondamentali</i>	<ul style="list-style-type: none">• Modernizzazione e riforma del sistema della Carta blu.• Piattaforma di dialogo con le parti sociali sulla migrazione economica.• Interventi più decisi per collegare la politica di migrazione alla politica di sviluppo.• Ridefinizione delle priorità in materia di finanziamento delle politiche di integrazione.• Trasferimenti di rimesse più economici, più veloci e più sicuri.
----------------------------	--

IV. Prospettive

Lo scopo principale dell'agenda qui proposta è offrire soluzioni che permettano all'Europa di realizzare progressi a breve e medio termine in questi settori. Ma se puntiamo a soluzioni efficaci e sostenibili a lungo termine, dobbiamo approfondire la cooperazione europea nel settore della migrazione.

Le iniziative proposte nell'agenda saranno essenziali nel mettere a punto una politica europea della migrazione efficace ed equilibrata. Nell'ambito dei trattati e dei relativi protocolli, la Commissione avvierà riflessioni parallele nei settori esposti qui di seguito.

1. *Il completamento del sistema europeo comune di asilo.* I trattati dell'UE auspicano uno status uniforme in materia di asilo valido in tutta l'Unione. La Commissione intende avviare un ampio dibattito sulle prossime fasi di sviluppo del sistema europeo comune di asilo, nelle quali rientrerà anche il codice comune di asilo e il riconoscimento reciproco delle decisioni in materia di asilo⁴⁹. Il dibattito comprenderà una riflessione a lungo termine sull'istituzione di un unico processo decisionale in materia di asilo, al fine di garantire la parità di trattamento dei richiedenti asilo in tutta Europa.
2. *Una gestione comune della frontiera europea.* L'intensificarsi delle azioni nel Mediterraneo mostra quanto la gestione delle frontiere esterne sia divenuta sempre più una responsabilità comune. Oltre alla creazione di un sistema europeo di guardie di frontiera,⁵⁰ rientrerebbe in questa riflessione anche un nuovo approccio sulle funzioni di guardia costiera nell'UE che valuti iniziative come la condivisione dei mezzi, le esercitazioni congiunte e il duplice uso delle risorse, nonché l'eventuale istituzione di una guardia costiera europea.

⁴⁸ COM(2013) 547 final.

⁴⁹ Con “riconoscimento reciproco delle decisioni positive in materia di asilo” si intende il riconoscimento da parte di uno Stato membro delle decisioni positive in materia di asilo prese da un altro Stato membro.

⁵⁰ Studio sulla fattibilità della creazione di un sistema europeo di guardie di frontiera (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/docs/20141016_home_esbg_frp_001_esbg_final_report_3_00_en.pdf), lo studio in corso sull'avvenire di Frontex.

3. *Un nuovo modello di migrazione legale.* I trattati dell'UE riservano agli Stati membri la competenza di decidere se ammettere migranti economici. Tuttavia l'UE deve cercare il modo di conciliare questa limitazione con le esigenze collettive della propria economia. In particolare la Commissione intende vagliare la possibilità di sviluppare, insieme agli Stati membri, un “sistema di manifestazione d'interesse”: in base a criteri verificabili sarebbe effettuata automaticamente una selezione iniziale dei potenziali migranti, dalle cui liste i datori di lavoro sarebbero invitati a selezionare i candidati prioritari, e la migrazione avverrebbe soltanto una volta offerto il lavoro. Ciò permetterebbe di creare un “pool europeo” di migranti qualificati, accessibile sia ai datori di lavoro che alle autorità degli Stati membri, fermo restando che l'effettiva procedura di selezione e ammissione sarebbe nazionale e basata sulle reali esigenze degli Stati membri.

ALLEGATO

Programmi europei di ricollocazione e reinsediamento

Ricollocazione

La “ricollocazione” è la distribuzione tra gli Stati membri di persone con evidente bisogno di protezione internazionale.

Sulla base di una chiave di distribuzione, la Commissione proporrà entro la fine di maggio di attivare il sistema di risposta di emergenza previsto dall’articolo 78, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell’Unione europea, e introdurrà un **meccanismo temporaneo di ricollocazione** dei richiedenti asilo con evidente bisogno di protezione internazionale.

La chiave di distribuzione sarà basata su **criteri obiettivi, quantificabili e verificabili che riflettono la capacità degli Stati membri di assorbire e integrare i rifugiati**, con opportuni fattori di ponderazione che tengono conto dell’importanza relativa di tali criteri (*cfr. la tabella 1*). La chiave si baserà sui seguenti elementi⁵¹:

- a) popolazione complessiva (40%), che riflette la capacità di assorbire un determinato numero di rifugiati;
- b) PIL totale⁵² (40%), ovvero la ricchezza in termini assoluti di un paese e pertanto la capacità di un’economia di assorbire e integrare rifugiati;
- c) media delle domande di asilo presentate spontaneamente e numero di rifugiati reinsediati per milione di abitanti nel periodo 2010-2014 (10%), che riflettono gli sforzi compiuti dagli Stati membri negli ultimi anni;
- d) tasso di disoccupazione (10%), indicatore della capacità di integrare rifugiati.

Il numero effettivo di persone da ricollocare in ciascuno Stato membro dipenderà dal numero totale di persone da ricollocare e sarà incluso nella proposta legislativa.

Lo Stato membro di accoglienza sarà competente per l’esame delle domande di asilo secondo le norme e garanzie vigenti.

Nell’applicare la chiave di distribuzione di base si terrà conto di eventuali situazioni specifiche di crisi. Non dovranno essere presi in considerazione ai fini della ricollocazione gli Stati membri dai quali saranno trasferiti rifugiati da ricollocare. La proposta terrà conto della posizione del Regno Unito, dell’Irlanda e della Danimarca, quale prevista dai rispettivi protocolli allegati ai trattati.

Reinsediamento

Il “reinsediamento” è il trasferimento di singole persone sfollate con evidente bisogno di protezione internazionale, effettuato su proposta dell’Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati con il consenso del paese di reinsediamento, a partire da un paese terzo verso uno Stato membro in cui tali persone sono ammesse e ottengono il diritto di soggiorno e tutti gli altri diritti analoghi a quelli concessi ai beneficiari di protezione internazionale.

⁵¹ Tenendo conto delle discussioni già avute nell’ambito del Forum su ricollocazione e reinsediamento.

⁵² Non si tiene conto del PIL pro capite in quanto gli elementi pro capite rientrano già nel criterio della popolazione complessiva.

Entro la fine di maggio la Commissione presenterà una raccomandazione in cui proporrà un **programma di reinsediamento europeo**.

Il programma si applicherà a tutti gli Stati membri e gli Stati associati saranno invitati a parteciparvi. A ogni Stato membro sarà assegnata una percentuale del numero totale di posti di reinsediamento offerti, secondo la stessa **chiave di distribuzione** illustrata sopra a proposito del meccanismo di ricollocazione (*cfr. la tabella 2*).

Il programma consisterà in un **impegno europeo unico** di **20 000** posti di reinsediamento.

La Commissione contribuirà al programma mettendo a disposizione un importo aggiuntivo di 50 milioni di EUR per il 2015 e il 2016.

Tra le **regioni prioritarie ai fini del reinsediamento** figurano l'Africa settentrionale, il Medio Oriente e il Corno d'Africa, con particolare attenzione ai paesi in cui si svolgono programmi di sviluppo e protezione regionale, con i quali il programma dovrà essere strettamente collegato.

Si ricorrerà alla **cooperazione con l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati** (UNHCR) e con altre organizzazioni competenti per favorire l'attuazione del programma, secondo la prassi attuale (identificazione, presentazione, trasferimento ecc.). Si potrebbe prevedere anche la **partecipazione pratica dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo**. Continuerà ad essere competenza esclusiva degli Stati membri decidere sui singoli casi di ammissione.

La Commissione è consapevole del **rischio di movimenti secondari spontanei** delle persone reinsediate: a questo si farà fronte subordinando il reinsediamento all'impegno dell'interessato a rimanere nello Stato di accoglienza per un periodo di almeno 5 anni, informandolo delle conseguenze di eventuali spostamenti all'interno dell'UE e del fatto che non potrà acquisire uno status giuridico in un altro Stato membro né ottenervi l'accesso a diritti sociali. Le norme dell'UE permettono già di identificare e rimpatriare rapidamente le persone che non rispettino tale impegno. La Commissione, in collaborazione con gli Stati membri e con le agenzie competenti, elaborerà ulteriori strumenti per l'applicazione pratica di queste misure.

Tabella 1: Meccanismo di ricollocazione europeo

Stati membri⁵³ ⁵⁴	Chiave
Austria	2,62%
Belgio	2,91%
Bulgaria	1,25%
Croazia	1,73%
Cipro	0,39%
Repubblica ceca	2,98%
Estonia	1,76%
Finlandia	1,72%
Francia	14,17%
Germania	18,42%
Grecia	1,90%
Ungheria	1,79%
Italia	11,84%
Lettonia	1,21%
Lituania	1,16%
Lussemburgo	0,85%
Malta	0,69%
Paesi Bassi	4,35%
Polonia	5,64%
Portogallo	3,89%
Romania	3,75%
Slovacchia	1,78%
Slovenia	1,15%
Spagna	9,10%

⁵³ La politica comune dell’Unione in materia di asilo, immigrazione, visti e controlli alle frontiere esterne si fonda sul titolo V (Spazio di libertà, sicurezza e giustizia) del trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE). In virtù dei protocolli 21 e 22 allegati ai trattati, Regno Unito, Irlanda e Danimarca non partecipano all’adozione da parte del Consiglio delle misure proposte a norma del titolo V del TFUE. Il Regno Unito o l’Irlanda possono notificare al Consiglio, entro tre mesi dalla presentazione di una proposta o un’iniziativa ovvero in qualsiasi momento dopo l’adozione, che desiderano partecipare all’adozione ed applicazione della misura proposta. In qualsiasi momento la Danimarca può, secondo le proprie norme costituzionali, notificare agli altri Stati membri che intende applicare pienamente tutte le misure pertinenti adottate in base al titolo V del TFUE. Nell’ipotesi che il Regno Unito e l’Irlanda decidano di aderire al meccanismo di ricollocazione, la percentuale dei contributi assegnati agli Stati membri sarà adeguata di conseguenza. Lo stesso avverrà qualora la Danimarca e gli Stati associati decidano di partecipare volontariamente al meccanismo di ricollocazione.

⁵⁴ Le percentuali stabilite con la chiave di distribuzione saranno adeguate per tenere conto della specifica situazione di crisi affrontata attivando il sistema di risposta di emergenza previsto dall’articolo 78, paragrafo 3, del TFUE. Non dovranno essere presi in considerazione ai fini della ricollocazione gli Stati membri dai quali saranno trasferiti rifugiati da ricollocare.

Svezia	2,92%
--------	-------

I calcoli si basano sui dati statistici forniti da Eurostat (consultati l'8 aprile 2015).

Tabella 2: Programma di reinsediamento europeo

Stati membri ⁵⁵	Chiave	Quota basata su un totale di 20 000 persone
Austria	2,22%	444
Belgio	2,45%	490
Bulgaria	1,08%	216
Croazia	1,58%	315
Cipro	0,34%	69
Repubblica ceca	2,63%	525
Danimarca ⁵⁶	1,73%	345
Estonia	1,63%	326
Finlandia	1,46%	293
Francia	11,87%	2375
Germania	15,43%	3086
Grecia	1,61%	323
Ungheria	1,53%	307
Irlanda ⁵⁶	1,36%	272
Italia	9,94%	1989
Lettonia	1,10%	220
Lituania	1,03%	207
Lussemburgo	0,74%	147
Malta	0,60%	121
Paesi Bassi	3,66%	732
Polonia	4,81%	962
Portogallo	3,52%	704
Romania	3,29%	657
Slovacchia	1,60%	319
Slovenia	1,03%	207
Spagna	7,75%	1549
Svezia	2,46%	491
Regno Unito ⁵⁶	11,54%	2309

I calcoli si basano sui dati statistici forniti da Eurostat (consultati l'8 aprile 2015).

⁵⁵ Nell'ipotesi che gli Stati associati decidano di partecipare al programma di reinsediamento, la chiave e la quota totale cambieranno di conseguenza.

⁵⁶ Sebbene il programma di reinsediamento proposto assuma la forma di una raccomandazione, la politica comune dell'Unione in materia di migrazione si basa sul titolo V del TFUE. Di conseguenza saranno presi in considerazione gli aspetti specifici di cui alla nota 3, riguardanti i protocolli 21 e 22 allegati ai trattati, sulla posizione del Regno Unito, dell'Irlanda e della Danimarca.

Le percentuali sono state calcolate al quinto decimale e arrotondate per eccesso o per difetto al secondo decimale per la presentazione nella tabella; le quote sono state calcolate sulla base delle cifre complete al quinto decimale.