

dossier

4 marzo 2019

Documentazione per l'Assemblea
ATTIVITÀ DELL'UNIONE EUROPEA

Le politiche dell'Unione europea in materia di migrazione



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

X
V
I
I
I
L
E
G
I
S
L
A
T
U
R
A



XVIII LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni ATTIVITÀ DELL'UNIONE EUROPEA

Le politiche dell'Unione europea in materia di migrazione.

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI
DOSSIER EUROPEI

N. 42

CAMERA DEI DEPUTATI

UFFICIO RAPPORTI CON
L'UNIONE EUROPEA

N. 7



Servizio Studi

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it -  @SR_Studi

Dossier europei n. 42



Ufficio rapporti con l'Unione europea

Tel. 06-6760-2145 - cdrue@camera.it

Dossier n. 7

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

SCHEDA DI LETTURA	1
L'AGENDA EUROPEA SULLA MIGRAZIONE.....	3
L'approccio UE alla politica di migrazione.....	3
Dimensione interna di politica di migrazione: la riforma del Sistema europeo comune di asilo.....	4
Gestione delle frontiere.....	7
Il sostegno finanziario all'Italia e le linee future per il bilancio UE in materia di migrazione e frontiere	11
Profili di azione esterna della politica di migrazione	12

Scheda di lettura

L'AGENDA EUROPEA SULLA MIGRAZIONE

L'approccio UE alla politica di migrazione

Negli ultimi anni le Istituzioni europee hanno riunito i diversi profili di politica migratoria in un complesso organico di misure definito Agenda europea sulla migrazione, dal titolo del documento programmatico presentato dalla Commissione europea nel maggio del 2015 per affrontare la grave crisi migratoria che in quell'anno ha registrato più di un milione di sbarchi sulle coste degli Stati membri affacciati sul Mediterraneo.

Il trend dei flussi migratori verso gli Stati membri affacciati sul Mediterraneo si è progressivamente ridotto, passando - secondo i dati forniti dall'UNHCR - dai circa 363 mila del 2016, ai 172 mila del 2017, agli oltre 139 mila del 2018 (di cui 25 mila arrivati via terra: circa 7 mila in Spagna e 18 mila in Grecia). Nei primi due mesi del 2019, gli sbarchi complessivi nell'UE si sono attestati a oltre 8.500, di cui 260 in Italia, 3.300 in Grecia, e circa 5.000 in Spagna; a tali dati devono aggiungersi circa 900 arrivi via terra in Spagna e 1.500 in Grecia.

Di seguito una tabella recante flussi migratori degli ultimi anni verso gli Stati membri che si affacciano sul Mediterraneo: Dati UNHCR)

Anno	Grecia	Italia	Spagna
2018	50.510 (18 mila via terra)	23.370	65.383 (6.814 via terra)
2017	36.310 (6.592 via terra)	119.369	28.349 (6.246 via terra)
2016	177.234 (3.784 via terra)	181.436	14.605 (6.443 via terra)
2015	861.630 (4.907 via terra)	153.842	16.936 (11.624 via terra)
2014	43.318 (2.280 via terra)	170.100	12.037 (7.485 via terra)

Secondo l'EASO – l'Ufficio europeo per il sostegno all'asilo nel 2018 sono state registrate negli Stati membri circa **635 mila** domande, di cui **593 mila** in **prima istanza**, registrando un **calo del 10 per cento** rispetto al 2017. La

Commissione europea rileva che nel 2018, per il sesto anno consecutivo, la Germania ha ricevuto il numero di domande più alto, più di 130 mila, seguita dalla Francia, con più di 116 mila domande; l'Italia ha ricevuto, nel 2018, circa 54 mila domande di asilo.

Si ricorda, infine, che nel periodo 2015-2017 sono stati rimpatriati più di 692.000 cittadini di Paesi terzi in soggiorno irregolare, con un tasso medio di rimpatrio negli ultimi tre anni inferiore al 40 per cento.

Le misure originariamente contenute nell'Agenda europea sulla migrazione e le successive iniziative che ne rappresentano il coerente sviluppo, sono ispirate al cosiddetto "**approccio globale** alla migrazione", che consiste in una combinazione di strumenti che riguardano: azioni nell'ambito della **dimensione interna** della politica di migrazione; le attività alle **frontiere esterne** dell'UE, il rafforzamento dell'**azione esterna**.

Tale approccio è stato costantemente ribadito nei recenti passaggi chiave più rilevanti per la politica dell'Unione in tale settore, in particolare, nelle **conclusioni** dei Consigli europei che nel 2018 hanno affrontato in via prioritaria il tema della crisi migratoria.

Dimensione interna di politica di migrazione: la riforma del Sistema europeo comune di asilo

È tuttora in corso di esame presso le Istituzioni legislative europee il pacchetto di riforma del Sistema europeo comune di asilo presentato dalla Commissione europea nel 2016¹.

¹ Il pacchetto comprende: la proposta di regolamento relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo - EASO (COM(2016)271); la proposta di regolamento che istituisce l'Eurodac per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento Dublino, per l'identificazione di cittadini di paesi terzi o apolidi il cui soggiorno è irregolare e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto (COM(2016)272); la proposta di regolamento 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 paese terzo o da un apolide (riforma del regolamento di Dublino - COM(2016)270); la proposta di direttiva recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (COM(2016)465); la proposta di regolamento recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta (COM(2016)466); la proposta di regolamento che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione (COM(2016)467), la proposta di regolamento recante quadro dell'Unione per il reinsediamento (COM(2016)468).

Le questioni relative alla riforma del **regolamento di Dublino**, e alla correlata situazione delle **operazioni di ricerca e salvataggio** e di sbarco di migranti in **porti sicuri** nel Mediterraneo sono state peraltro discusse in occasione dei Consigli europei di giugno, ottobre e dicembre 2018.

In particolare, il **Consiglio europeo del 28-29 giugno 2018** ha stabilito che, nel territorio dell'UE, coloro che vengono salvati, a norma del diritto internazionale, dovrebbero essere **presi in carico** sulla base di uno **sforzo condiviso** e **trasferiti** in **centri sorvegliati** istituiti **negli Stati membri**, **unicamente** su **base volontaria**, lasciando impregiudicata la **riforma di Dublino**.

Infine, circa la riforma del Sistema europeo comune di asilo, il Consiglio europeo ha, tra l'altro, sostenuto la necessità di trovare un **consenso** sul **regolamento di Dublino** per riformarlo sulla base di un equilibrio tra **responsabilità e solidarietà**.

Lo stato dell'arte della riforma è stato altresì oggetto di approfondimento dei successivi Consigli europei; da ultimo, il **Consiglio europeo di dicembre 2018** ha stabilito che occorre compiere ulteriori sforzi per concludere i negoziati sulla direttiva rimpatri, sull'Agenzia dell'UE per l'asilo (EASO) e su tutte le parti del Sistema europeo comune di asilo, nel rispetto delle precedenti conclusioni del Consiglio europeo e in considerazione dei **diversi gradi di progresso** raggiunti per ciascuno dei fascicoli.

Nella comunicazione del 4 dicembre 2018 “Gestire la migrazione sotto tutti gli aspetti: progressi compiuti nel quadro dell’Agenda europea sulla migrazione” ([COM\(2018\)798](#)), la Commissione europea ha manifestato ottimismo circa lo stato di avanzamento di cinque delle sette proposte di riforma del Sistema europeo comune di asilo (il regolamento in materia di qualifiche, la direttiva sulle condizioni di accoglienza, il regolamento sull'Agenzia europea per l'asilo - EASO, il regolamento sulla banca dati Eurodac, il regolamento sul quadro dell'Unione per il reinsediamento). Inoltre, secondo la Commissione europea **non esiste alcun ostacolo** tecnico o giuridico all'**adozione separata di una o più di queste proposte**, anche se tutte fanno parte di una riforma più generale; in conclusione, la Commissione europea raccomanda l'adozione delle cinque proposte citate prima delle elezioni del Parlamento europeo (*anche separatamente dal resto del pacchetto asilo*).

Permangono difficoltà per quanto riguarda l’esame in sede di Consiglio della proposta di regolamento istitutiva di una **procedura unica** di asilo (sussistendo posizioni differenti con particolare riguardo alla cosiddetta “**procedura di frontiera**”), mentre le criticità più significative riguardano la revisione del

regolamento di Dublino, con particolare riferimento alla mancanza di un punto di equilibrio tra i principi di responsabilità e di solidarietà.

Secondo la **relazione di avanzamento sul pacchetto relativo all'asilo** della Presidenza rumena del Consiglio dell'UE (aggiornata al 26 febbraio 2019), in merito alla riforma del regolamento di **Dublino**, durante la Presidenza austriaca si sono esplorate varie proposte relative all'equilibrio generale tra **solidarietà** e **responsabilità** chiesto dal Consiglio europeo. In particolare, sono state approfondite le **diverse forme di solidarietà** da mettere a disposizione dello Stato membro sotto pressione e alle quali gli altri Stati membri sarebbero tenuti a contribuire, nonché il **meccanismo di responsabilità e solidarietà** che dovrebbe riunire i contributi di tutti gli Stati membri a livello esterno e interno e alle frontiere esterne dell'Unione. Secondo la Presidenza rumena, **non sussistano prospettive realistiche di compiere grandi progressi** sulla riforma di Dublino a breve termine; tale Presidenza ritiene, di conseguenza, di **concentrare gli sforzi** principalmente sugli **altri fascicoli** relativi alla riforma dell'asilo affinché possano progredire il più possibile nel tempo a disposizione prima delle imminenti elezioni del Parlamento europeo. Tale approccio non ha tuttavia permesso di attenuare le preoccupazioni degli Stati membri (tra i quali l'Italia: *vedi infra*) quanto alle posizioni nazionali sull'"**approccio a pacchetto**".

Secondo tale approccio alcuni Stati membri mirano a un'adozione complessiva di tutte le proposte in cui si articola il pacchetto evitando l'approvazione separata dei singoli testi normativi.

Infine – secondo la relazione citata - la Presidenza ha affrontato la situazione ricorrente dei **migranti salvati in mare** organizzando **scambi di opinioni** con tutti gli Stati membri al fine di esplorare possibili soluzioni per **disposizioni temporanee per lo sbarco**.

Circa le altre proposte del pacchetto relativo all'asilo, la Presidenza rumena precisa che nonostante alcuni **accordi provvisori** raggiunti in sede di trilogio tra Parlamento europeo e Consiglio, non sono stati definitivamente approvati testi normativi condivisi, sia per motivi di **merito**, sia per motivi legati all'**approccio a pacchetto**.

Si ricorda che il Governo, nella Relazione programmatica 2019 sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea ha sostanzialmente sottolineato l'**inscindibilità** del legame tra **tutte le proposte legislative** che compongono il pacchetto sull'asilo in corso di negoziato ai fini del **bilanciamento** tra i principi di **responsabilità e solidarietà**, e la necessità di **evitare** possibili fughe in avanti su **specifici aspetti** della riforma. che non tengano debitamente conto degli interessi nazionali.

Nel merito della riforma del regolamento di Dublino, il Governo, da ultimo, ha manifestato l'intenzione di sostenere la necessità di forme di

redistribuzione obbligatorie dei richiedenti asilo e di un **meccanismo ad hoc** per quelli giunti via mare, **rifiutando** strumenti di solidarietà su **base volontaria** o che si estrinsechino solo in forme di sostegno **finanziario**, messa a disposizione di **esperti** e mezzi, senza contemplare il citato obbligo di accettare la redistribuzione dei richiedenti asilo.

Si ricorda infine che, nel settembre del 2018, la Commissione europea ha avviato l'esame legislativo di un'ulteriore proposta di regolamento ([COM\(2018\)633](#)) relativo all'Agenzia dell'UE per l'asilo che ne rafforza il ruolo nelle procedure di protezione internazionale, fatta salva la competenza delle autorità nazionali ad adottare decisioni in merito alle singole domande di asilo. Sulla proposta gli Stati membri non hanno ancora espresso il sostegno sufficiente ad un accordo di compromesso. Il Governo, nella relazione ex articolo 6, comma 4, della legge n.234 del 2012, ha criticato le disposizioni che consentirebbero all'Agenzia l'attivazione di misure di sostegno indipendentemente dalla richiesta dello Stato interessato.

Nell'ambito delle iniziative riconducibili all'azione interna dell'UE in materia di migrazione si fa rientrare, tra l'altro, il sistema basato sui **punti di crisi (hotspot)** volto ad aiutare gli Stati membri sottoposti a maggiore pressione alle frontiere esterne.

Si segnala che nel luglio del 2018, la Commissione europea ha presentato (mediante documenti informali) un pacchetto di proposte recante, tra l'altro, un approfondimento del concetto dei **centri controllati nell'UE** previsti dalle conclusioni del Consiglio europeo del giugno del 2018.

Da ultimo, si segnala che, con la citata comunicazione del 4 dicembre 2018, la Commissione europea ha manifestato il proprio impegno a individuare **misure temporanee** per la gestione delle emergenze nell'attesa che si arrivi a una soluzione per il negoziato circa il regolamento di Dublino.

Tale posizione della Commissione è stata altresì ribadita in sede di dibattito presso il Parlamento europeo durante la sessione plenaria del 14-17 gennaio 2019.

Gestione delle frontiere

Il tema della gestione delle frontiere marittime e del contrasto alle attività dei trafficanti di migranti è stato al centro del dibattito svolto dal **Consiglio europeo del 28-29 giugno 2018**, a sua volta preceduto da una riunione informale dei

leader di 16 Stati membri e della Commissione europea, e a seguito delle iniziative politiche del Governo nei confronti delle navi delle ONG nel Mediterraneo.

In tale contesto, il Consiglio europeo, tra l'altro, ha sottolineato la **necessità di maggiori sforzi per porre fine alle attività dei trafficanti** dalla Libia o da altri Paesi e confermato il sostegno UE all'Italia e agli altri Stati membri in prima linea a tale riguardo. Infine, il Consiglio europeo ha rivolto a tutte le navi operanti nel Mediterraneo il monito a rispettare le leggi applicabili e a non interferire con le operazioni della guardia costiera libica.

Inoltre, ai fini dello smantellamento definitivo del modello di attività dei trafficanti, e allo scopo di impedire la tragica perdita di vite umane, il Consiglio europeo ha stabilito la **necessità di eliminare ogni incentivo a intraprendere viaggi pericolosi**, prefigurando a tal proposito un nuovo approccio allo sbarco di chi viene salvato in operazioni di ricerca e soccorso, basato su azioni condivise o complementari tra gli Stati membri. Al riguardo, il Consiglio europeo ha quindi invitato il Consiglio dell'UE e la Commissione a esaminare rapidamente il concetto di piattaforme di sbarco regionali, in stretta cooperazione con i paesi terzi interessati e con l'UNHCR e l'OIM, che dovrebbero agire operando distinzioni tra i singoli casi, nel pieno rispetto del diritto internazionale e senza che si venga a creare un fattore di attrazione.

Le missioni UE

Per sostenere gli Stati membri più esposti ai flussi migratori, l'UE, specialmente dopo la ripresa degli sbarchi a partire dal 2015, ha rinforzato l'azione di **sorveglianza delle frontiere esterne**, che si è tradotta in missioni dettate anche da preoccupazioni umanitarie, cioè allo scopo di salvare vite umane in mare. La Commissione europea (nella citata comunicazione del 4 dicembre 2018) rende noto che attualmente sono attive quattro operazioni nel Mediterraneo: le missioni **Poseidon**, **Themis** e **Indalo** dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera - Frontex, rispettivamente con la Grecia, l'Italia e la Spagna; l'operazione **EUNAVFOR MED Sophia** nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune.

Dal febbraio 2018, l'operazione (in ambito Frontex) **Themis** ha sostituito la precedente missione Triton. Essa opera nel **Mediterraneo centrale** assistendo l'Italia con particolare riguardo al flusso di migranti proveniente da Algeria, Tunisia, Libia, Egitto, Turchia e Albania. Rispetto alla precedente missione lanciata nel 2014, Themis ha un **mandato più ampio**: l'operazione continua ad occuparsi della **ricerca** e del **soccorso** dei migranti in mare ma, allo stesso tempo, ha un focus rafforzato sulle attività delle **forze dell'ordine** (contrasto, tra l'altro, al

traffico di droga e di armi, alla pesca illegale, etc.), comprese le attività di **intelligence** ed altre misure finalizzate ad individuare le **minacce terroristiche** (con particolare riguardo al fenomeno dei *foreign fighters*) alle frontiere esterne. Il Governo italiano ha reso noto che la novità più importante nella sostituzione della missione riguarda il fatto che i migranti soccorsi devono essere fatti sbarcare nel **porto più vicino** al punto in cui è stato effettuato il salvataggio in mare.

La **missione navale militare** EUNAVFOR MED Sophia, volta a contribuire allo smantellamento delle reti del traffico dei migranti e della tratta di esseri umani nel Mediterraneo centromeridionale, è stata avviata con decisione del Consiglio dell'UE del 22 giugno 2015.

La missione è realizzata adottando misure sistematiche per **individuare, fermare ed eliminare imbarcazioni** e mezzi usati o sospettati di essere usati dai passatori o dai trafficanti, in conformità del diritto internazionale applicabile, incluse l'UNCLOS e le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Sono 26 gli Stati partecipanti all'operazione, che vede l'impiego di 3 unità navali e otto aeree.

Il comandante dell'operazione è l'ammiraglio di divisione italiano Credendino. Il comando dell'operazione ha sede a Roma.

L'operazione svolge inoltre due compiti di sostegno: **formare la guardia costiera** e la **marina libiche** e contribuire all'attuazione dell'embargo dell'ONU sulle armi in alto mare al largo delle coste libiche conformemente alle risoluzioni 2292 (2016) e 2357 (2017) del Consiglio di sicurezza dell'ONU, che ne ha successivamente ampliato il mandato allo scopo di ricomprendere l'istituzione di un meccanismo di controllo del personale in formazione per assicurare l'efficienza a lungo termine della formazione della guardia costiera libica, svolgere nuove attività di sorveglianza e raccogliere informazioni sul traffico illecito delle esportazioni di petrolio dalla Libia, conformemente alle risoluzioni 2146 (2014) e 2362 (2017) del Consiglio di sicurezza dell'ONU, nonché migliorare le possibilità per lo scambio di informazioni sulla tratta di esseri umani con le agenzie di contrasto degli Stati membri, FRONTEX ed EUROPOL.

Il mandato dell'operazione è stato prorogato più volte, da ultimo dal Consiglio dell'UE del 21 dicembre 2018, fino al 31 marzo 2019.

Si ricorda che, nel corso del 2018, il Governo italiano ha sollecitato un adeguamento del **piano operativo** della missione.

In particolare, con lettera del 14 luglio 2018 trasmessa al Presidente del Consiglio europeo, e al Presidente della Commissione europea, al Presidente del Parlamento europeo, al Presidente di turno del Consiglio dell'UE, ai Capi di Stato e di Governo degli Stati membri, e all'Alto Rappresentante UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza, il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte ha, tra l'altro, chiesto l'adeguamento immediato del Piano operativo dell'operazione EUNAVFOR MED Sophia in relazione all'**individuazione dei porti di sbarco** dei migranti.

La riforma del quadro giuridico di Frontex

Nell'ambito del rafforzamento della gestione delle frontiere si ricorda, inoltre, la riforma del **quadro giuridico di Frontex**, con la quale, oltre al cambio di denominazione (**Agenzia della guardia di frontiera e costiera europea**), è stato attribuito all'ente il rango di Agenzia europea e rafforzato il suo mandato nel senso di potenziarne il ruolo².

La Commissione europea ha recentemente proposto un ulteriore rafforzamento dell'Agenzia, in particolare mediante l'istituzione di un corpo permanente fino a **10 mila guardie di frontiera** entro il 2020 (termine che la posizione del Consiglio dell'UE prorogherebbe al 2027), costituito da personale operativo di Frontex e degli Stati membri distaccato a lungo o breve termine, nonché rafforzandone il mandato mediante maggiori poteri circa le iniziative volte a rafforzare la **cooperazione con gli Stati terzi** e le attività di **rimpatrio** dei migranti irregolari (si tratta della proposta [COM\(2018\)631](#) che sostituirebbe il regolamento istitutivo dell'Agenzia citato).

Circa l'iter legislativo della proposta, il 20 febbraio 2019 il Consiglio ha concordato la sua **posizione negoziale** sulla proposta della Commissione. Sulla base di tale mandato la presidenza rumena del Consiglio avvierà i negoziati con il Parlamento.

² Nota in passato come Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne, è stata ribattezzata per rispecchiare il più ampio mandato. L'Agenzia monitora da vicino le frontiere esterne dell'UE e collabora con gli Stati membri per individuare rapidamente e affrontare le eventuali minacce per la sicurezza alle frontiere esterne. In particolare, la guardia di frontiera e costiera europea contribuisce a: gestire la migrazione in modo più efficace; migliorare la sicurezza interna dell'UE; salvaguardare il principio della libera circolazione delle persone. Si ricorda che nel dicembre 2016 l'Agenzia ha varato una riserva di azione rapida che può essere attivata in cinque giorni lavorativi in caso di crisi. È composta da 1 500 funzionari che gli Stati membri e i paesi associati Schengen si sono impegnati a inviare.

Secondo tale posizione, gli Stati membri continueranno ad avere la **responsabilità primaria** della gestione delle proprie frontiere, mentre l'Agenzia e il suo personale forniranno assistenza tecnica e operativa, previo accordo degli Stati membri interessati; è inoltre previsto che il **personale** del corpo permanente inviato in uno Stato membro possa esercitare, sempre **previa autorizzazione dello Stato membro ospitante**, alcuni poteri esecutivi relativamente all'esecuzione di compiti di controllo di frontiera o di rimpatrio, compreso l'uso della **forza** o di **armi**.

In sede di Consiglio, il Governo italiano, il quale aveva già sottolineato criticità rispetto alla proposta originaria della Commissione europea, non ha ritenuto di poter sostenere il mandato.

Da ultimo, deve ricordarsi l'adozione di una serie di sistemi volti a rendere più efficiente la gestione delle frontiere esterne UE:

- il sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (**ETIAS**), che effettua uno **screening** sui viaggiatori esenti dall'obbligo del visto, ai fini della sicurezza e della lotta alla migrazione irregolare;
- il sistema di informazione dei **visti**;
- il sistema di informazione **Schengen**, recentemente potenziato, tra i database dell'UE più utilizzati dalle autorità di contrasto e dalle autorità di frontiera;
- il sistema di **ingressi/uscite**, che registra nome, documenti di viaggio, dati biometrici, tra l'altro al fine di individuare soggiorni irregolari.

Sono infine all'esame dell'UE misure volte a realizzare un quadro di interoperabilità di tali sistemi di informazione, al fine di interrogarli simultaneamente, in modo tale da effettuare controlli incrociati sui dati biometrici e ricevere segnalazioni su identità multiple o false.

Nel luglio del 2018, la Commissione europea ha ipotizzato un primo schema del possibile *modus operandi* per la conclusione di **intese regionali** sugli **sbarchi** coi paesi terzi, in attuazione del concetto di piattaforma di sbarco regionale previsto dalle conclusioni del Consiglio europeo citato.

Il sostegno finanziario all'Italia e le linee future per il bilancio UE in materia di migrazione e frontiere

Le risorse finanziarie dell'UE per l'Italia a titolo di **assistenza d'emergenza** si attestano a oltre **224 milioni** di euro (oltre 120 dall'AMIF Emergency Assistance; oltre 104 dall'ISF Emergency Assistance); tali risorse si aggiungono ai fondi del bilancio UE 2014-2020 per i programmi nazionali nei settori della migrazione e degli affari interni (**Fondo asilo**,

migrazione e integrazione - AMIF e dal Fondo sicurezza interna - ISF), che ammontano a 660 milioni di euro.

La **Grecia** beneficia di circa **560 milioni** di euro provenienti dal bilancio pluriennale UE 2014 -2020 (fondi AMIF e ISF), mentre l'assistenza in emergenza per la crisi dei migranti si è tradotta in risorse aggiuntive per **525 milioni** di euro.

Per il prossimo bilancio a lungo termine dell'UE (2021-2027) la Commissione europea propone di quasi **triplicare i finanziamenti** complessivi per la migrazione e per la gestione delle frontiere portandoli a **34,9 miliardi di euro**, rispetto ai **13 miliardi del periodo precedente**.

In particolare, la Commissione propone di assegnare **21,3 miliardi** di euro per la **gestione delle frontiere** in generale, e di creare un nuovo **Fondo per la gestione integrata delle frontiere** (*Integrated Border Management Fund* - IBMF) per un valore di oltre **9,3 miliardi di euro**.

La Commissione propone, inoltre, di aumentare i finanziamenti per la migrazione del 51 per cento fino a raggiungere **10,4 miliardi di euro** nel quadro del rinnovato **Fondo Asilo e migrazione** (*Asylum and Migration Fund* - AMF), al fine di sostenere gli sforzi degli Stati membri in tre settori chiave: asilo, migrazione legale e integrazione, lotta alla migrazione illegale e rimpatrio.

La Commissione europea ha precisato che il Fondo asilo e migrazione sarà integrato da specifici **fondi aggiuntivi** nell'ambito degli **strumenti di politica esterna dell'UE**, per rafforzare la **cooperazione** in materia di migrazione con i paesi partner, compresi gli sforzi per affrontare l'immigrazione irregolare, migliorare le **opportunità nei paesi di origine**, nonché rafforzare la cooperazione in materia di **rimpatrio**, di **riammissione** e di migrazione regolare.

Si ricorda che il **Consiglio europeo del 28-29 giugno 2018** ha sottolineato, nel contesto del prossimo quadro finanziario pluriennale, la necessità di disporre di strumenti flessibili, ad esborso rapido, per combattere la migrazione illegale. Secondo tale organismo i fondi destinati a sicurezza interna, gestione integrata delle frontiere, asilo e migrazione dovrebbero pertanto includere specifiche componenti significative per la gestione della migrazione esterna.

Profili di azione esterna della politica di migrazione

Dal 2015, la dimensione esterna della politica di migrazione dell'UE si è focalizzata sulla ricerca di un **maggior livello di cooperazione** con gli Stati

terzi di origine e di transito rispetto all'obiettivo di ridurre i flussi irregolari. Tale politica si è tradotta, da un lato, nel sostegno agli Stati africani interessati alle rotte migratorie per quanto riguarda l'eliminazione dei principali fattori di **instabilità economica, sociale, e politica**; dall'altro, nella richiesta agli stessi Stati terzi di collaborare in maniera significativa con riferimento a un maggiore controllo delle proprie frontiere, al potenziamento del **contrasto alle reti dei trafficanti** di migranti e all'effettivo rispetto degli **obblighi di riammissione** e di **rimpatrio** dei migranti irregolari in Europa.

Il Fondo fiduciario europeo di emergenza per l'Africa

In tale contesto, viene in considerazione il **Fondo fiduciario europeo di emergenza per l'Africa** (*EU Emergency Trust Fund for Africa*), istituito nel novembre del 2015 in occasione del Vertice UE – Africa, che consiste in un volume di risorse per oltre 4 miliardi di euro. Il Fondo, strumento flessibile al di fuori del bilancio UE, è sostenuto da **risorse dell'Unione europea** per 3,7 miliardi di euro, e da **contributi** degli **Stati membri** (nonché della Svizzera e della Norvegia) per circa 500 milioni di euro. Gli Stati membri maggiori contributori al Fondo sono la **Germania** e l'**Italia** con un impegno, rispettivamente, per 182,5 e 112 milioni di euro.

L'assegnazione delle risorse del Fondo si articola in **tre macroregioni**: **Sahel e Lago Ciad** (Burkina Faso, Camerun, Ciad, Costa d'Avorio, Gambia, Ghana, Guinea, Mali, Mauritania, Niger, Nigeria and Senegal), **Corno d'Africa** (Gibuti, Eritrea, Etiopia, Kenia, Somalia, Sud Sudan, Sudan, Tanzania e Uganda), e **Nord Africa** (Marocco, Algeria, Tunisia, Libia ed Egitto).

Grazie al Fondo trovano finanziamenti programmi volti a: creazione di sviluppo economico e lavoro; supporto dei servizi di base per le popolazioni locali (sicurezza alimentare e nutrizionale, sanità, istruzione); rafforzamento della stabilità e della *governance*, in particolare promuovendo la prevenzione dei conflitti e il contrasto alle violazioni dei diritti umani, e il principio dello Stato di diritto; prevenzione dei flussi migratori irregolari e il contrasto alle reti del traffico dei migranti.

Al riguardo, il **Consiglio europeo del 28-29 giugno 2018** ha concordato il trasferimento al Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa di **500 milioni** di euro a titolo della riserva dell'undicesimo Fondo europeo di sviluppo (FES), e invitato gli Stati membri a contribuire ulteriormente al Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa al fine di rialimentarlo.

L'approccio seguito con l'accordo di La Valletta è altresì alla base del Nuovo quadro di partenariato dell'UE, che si è tradotto in patti (*migration compact*) con Paesi terzi prioritari (Niger, Mali, Nigeria, Senegal ed Etiopia) con particolare riguardo alla rotta migratoria che dalle regioni subsahariane raggiunge la Libia in vista dell'attraversamento del Mediterraneo centrale.

Piano investimenti esterni

Il **Consiglio europeo del 28-29 giugno 2018** ha stabilito che, per affrontare alla radice il problema della migrazione, è necessario un partenariato con l'Africa volto a una trasformazione socioeconomica sostanziale del continente africano sulla base dei principi e degli obiettivi definiti dai paesi africani nella loro Agenda 2063. Il Consiglio europeo ha, altresì, sottolineato la necessità di elevare a un nuovo livello la cooperazione con l'Africa in termini di portata e qualità, mettendo in evidenza che a tal fine non occorreranno solo maggiori finanziamenti allo sviluppo ma anche misure intese a creare un nuovo quadro che consenta di accrescere sostanzialmente gli investimenti privati degli africani e degli europei, prestando particolare attenzione all'istruzione, alla salute, alle infrastrutture, all'innovazione, al buon governo e all'emancipazione femminile.

Anche il **Consiglio europeo del 17-18 ottobre 2018** ha affrontato temi relativi alla cooperazione con gli Stati interessati ai flussi, sottolineando in particolare la necessità di migliorare l'attuazione degli accordi di riammissione vigenti, in modo non discriminatorio nei confronti di tutti gli Stati membri, e di concludere nuovi accordi e intese, creando e applicando nel contempo le necessarie leve mediante il ricorso all'insieme delle politiche, degli strumenti e dei mezzi pertinenti dell'UE, compresi lo sviluppo, il commercio e i visti.

Nel settembre del 2016 è stato avviato il **Piano di investimenti esterni**, strumento finanziario volto a stimolare gli investimenti in **Africa** e nel vicinato dell'UE con l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli alla crescita nei Paesi partner. Il piano prevede un sostegno economico articolato in **sovvenzioni, prestiti, garanzie**, e strumenti di **condivisione dei rischi**, sulla base di un contributo del **bilancio dell'UE** di 4,5 miliardi di euro, che secondo la Commissione dovrebbe determinare una **leva finanziaria** in grado di mobilitare fino a 44 miliardi di euro di investimenti privati per lo sviluppo sostenibile. La Commissione europea ha chiesto agli Stati membri un contributo di uguale entità al fine di raggiungere un volume di investimenti di quasi novanta miliardi di euro.

Secondo la Commissione europea, al 18 dicembre 2018, nell'ambito del piano l'UE ha impegnato 3,7 miliardi di euro, realizzando una leva finanziaria che dovrebbe determinare investimenti in Africa per 37 miliardi.

Le iniziative in vista del nuovo QFP e il seguito dato dalla Commissione europea

La Risoluzione del 14 marzo 2018 del Parlamento europeo - L'avvio di un nuovo "Piano Marshall per l'Africa"

Nella [risoluzione](#) del 14 marzo 2018 "Preparazione della posizione del Parlamento in merito al **Quadro finanziario pluriennale** per il periodo successivo al 2020, il Parlamento europeo ha approvato una serie di indicazioni con particolare riferimento all'azione esterna dell'UE concernente i Paesi terzi interessati ai flussi migratori. In particolare, la risoluzione chiede un significativo **aumento** degli **stanziamenti**, tra l'altro con riferimento alle politiche di **vicinato** e di **sviluppo**.

La proposta è stata qualificata (in particolare, dal Presidente del Parlamento europeo, Antonio Tajani) come iniziativa per un nuovo "Piano Marshall per l'Africa volto a dare speranza a milioni di africani pronti a partire per mancanza di alternative". In sintesi, ai fini della preparazione del nuovo bilancio pluriennale, il Parlamento europeo ha invitato l'Unione, tra l'altro, a sviluppare e finanziare una **politica globale in materia di asilo, migrazione e integrazione**, aumentando notevolmente le risorse stanziare per l'azione esterna e affrontando le cause profonde della migrazione e dello sfollamento nei Paesi terzi, e a promuovere la stabilità, in particolare attraverso la salvaguardia dei **diritti umani** all'estero, la **prevenzione dei conflitti** e le politiche di **sviluppo esterno**.

La proposta di Quadro finanziario pluriennale 2021 – 2027 - Valutazione del Parlamento europeo

Nel maggio del 2018 la Commissione europea ha presentato il prossimo Quadro finanziario pluriennale dell'UE per il periodo 2021-2027, che prevede, tra l'altro, uno strumento di **vicinato, cooperazione allo sviluppo** e cooperazione internazionale dotato di **89,2 miliardi** di euro per il periodo 2021-2027, destinato in via prioritaria all'Africa e ai Paesi del vicinato.

Come ribadito, da ultimo, nel discorso sullo Stato dell'Unione 2018 (vedi *infra* la Nuova alleanza Africa Europa), secondo la Commissione europea, almeno **32 miliardi** di euro di sovvenzioni a favore dell'**Africa subsahariana** e un importo di **7,7 miliardi** di euro previsto per il **Nord Africa** dovrebbero essere successivamente integrati, tra l'altro, con

finanziamenti aggiuntivi provenienti dal **pilastro tematico** (sostegno ai **diritti umani**, alla **democrazia**, alla società civile, alla stabilità e alla pace ad altre sfide globali), dalla risposta rapida e dalla riserva dello strumento. Inoltre, sulla base del Piano per gli investimenti esterni e del suo Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile, lo strumento prevede un aumento sostanziale del ricorso a operazioni di **finanziamento misto** e **garanzie** per mobilitare ingenti fondi dal settore pubblico e privato. La Commissione europea considera l'Africa regione prioritaria nel quadro della nuova architettura per gli investimenti esterni, e prevede di portare la potenza di fuoco della garanzia per le azioni esterne a 60 miliardi di euro in totale.

Infine, l'Alto rappresentante, con il sostegno della Commissione, ha proposto di istituire lo strumento europeo per la pace, dotato di 10,5 miliardi di euro per il periodo 2021-2027, al fine di rafforzare ulteriormente la collaborazione dell'UE con l'Africa per garantire in tutto il continente africano pace, sicurezza e stabilità, elementi determinanti per lo sviluppo economico.

In particolare la comunicazione del 12 settembre 2018 ([COM\(2018\) 643](#)) riguardante una nuova alleanza Africa - Europa per gli investimenti e l'occupazione sostenibili: far avanzare allo stadio successivo il nostro partenariato per gli investimenti e l'occupazione" include una serie di iniziative volte a:

- promuovere gli investimenti strategici e potenziare il ruolo del settore privato, in particolare riducendo maggiormente i rischi legati ai progetti di investimento attraverso la combinazione di sovvenzioni e prestiti e l'offerta di garanzie;
- investire, a livello continentale e nazionale, nelle persone mediante investimenti nell'istruzione e nelle competenze, per potenziare l'occupazione e adeguare le competenze all'offerta di lavoro, anche attraverso borse di studio e programmi di scambio, in particolare nel quadro di Erasmus+;
- rafforzare il contesto imprenditoriale e promuovere un clima più favorevole agli investimenti, soprattutto intensificando il dialogo con i partner africani e sostenendone le riforme nel settore;
- sfruttare appieno il potenziale dell'integrazione economica e degli scambi commerciali: sulla base dell'attuazione della zona continentale di libero scambio per l'Africa, la prospettiva a lungo termine è quella di concludere un vasto accordo intercontinentale di libero scambio tra l'UE e l'Africa;

- mobilitare un ingente pacchetto di risorse finanziarie sui finanziamenti esterni, nell'ambito del prossimo quadro finanziario pluriennale dell'UE 2021-2027, considerando l'Africa una regione prioritaria.

La Commissione propone, inoltre, una nuova architettura a sostegno degli investimenti esteri dell'UE in Africa, nel vicinato dell'UE e nel resto del mondo. Il progetto concerne: una più stretta collaborazione tra la **Banca europea per gli investimenti (BEI)**, la **Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS)** e gli **operatori dello sviluppo** nazionali e regionali; orientamenti politici e una sorveglianza più forti in merito all'utilizzo della garanzia di bilancio dell'Unione per gli investimenti esterni; maggiore coordinamento con gli Stati membri nelle strutture di *governance* delle istituzioni finanziarie internazionali.

Infine, la Commissione propone di istituire una piattaforma per gli investimenti esterni nell'ambito del prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP), che riunisca tutti i programmi e gli strumenti di investimento esterno del bilancio dell'UE in un'unica piattaforma.

Si ricorda, infine, che con la [Relazione interlocutoria](#) sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027 – Posizione del Parlamento in vista di un accordo approvata il 14 novembre 2018, l'Assemblea plenaria del Parlamento europeo ha chiesto di rafforzare gli strumenti a sostegno delle politiche di sviluppo e di vicinato (con un aumento di 3,5 miliardi euro rispetto alla proposta della Commissione europea) per contribuire maggiormente al finanziamento di un piano di investimenti per l'Africa.

Le proposte citate nell'ambito del QFP sono tuttora all'esame delle istituzioni legislative europee.

Dichiarazione UE-Turchia

Il flusso senza precedenti di migranti dalla Turchia alle isole elleniche, per la maggior parte costituito da cittadini siriani in fuga dalle zone del conflitto in Siria, ha indotto l'UE a negoziare con la Turchia una serie di misure che sono principalmente contenute nella cosiddetta **Dichiarazione UE-Turchia** del marzo 2016.

Nel 2015 sono transitati dalla Turchia alle isole greche circa 860 mila migranti, costituiti per circa la metà da cittadini **siriani**, e per la restante parte da cittadini **iracheni** e **afgani**. Tali flussi si sono tradotti in un radicale aumento delle domande di asilo in alcuni Stati membri (la Germania ha registrato **480 mila domande** nel 2015 e **750 mila** nel 2016; l'Ungheria ha

registrato circa **180 mila domande** nel 2015; la Svezia circa 160 mila nel 2015). L'UE stima attualmente la presenza in Turchia di **3,9 milioni rifugiati**.

La Dichiarazione UE-Turchia prevede, da un lato, maggiore collaborazione delle autorità turche nel **contrasto al traffico dei migranti** e un programma di **rimpatrio** dei migranti irregolari in Turchia, dall'altro, il **reinsediamento** di una parte dei richiedenti asilo siriani nell'Unione europea e un sostegno economico iniziale di **3 miliardi** per il **2016-2017** per i **rifugiati in Turchia** e delle **comunità locali turche** che li hanno accolti (cosiddetto **Strumento per i rifugiati in Turchia**). Secondo la Dichiarazione, una volta che queste risorse saranno completamente utilizzate, e a condizione che gli impegni siano soddisfatti, l'UE mobilerà ulteriori finanziamenti dello strumento **per altri 3 miliardi** di euro entro la fine del 2018.

Per il biennio 2016-2017 sono stati effettivamente erogati circa 2 miliardi di euro per il finanziamento di 72 progetti. La Commissione europea ha deciso di sbloccare una seconda **tranche** di finanziamenti per **ulteriori tre miliardi di euro** (di cui *un miliardo a carico del bilancio UE, due miliardi finanziati dagli Stati membri*), di cui finora assegnati 500 milioni.

La Dichiarazione impegna altresì l'UE e gli Stati membri a collaborare con la Turchia per **migliorare la situazione umanitaria in Sira**, in particolare in talune **zone limitrofe della frontiera turca**, nel quadro di sforzi congiunti che possa consentire alla popolazione locale e ai rifugiati di vivere in zone più sicure.

È infine previsto il rilancio del processo di **liberalizzazione dei visti** tra UE e Turchia e dei negoziati relativi al **processo di adesione** della Turchia all'Unione europea.

Riguardo alla rotta del Mediterraneo orientale, il **Consiglio europeo del 28-29 giugno 2018** ha sottolineato la necessità di ulteriori sforzi per attuare pienamente la dichiarazione UE -Turchia, impedire nuovi attraversamenti dalla Turchia e fermare i flussi. Secondo l'accordo di riammissione UE -Turchia gli accordi bilaterali di riammissione dovrebbero essere pienamente attuati in modo non discriminatorio nei confronti di tutti gli Stati membri. È necessario compiere con urgenza maggiori sforzi per assicurare rapidi rimpatri e prevenire lo sviluppo di nuove rotte marittime o terrestri. La cooperazione con i partner della regione dei Balcani occidentali e il sostegno agli stessi rimangono essenziali per scambiare informazioni sui flussi migratori, prevenire la migrazione illegale, aumentare le capacità di protezione delle frontiere e migliorare le procedure di rimpatrio e riammissione. Successivamente, il **Consiglio europeo**

del 17- 18 ottobre 2018 ha sottolineato l'esigenza di compiere ulteriori sforzi per dare piena attuazione alla Dichiarazione UE-Turchia.

Le misure relative alla situazione dei migranti bloccati in Libia

A partire dal secondo trimestre del 2016 l'Unione europea ha concentrato gli sforzi relativamente al flusso di migranti dalle **coste libiche** a quelle **italiane**.

In particolare, con la [comunicazione congiunta](#) "*La migrazione lungo la rotta del Mediterraneo centrale. Gestire i flussi e salvare vite umane*" del gennaio 2017, e la **dichiarazione del Consiglio europeo informale di Malta** del febbraio 2017, sono state individuate una serie di misure dirette, tra l'altro: all'intensificazione della **lotta contro i** trafficanti, in particolar modo tramite il **sostegno alle autorità libiche** competenti nelle attività di **guardia costiera** e di controllo delle **frontiere terrestri meridionali**; al sostegno delle **comunità locali** libiche che accolgono i migranti; al miglioramento delle condizioni delle **strutture di accoglienza** dei migranti e dei richiedenti asilo bloccati in Libia.

Ulteriori iniziative, consolidate a seguito dei risultati del citato Vertice UE - Africa del novembre 2017, sono state intraprese con l'obiettivo di migliorare la situazione umanitaria dei migranti in Libia con il coinvolgimento dei principali organismi internazionali (l'UNHCR e l'OIM), e di potenziare i **reinsediamenti** e i **rimpatri volontari assistiti** e la **reintegrazione** nei Paesi di origine.

Si tratta in particolare della **Task force Unione africana - UE - Nazioni Unite**, istituita ai margini del Vertice citato con l'obiettivo di intensificare i rimpatri volontari assistiti dalla Libia, e le evacuazioni dai centri di accoglienza libici attraverso meccanismi di transito di emergenza.

Iniziative in materia di politica dei visti

Nel **marzo del 2018**, la Commissione europea ha presentato un pacchetto di iniziative, il cui fulcro è rappresentato da una proposta di regolamento ([COM\(2018\)252](#)) recante **modifiche al codice dei visti**, volta, tra l'altro, ad introdurre un **nuovo meccanismo** per attivare **condizioni più restrittive** di trattamento dei visti quando un paese partner **non collabora** a sufficienza per la **riammissione dei migranti** in posizione **irregolare**.

Sulla proposta il 20 febbraio 2019 è stato raggiunto un accordo fra Parlamento europeo e Consiglio.

La politica comune in materia di visti è un insieme di norme armonizzate che disciplinano diversi aspetti: i) gli "elenchi comuni in materia di visti" dei paesi i cui cittadini **devono richiedere** un visto per recarsi nell'UE e di quelli i cui cittadini sono **esenti** da tale obbligo; ii) il codice dei visti, che definisce le **procedure** e le **condizioni** per il rilascio dei visti per soggiorni di breve durata; iii) il formato uniforme per il visto adesivo; iv) il **sistema di informazione visti** (VIS), in cui sono **registrate** tutte le domande di visto e le decisioni degli Stati membri, inclusi i **dati personali**, le **fotografie** e le **impronte digitali** dei richiedenti.

Le sfide legate alla migrazione e alla sicurezza sorte negli ultimi anni hanno riorientato il dibattito politico sullo spazio senza controllo alle frontiere interne, in generale, e sulla politica dei visti, in particolare, verso una rivalutazione dell'**equilibrio** tra preoccupazioni in materia di **migrazione** e **sicurezza**, considerazioni di carattere **economico** e **relazioni esterne generali**.

Riammissione

Dal 2016 l'Unione europea ha stipulato sei accordi di riammissione (Afghanistan, Guinea, Bangladesh, Etiopia, Gambia e Costa d'Avorio). Allo stato - secondo la comunicazione citata del 4 dicembre 2018 - sono pertanto complessivamente 23 gli accordi in vigore (oltre ai Paesi terzi citati, si tratta di accordi stipulati con Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albania, Russia, Ucraina, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Bosnia e Erzegovina, Montenegro, Serbia, Moldavia, Pakistan, Georgia, Armenia, Azerbaijan, Turchia e Capo Verde).

Sono, inoltre, in corso di negoziato accordi di riammissione relativi tra l'altro, alla Nigeria, alla Tunisia e alla Giordania.

Si ricorda che, durante i dialoghi sulla migrazione del novembre 2017, il Marocco ha accettato di rilanciare i negoziati sull'accordo di riammissione, in sospenso da tre anni.