



Bruxelles, 23.9.2020
COM(2020) 609 final

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

Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo

"Adotteremo un approccio umano e umanitario. Salvare vite in mare non è un'opzione. E quei paesi che assolvono i loro doveri giuridici e morali o sono più esposti di altri devono poter contare sulla solidarietà di tutta l'Unione europea... Tutti devono farsi avanti e assumersi la propria responsabilità".

Discorso della Presidente von der Leyen sullo stato dell'Unione 2020.

1. INTRODUZIONE: UN NUOVO PATTO SULLA MIGRAZIONE E L'ASILO

La migrazione è un fenomeno costante nella storia dell'umanità ed ha avuto profonde ripercussioni sulla società, l'economia e la cultura europee. Se inserita in un sistema correttamente gestito, la migrazione può contribuire alla crescita, all'innovazione e al dinamismo della società. Tutte le principali sfide sociali che il mondo si trova oggi ad affrontare (demografia, cambiamenti climatici, sicurezza, gara mondiale per attirare i talenti e disuguaglianza) incidono sulla migrazione. Gli imperativi politici quali la libera circolazione nello spazio Schengen, la salvaguardia dei diritti fondamentali, la garanzia della sicurezza e l'adeguamento delle competenze occupazionali richiedono una politica migratoria efficace. Il compito che si presenta all'UE e ai suoi Stati membri, pur senza smettere di affrontare i bisogni urgenti, consiste nel costruire un sistema in grado di gestire e normalizzare a lungo termine la migrazione e che sia pienamente fondato sui valori europei e sul diritto internazionale.

Il **nuovo patto sulla migrazione e l'asilo** offre un nuovo inizio per affrontare tale compito. La crisi dei rifugiati del 2015-2016 ha rivelato la presenza di gravi carenze, dimostrando quanto sia complesso gestire una situazione che colpisce i diversi Stati membri con modalità diverse. Tale crisi ha portato alla luce autentiche preoccupazioni, facendo emergere differenze che devono essere riconosciute e superate; e soprattutto ha messo in evidenza una fondamentale verità insita nella natura dell'UE: **ogni azione ha conseguenze per gli altri**. Mentre alcuni Stati membri continuano ad affrontare la sfida della gestione delle frontiere esterne, altri devono gestire arrivi su vasta scala via terra o via mare o centri di accoglienza sovraffollati, ed altri ancora devono far fronte al movimento non autorizzato di migranti sul loro territorio. È necessario instaurare un **quadro europeo** nuovo e duraturo per gestire l'interdipendenza tra le politiche e le decisioni degli Stati membri e fornire una risposta adeguata alle opportunità e alle sfide dei tempi normali, delle situazioni di pressione e delle situazioni di crisi: un quadro in grado di offrire certezza, chiarezza e condizioni decorose agli uomini, alle donne e ai bambini che arrivano nell'UE e che consenta inoltre agli europei di confidare nel fatto che la migrazione è gestita in modo efficace e umano, pienamente in linea con i nostri valori.

- Nel 2019 **soggiornavano legalmente** negli Stati membri dell'UE 20,9 milioni di cittadini di paesi terzi, pari al 4,7 % circa della popolazione totale dell'UE.
- Nello stesso anno gli Stati membri dell'UE hanno rilasciato 3,0 milioni di **primi permessi di soggiorno** a cittadini di paesi terzi, di cui circa 1,8 milioni per una durata di almeno 12 mesi.
- Al culmine della crisi migratoria del 2015 sono stati registrati 1,82 milioni di **attraversamenti illegali delle frontiere** alle frontiere esterne dell'UE, numero che era sceso a 142 000 nel 2019.

- Il numero di **domande di asilo** ha raggiunto il livello massimo di 1,28 milioni nel 2015 ed è stato di 698 000 nel 2019.
- In media, sono respinte ogni anno circa 370 000 domande di protezione internazionale, ma solo un terzo delle persone interessate viene **rimpatriato**.
- Alla fine del 2019 l'UE ospitava circa 2,6 milioni di **rifugiati**, pari allo 0,6 % della popolazione dell'UE.

Il nuovo patto riconosce che **nessuno Stato membro dovrebbe accollarsi una responsabilità sproporzionata** e che tutti gli Stati membri dovrebbero **contribuire alla solidarietà** su base costante.

Esso delinea un approccio globale, che contempla le politiche nei settori **della migrazione, dell'asilo, dell'integrazione e della gestione delle frontiere**, riconoscendo che l'efficacia complessiva dipende dai progressi compiuti su tutti i fronti. Crea **processi migratori** più rapidi e fluidi e **una governance più forte** delle politiche in materia di migrazione e frontiere, sostenuta da sistemi informatici moderni e da agenzie più efficaci. Mira a ridurre le rotte non sicure e irregolari e a promuovere percorsi legali sostenibili e sicuri per coloro che necessitano di protezione. Rispecchia il fatto che la maggior parte dei migranti arriva nell'UE attraverso canali legali, che dovrebbero combaciare meglio con le esigenze del mercato del lavoro dell'UE. E promuoverà la fiducia nelle politiche dell'UE colmando l'attuale **divario di attuazione**.

La presente risposta comune deve tenere conto delle **relazioni dell'UE con i paesi terzi**, dal momento che le dimensioni interna ed esterna della migrazione sono legate inestricabilmente: la stretta collaborazione con i partner incide direttamente sull'efficacia delle politiche all'interno dell'UE. Affrontare le cause profonde della migrazione irregolare, combattere il traffico di migranti, aiutare i rifugiati residenti in paesi terzi e sostenere una migrazione legale ben gestita sono obiettivi preziosi sia per l'UE che per i nostri partner, da perseguire attraverso partenariati di vasta portata, equilibrati e mirati.

Nell'elaborare il nuovo patto, la Commissione ha intrapreso consultazioni specifiche, ad alto livello e tecniche con il Parlamento europeo, con tutti gli Stati membri e con un'ampia gamma di portatori di interessi della società civile, delle parti sociali e delle imprese. Il nuovo patto tiene conto degli insegnamenti emersi dai dibattiti interistituzionali che hanno preso il via nel 2016, quando la Commissione ha formulato proposte volte a riformare il sistema europeo comune di asilo. Esso preserverà i compromessi già raggiunti sulle proposte esistenti e aggiungerà nuovi elementi per garantire l'equilibrio necessario a un quadro comune, riunendo tutti gli aspetti della politica in materia di asilo e migrazione. Il nuovo patto colmerà i divari tra le diverse realtà dei vari Stati membri e promuoverà la fiducia reciproca producendo risultati attraverso un'attuazione efficace. Le norme comuni sono essenziali ma da sole non bastano: l'interdipendenza degli Stati membri rende indispensabile anche garantire un'attuazione sul campo piena, trasparente e coerente.

Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo:

- una gestione solida ed equa delle frontiere esterne, che comprenda accertamenti dell'identità, sanitari e di sicurezza;
- norme eque ed efficaci in materia di asilo, snellimento delle procedure in materia di asilo e di rimpatrio;
- un nuovo meccanismo di solidarietà per le situazioni di ricerca e soccorso, di pressione e di crisi;
- potenziamento della previsione, della preparazione e della risposta alle crisi;

- una politica di rimpatrio efficace e un approccio coordinato a livello dell'UE in materia di rimpatri;
- una governance completa a livello dell'UE per una migliore gestione e attuazione delle politiche in materia di asilo e migrazione;
- partenariati reciprocamente vantaggiosi con i principali paesi terzi di origine e di transito;
- lo sviluppo di percorsi legali sostenibili per coloro che necessitano di protezione e per attirare talenti verso l'UE; e
- un sostegno a politiche di integrazione efficaci.

2. UN QUADRO EUROPEO COMUNE PER LA GESTIONE DELLA MIGRAZIONE E DELL'ASILO

Le sfide di oggi sono diverse da quelle della crisi dei rifugiati del 2015-2016. I flussi misti di rifugiati e di migranti sono caratterizzati da una maggiore complessità e hanno reso più acuta la necessità di meccanismi di coordinamento e di solidarietà. L'UE e gli Stati membri hanno intensificato fortemente la cooperazione in materia di politica di migrazione e di asilo. Le risposte degli Stati membri alla recente situazione del centro di accoglienza di Moria hanno mostrato la condivisione della responsabilità e la solidarietà in azione: il piano della Commissione di collaborare con le autorità nazionali a un progetto pilota congiunto per un nuovo centro di accoglienza mostra come la cooperazione possa funzionare al livello più immediatamente operativo. Per sostenere l'attuazione di tale progetto pilota congiunto, la Commissione istituirà una task force integrata insieme agli Stati membri e alle agenzie dell'UE. Tuttavia, le risposte ad hoc non possono fornire una soluzione sostenibile e permangono gravi carenze strutturali, sia a livello di concezione che a livello di attuazione. Le incoerenze tra i sistemi nazionali di asilo e di rimpatrio e le carenze attuative hanno evidenziato inefficienze e destato preoccupazioni in merito all'equità delle misure. Al tempo stesso, affinché la politica in materia di migrazione e asilo possa funzionare correttamente all'interno dell'UE è necessario anche rafforzare la cooperazione in materia di migrazione con i partner esterni all'UE.

C'è bisogno quindi di un approccio globale che riconosca le responsabilità collettive, risponda alle fondamentali preoccupazioni espresse nei negoziati svoltisi dal 2016 a oggi (in particolare in relazione alla solidarietà) e colmi il divario di attuazione. Tale approccio si baserà sui progressi compiuti dal 2016 ma prevede anche un quadro comune europeo e una migliore governance della migrazione e dell'asilo nonché un nuovo meccanismo di solidarietà. Esso renderà inoltre più coerenti ed efficienti le procedure alle frontiere e garantirà condizioni di accoglienza di livello uniforme.

La base di partenza: i progressi compiuti dal 2016

Le precedenti proposte della Commissione volte a riformare il **sistema europeo comune di asilo** miravano a istituire un processo equo e rapido in grado di garantire ai richiedenti asilo l'accesso alla procedura di asilo e condizioni di parità di trattamento, chiarezza e certezza del diritto e in grado di risolvere le carenze in materia di rimpatrio. Tali obiettivi rimangono validi: il nuovo patto ha cercato di mantenere il più possibile i progressi compiuti e i compromessi raggiunti tra il Parlamento europeo e il Consiglio.

La Commissione sostiene gli accordi politici provvisori già raggiunti sul regolamento qualifiche e sulla direttiva sulle condizioni di accoglienza: tali proposte dovrebbero essere approvate al più presto. Il **regolamento qualifiche** armonizzerebbe ulteriormente i criteri per la concessione della protezione internazionale chiarendo i diritti e gli obblighi dei beneficiari e stabilendo quando la

protezione debba cessare, in particolare se il beneficiario è diventato una minaccia per la sicurezza pubblica o ha commesso un reato grave. La rifusione della **direttiva sulle condizioni di accoglienza** istituirebbe norme più armonizzate e migliori condizioni di accoglienza per i richiedenti asilo, compreso un accesso più rapido al mercato del lavoro e un migliore accesso all'istruzione per i minori migranti. Chiarirebbe inoltre che le condizioni di accoglienza devono essere fornite soltanto nello Stato membro competente, disincentivando gli spostamenti non autorizzati; sarebbero chiarite anche le norme in materia di trattenimento. Il regolamento che istituisce una vera e propria **Agenzia dell'Unione europea per l'asilo** è un altro elemento essenziale di un sistema coerente e operativo la cui rapida adozione apporterebbe benefici immediati. La proposta di **regolamento quadro dell'Unione sul reinsediamento e l'ammissione umanitaria** fornirebbe un quadro stabile per il contributo dell'UE agli sforzi globali di reinsediamento. Anche la proposta formulata dalla Commissione nel 2018 per la modifica della **direttiva rimpatri** rimane una priorità fondamentale per eliminare le scappatoie e snellire le procedure, in modo che l'asilo e il rimpatrio operino nell'ambito di un unico sistema¹.

2.1 Nuove procedure per stabilire rapidamente lo status all'arrivo

È alla frontiera esterna che l'UE deve colmare le lacune esistenti tra i controlli di frontiera alle frontiere esterne e le procedure di asilo e di rimpatrio. Tale processo dovrebbe essere veloce, con norme chiare ed eque per ottenere l'autorizzazione all'ingresso e per accedere alla procedura appropriata. La Commissione propone di istituire una procedura di frontiera fluida, applicabile a tutti i cittadini di paesi terzi che attraversano senza autorizzazione, comprendente accertamenti preliminari all'ingresso, una procedura di asilo e, se del caso, una procedura di rimpatrio rapido, combinando in tal modo processi attualmente distinti.

Il primo passo dovrebbe consistere in **accertamenti preliminari all'ingresso**² (*screening*) applicabili a tutti i cittadini di paesi terzi che attraversano la frontiera esterna senza autorizzazione. Tale screening comprenderà l'identificazione, controlli sanitari e di sicurezza, il rilevamento delle impronte digitali e la registrazione nella banca dati Eurodac. Questo sarà il primo passo nel sistema generale di asilo e rimpatrio, accrescendo in una fase precoce la trasparenza per le persone interessate e creando fiducia nel sistema; promuoverà inoltre una più stretta cooperazione tra tutte le autorità competenti con il sostegno delle agenzie dell'UE. Gli accertamenti pre-ingresso accelereranno il processo volto a determinare lo status di una persona e il tipo di procedura da applicare. Per garantire che gli stessi controlli siano svolti per tutti gli arrivi irregolari prima dell'ingresso legale nel territorio di uno Stato membro, gli Stati membri dovranno anche effettuare gli accertamenti se una persona elude i controlli di frontiera ma è successivamente identificata all'interno del territorio di uno Stato membro.

La Commissione propone inoltre una modifica mirata della sua proposta del 2016, relativa a un nuovo regolamento sulle procedure di asilo³ per permettere un uso più efficace e al tempo stesso flessibile delle procedure di frontiera come seconda fase del processo. Le norme sulle procedure di asilo e di rimpatrio alle frontiere sarebbero riunite in un unico strumento legislativo. Le procedure di frontiera consentono di mettere il trattamento di una domanda su una corsia rapida, analogamente ai motivi di esame accelerato quali i concetti di "paesi di origine sicuri" o "paesi terzi sicuri". Le domande di asilo con scarse probabilità di essere accettate dovrebbero essere esaminate rapidamente senza richiedere l'ingresso legale nel territorio dello Stato membro. Tale procedura sarebbe applicata alle domande presentate da

¹ Cfr. sezione 2.5.

² Proposta di regolamento che introduce uno screening dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne, COM(2020) 612 del 23 settembre 2020.

³ Proposta modificata di regolamento che istituisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, COM(2020) 611 del 23 settembre 2020.

richiedenti che tentino di ingannare le autorità, da richiedenti provenienti da paesi con bassi tassi di riconoscimento che probabilmente non necessitano di protezione o da richiedenti che rappresentano una minaccia per la sicurezza nazionale. Pur dovendo essere valutate nell'ambito delle procedure unionali di asilo, le domande di asilo presentate alle frontiere esterne dell'UE non conferiscono un diritto automatico di entrare nell'Unione europea. La normale procedura di asilo continuerebbe ad applicarsi alle altre domande di asilo e diventerebbe più efficiente, offrendo chiarezza a coloro che presentano domande fondate. Dovrebbe inoltre essere possibile ricollocare i richiedenti durante la procedura di frontiera, consentendo il proseguimento della procedura in un altro Stato membro.

Per coloro la cui domanda è stata respinta nell'ambito della procedura di asilo alla frontiera, si applicherebbe immediatamente una procedura unionale di rimpatrio alla frontiera: ciò eliminerebbe i rischi di spostamenti non autorizzati e invierebbe un chiaro segnale ai trafficanti. Si tratterebbe di uno strumento particolarmente importante per le rotte sulle quali vi è un'elevata percentuale di richiedenti asilo provenienti da paesi con un basso tasso di riconoscimento.

Saranno messe in atto tutte le garanzie necessarie per assicurare che ogni persona sia sottoposta a una valutazione individuale e che le garanzie essenziali restino inalterate, nel pieno rispetto del principio di *non-refoulement* e dei diritti fondamentali. Un'attenzione particolare per le esigenze dei più vulnerabili includerebbe un'esenzione generale dalle procedure di frontiera nei casi in cui non possano essere fornite le garanzie necessarie. Quale ulteriore misura, per garantire un accesso effettivo alle procedure di asilo e il rispetto dei diritti fondamentali, gli Stati membri, in stretta collaborazione con l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, istituiranno un efficace meccanismo di monitoraggio già nella fase di screening.

Le nuove procedure consentiranno alle autorità competenti in materia di asilo e migrazione di valutare in modo più efficiente le domande fondate, di adottare decisioni più rapide e di contribuire in tal modo a un funzionamento migliore e più credibile delle politiche in materia di asilo e di rimpatrio. Ciò andrà a vantaggio sia degli Stati membri che dell'UE nel suo insieme: l'attività necessaria dovrebbe essere sostenuta dalle risorse e dalle competenze tecniche delle agenzie dell'UE e dei fondi dell'UE.

Il regolamento sulle procedure di asilo stabilirebbe inoltre un processo decisionale accessibile, efficace e tempestivo basato su procedure più semplici, più chiare e più brevi, garanzie procedurali adeguate per i richiedenti asilo e strumenti per evitare l'elusione delle restrizioni. Nel prosieguo dei negoziati sarà particolarmente importante raggiungere un maggiore grado di armonizzazione dei concetti di "paese di origine sicuro" e di "paese terzo sicuro" partendo dalle precedenti discussioni interistituzionali, mediante elenchi a livello dell'Unione che individuino paesi quali quelli dei Balcani occidentali.

2.2 Un quadro comune per la solidarietà e la condivisione della responsabilità

In base all'esperienza dei negoziati sulle proposte del 2016 per riformare il sistema europeo comune di asilo, è chiara la necessità di un approccio che vada oltre i limiti dell'attuale regolamento Dublino. Le norme per determinare lo Stato membro competente per una domanda di asilo dovrebbero rientrare in un quadro comune e offrire strumenti più intelligenti e più flessibili per aiutare gli Stati membri che affrontano le sfide più pesanti. La Commissione ritirerà pertanto la proposta del 2016 che modifica il regolamento Dublino e la sostituirà con un nuovo strumento più ampio per un quadro comune per la gestione della

migrazione e dell'asilo: il **regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione**⁴. Data l'urgenza di tale riforma, si dovrebbe raggiungere un accordo politico sui suoi principi fondamentali entro la fine del 2020.

Tale nuovo quadro comune stabilirà i principi e le strutture necessari per un approccio integrato alla politica in materia di migrazione e asilo, in grado di garantire un'equa ripartizione della responsabilità e di affrontare efficacemente la questione degli arrivi misti di persone bisognose di protezione internazionale e di persone che non hanno bisogno di tale protezione. Ciò comprende un nuovo **meccanismo di solidarietà** affinché l'equità diventi parte integrante del sistema di asilo dell'UE, tenendo conto della diversità delle problematiche inerenti alle diverse ubicazioni geografiche e garantendo che tutti contribuiscano attraverso la solidarietà, affinché le reali esigenze create dagli arrivi irregolari di migranti e di richiedenti asilo non siano gestite da singoli Stati membri lasciati a sé stessi, bensì dall'UE nel suo insieme. Come chiarito dalla Corte di giustizia dell'Unione europea⁵, la solidarietà implica il contributo di tutti gli Stati membri.

Il nuovo meccanismo di solidarietà si concentrerà principalmente sulla ricollocazione o sui rimpatri sponsorizzati. Nell'ambito della "sponsorizzazione dei rimpatri", gli Stati membri fornirebbero allo Stato membro sotto pressione tutto il sostegno necessario per rimpatriare rapidamente coloro che non hanno il diritto di soggiornarvi, mentre lo Stato membro "sponsor" si assumerebbe la piena responsabilità se il rimpatrio non fosse effettuato entro un periodo stabilito. Gli Stati membri possono incentrare la loro azione nei confronti dei cittadini di quei paesi terzi verso i quali ritengono di avere più probabilità di effettuare efficaci rimpatri. Sebbene ciascuno Stato membro debba contribuire alla ricollocazione e/o alla sponsorizzazione dei rimpatri e si applichi una chiave di distribuzione, gli Stati membri avranno la flessibilità di decidere se e in quale misura ripartire il proprio impegno tra i due tipi di misure. Vi sarebbe anche la possibilità di contribuire attraverso altre forme di solidarietà, quali lo sviluppo di capacità, il sostegno operativo, le competenze tecniche e operative nonché il sostegno agli aspetti esterni della migrazione. Pur lasciando sempre agli Stati membri alternative percorribili alla ricollocazione, una rete di sicurezza garantirà che la pressione su uno Stato membro sia efficacemente attenuata dalla ricollocazione o dalla sponsorizzazione dei rimpatri. Occorre inoltre riconoscere la specificità delle situazioni di ricerca e soccorso e dei gruppi particolarmente vulnerabili: la Commissione elaborerà un insieme di misure di solidarietà di riserva, consistenti principalmente in ricollocazioni, che saranno comunicate annualmente dagli Stati membri, sulla base delle proiezioni a breve termine della Commissione per gli sbarchi previsti su tutte le rotte e per i gruppi vulnerabili che si prevede abbiano bisogno di ricollocazione.

Le attuali norme sul trasferimento tra Stati membri della **competenza** per l'esame di una domanda di protezione internazionale possono incentivare spostamenti non autorizzati, in particolare quando il trasferimento della competenza è dovuto al comportamento del richiedente (ad esempio la fuga di un richiedente). Occorre pertanto rafforzare il sistema ed eliminare le scappatoie. Sebbene continuino ad applicarsi gli attuali criteri per la determinazione della competenza, le norme sulla competenza per l'esame di una domanda di protezione internazionale dovrebbero essere perfezionate per rendere più efficiente il sistema, scoraggiare gli abusi e impedire spostamenti non autorizzati. Dovrebbero inoltre sussistere obblighi chiari per il richiedente e dovrebbero essere definite le conseguenze in caso di non ottemperanza. Un passo ulteriore consisterà nel modificare la direttiva sui

⁴ Proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, COM(2020) 610 del 23 settembre 2020.

⁵ Sentenza nelle cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17 *Commissione/Polonia, Ungheria e Repubblica ceca*.

soggiornanti di lungo periodo affinché i beneficiari della protezione internazionale siano incentivati a rimanere nello Stato membro che ha concesso la protezione internazionale, con la prospettiva di ottenere lo status di soggiornanti di lungo periodo dopo tre anni di soggiorno legale e ininterrotto in tale Stato membro. Ciò contribuirebbe anche alla loro integrazione nelle comunità locali.

2.3 Fiducia reciproca grazie a una solida governance e al monitoraggio dell'attuazione

Per essere efficaci, le politiche in materia di gestione delle frontiere, asilo e rimpatrio devono funzionare bene a livello nazionale e, nel caso dell'integrazione dei migranti, anche a livello locale. Le politiche nazionali devono pertanto essere coerenti con l'approccio generale europeo. Il nuovo regolamento sulla gestione e della migrazione e dell'asilo cercherà di conseguire tale obiettivo attraverso una cooperazione europea più stretta. Esso migliorerà la pianificazione, la preparazione e il monitoraggio sia a livello nazionale che a livello dell'UE. Un processo strutturato offrirebbe l'aiuto dell'UE in modo che gli Stati membri possano assistersi vicendevolmente nella creazione di un sistema resiliente, efficace e flessibile, con **strategie nazionali** che integrino a livello nazionale le politiche di asilo e di rimpatrio. Una **strategia europea** guiderebbe e sosterebbe gli Stati membri. La Commissione elaborerà inoltre una relazione in materia di preparazione ed emergenza sulla base delle relazioni annuali degli Stati membri. Ciò offrirebbe una prospettiva orientata al futuro sul modo di affrontare i rischi e le opportunità connessi alla gestione della migrazione, al fine di migliorare sia la capacità che la prontezza di risposta.

La chiave per la fiducia nelle politiche nazionali e dell'UE è la coerenza della loro attuazione, che richiede un rafforzamento del monitoraggio e un sostegno operativo da parte delle agenzie dell'UE. Ciò comprende un monitoraggio più sistematico delle norme esistenti e di quelle nuove da parte della Commissione, anche attraverso procedure di infrazione.

I sistemi di controllo della qualità relativi alla gestione della migrazione, quali il meccanismo di valutazione Schengen e le valutazioni delle vulnerabilità dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex), avranno un ruolo fondamentale. Un altro passo importante sarà il futuro monitoraggio dei sistemi di asilo previsto dall'ultimo compromesso sulla proposta di una nuova **Agenzia dell'Unione europea per l'asilo**. Il nuovo mandato risponderebbe alla crescente necessità degli Stati membri di sostegno operativo e di orientamenti sull'attuazione delle norme comuni in materia di asilo, nonché di una maggiore convergenza. Esso rafforzerebbe la fiducia reciproca attraverso un nuovo monitoraggio dei sistemi di asilo e di accoglienza degli Stati membri e grazie alle raccomandazioni sulle misure di assistenza, che la Commissione avrebbe facoltà di formulare. Tale normativa dovrebbe essere adottata già quest'anno per consentire la rapida messa a disposizione di questo sostegno pratico, pur essendo chiaro che l'attuazione di strutture nuove, quali il monitoraggio, potrebbe richiedere tempo.

2.4 Sostegno ai minori e alle persone vulnerabili

Il sistema unionale di gestione della migrazione e dell'asilo deve soddisfare le esigenze specifiche dei gruppi vulnerabili, anche attraverso il reinsediamento. La Commissione considera le esigenze dei minori una priorità, in quanto i ragazzi e le ragazze migranti sono particolarmente vulnerabili⁶. Se ne terrà pienamente conto in iniziative più ampie volte a promuovere i diritti e gli interessi dei minori, quale la strategia sui diritti dei minori, in linea

⁶ Comunicazione sulla protezione dei minori migranti, COM(2017) 211 del 12 aprile 2017, che raccomanda una serie completa di misure per rafforzare la protezione dei minori in ogni fase del processo migratorio.

sia con il diritto internazionale sui diritti dei rifugiati e dei minori che con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁷.

La riforma delle norme dell'UE in materia di asilo e di rimpatrio rappresenta un'opportunità per **rafforzare le garanzie e le norme di protezione** previste dal diritto dell'UE per i minori migranti. Le nuove norme garantiranno che l'interesse del minore sia considerato preminente in tutte le decisioni riguardanti i minori migranti e che sia rispettato il diritto del minore di essere ascoltato. I rappresentanti dei minori non accompagnati dovrebbero essere nominati più rapidamente e disporre di risorse sufficienti. La rete europea per la tutela⁸ dovrebbe essere rafforzata e svolgere un ruolo più incisivo nel coordinamento, nella cooperazione e nello sviluppo delle capacità dei tutori. I minori non accompagnati e i minori di età inferiore ai 12 anni insieme alle loro famiglie dovrebbero essere esentati dalla procedura di frontiera, a meno che non sussistano problemi di sicurezza. In tutte le altre procedure di asilo pertinenti dovrebbero essere fornite garanzie procedurali specifiche per i minori e un sostegno supplementare. Il sistema deve essere adattato in modo da tenere conto in ogni sua fase delle esigenze specifiche dei minori, fornire alternative efficaci al trattenimento, promuovere un rapido ricongiungimento familiare e garantire che sia ascoltata la voce delle autorità preposte alla protezione dei minori. Ai minori dovrebbero essere offerte una sistemazione e un'assistenza adeguate, compresa l'assistenza legale, durante l'intera procedura di determinazione dello status. Infine, i minori dovrebbero godere anche di un accesso rapido e non discriminatorio all'istruzione e un accesso tempestivo ai servizi di integrazione.

I rischi di tratta lungo le rotte migratorie sono elevati, in particolare il rischio per le donne e le ragazze di diventare vittime di tratta a fini di sfruttamento sessuale o di altre forme di violenza di genere. Le reti di trafficanti abusano delle procedure di asilo e utilizzano i centri di accoglienza per individuare potenziali vittime⁹. L'individuazione precoce delle potenziali vittime di paesi terzi sarà un tema specifico dell'imminente approccio della Commissione per l'eradicazione della tratta degli esseri umani, come indicato nella recente strategia per l'Unione della sicurezza¹⁰.

2.5 Un sistema comune ed efficace dell'UE per i rimpatri

Le norme dell'UE in materia di migrazione possono essere credibili solo se coloro che non hanno il diritto di soggiornare nell'UE sono effettivamente rimpatriati. Attualmente solo un terzo circa delle persone alle quali è stato ordinato di lasciare il territorio degli Stati membri vi ottempera: ciò mina la fiducia dei cittadini nell'intero sistema di gestione della migrazione e dell'asilo e incentiva la migrazione irregolare. Inoltre, espone coloro che soggiornano illegalmente sul territorio dell'UE a condizioni precarie e allo sfruttamento ad opera di reti criminali. Oggi l'efficacia dei rimpatri varia da uno Stato membro all'altro e dipende in larga misura dalle norme e dalle capacità nazionali nonché dalle relazioni con determinati paesi terzi. È necessario istituire un **sistema europeo comune per i rimpatri** che combini strutture più forti all'interno dell'UE con una cooperazione più efficace con i paesi terzi in materia di rimpatri e riammissione. Tale sistema essere sviluppato sulla base della rifusione della direttiva rimpatri e di un efficace sostegno operativo anche attraverso Frontex. Questo

⁷ La garanzia dell'UE per l'infanzia terrà conto anche delle esigenze specifiche dei minori migranti nonché del piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione (cfr. sezione 8).

⁸ La rete è stata annunciata nella comunicazione del 2017 (cfr. nota 6). Essa riunisce autorità e agenzie di tutela, autorità (locali) e organizzazioni internazionali e non governative al fine di promuovere buoni servizi di tutela per i minori non accompagnati e separati nell'UE.

⁹ Europol 2020, Centro europeo contro il traffico di migranti, 4a relazione annuale – 2019.

¹⁰ Strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza, COM(2020) 605 del 24 luglio 2020.

approccio trarrebbe vantaggio dal processo proposto nell'ambito del regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione in modo da individuare le misure eventualmente necessarie per incentivare la cooperazione con i paesi terzi¹¹. Il sistema europeo comune per i rimpatri dovrebbe integrare i rimpatri sponsorizzati e contribuire alla loro efficace attuazione.

Il principale elemento costitutivo per realizzare un efficace sistema europeo per i rimpatri è la proposta del 2018 di rifusione della direttiva rimpatri. Tale rifusione migliorerebbe in modo essenziale la gestione della politica di rimpatrio. Essa contribuirebbe a prevenire e a ridurre la fuga e gli spostamenti non autorizzati, con criteri comuni per valutare ciascun caso e la possibilità di ricorrere al trattenimento per motivi di ordine pubblico e di sicurezza. Rafforzerebbe i programmi di rimpatrio volontario assistito in quanto mezzo più efficiente e sostenibile per incrementare i rimpatri. Migliorerebbe inoltre i risultati, con strumenti informatici su misura, un chiaro obbligo di cooperazione per coloro che partecipano alla procedura e un'accelerazione delle procedure. È importante che il Parlamento europeo e il Consiglio trovino un accordo sulle disposizioni relative a criteri di valutazione comuni e al trattenimento. La Commissione è pronta a collaborare di concerto con le altre istituzioni per trovare rapidamente un accordo su una direttiva riveduta che apporti tali miglioramenti: il conseguimento di tale obiettivo sarebbe agevolato anche dal fatto di riunire le norme sulle procedure di asilo e di rimpatrio alle frontiere nel nuovo regolamento sulle procedure di asilo, eliminando le scappatoie esistenti e riducendo ulteriormente le possibilità di eludere il sistema di asilo.

Anche gli sforzi nazionali in materia di rimpatrio necessitano di un **sostegno operativo**. L'attività relativa ai rimpatri è spesso ostacolata dalla scarsità di risorse finanziarie e umane negli Stati membri. Integrando il rimpatrio nelle strategie nazionali previste dal quadro comune si otterrebbe una migliore pianificazione e una maggiore disponibilità di risorse e di infrastrutture per le operazioni di rimpatrio e di riammissione.

Frontex deve svolgere un ruolo guida nel sistema comune dell'UE per i rimpatri, rendendo i rimpatri efficaci nella pratica. Frontex dovrebbe avere tra le proprie priorità quella di diventare il braccio operativo della politica di rimpatrio dell'UE, con la nomina di un vicedirettore esecutivo dedicato e incorporando nel proprio consiglio di amministrazione maggiori competenze in materia di rimpatrio¹². Anche la messa in funzione del nuovo corpo permanente contribuirà alle attività di rimpatrio. Frontex sosterrà inoltre l'introduzione di un sistema di gestione dei casi di rimpatrio a livello dell'UE e a livello nazionale, che copra tutte le fasi della procedura, dall'individuazione di un soggiorno irregolare alla riammissione e al reinserimento nei paesi terzi: in tal modo l'Agenzia potrà realizzare appieno il suo potenziale di sostegno ai rimpatri, collegando la cooperazione operativa con gli Stati membri a un'efficace cooperazione con i paesi terzi in materia di riammissione.

Un sistema efficace per garantire i rimpatri è responsabilità comune e per garantire un approccio più coerente ed efficace saranno necessarie solide strutture di governance. A tal fine la Commissione nominerà un **coordinatore dei rimpatri**, coadiuvato da una nuova **rete ad alto livello per i rimpatri**. Il coordinatore fornirà assistenza tecnica per riunire i vari aspetti della politica di rimpatrio dell'UE, basandosi sulle esperienze positive degli Stati membri nella gestione dei rimpatri e agevolando un'attuazione fluida e interconnessa del

¹¹ La politica di rimpatrio deve essere pienamente integrata con la politica di riammissione di cui alla sezione 6.5.

¹² Il regolamento relativo alla guardia di frontiera e costiera europea prevede che a uno dei tre vicedirettori esecutivi siano assegnati un ruolo e responsabilità specifici nella supervisione dei compiti dell'Agenzia in materia di rimpatri.

processo di rimpatrio. Una strategia operativa sui rimpatri darà un taglio strategico a tali attività.

Il rimpatrio è più efficace se effettuato su base volontaria e accompagnato da forti misure di reinserimento. La promozione del rimpatrio volontario è un obiettivo strategico fondamentale, che trova riscontro nella proposta della Commissione del 2018 sulla direttiva rimpatri e nella futura strategia sui rimpatri volontari e la reintegrazione. Tale strategia definirà nuovi approcci alla concezione, alla promozione e all'attuazione di programmi di rimpatrio volontario assistito e di reintegrazione¹³, fissando obiettivi comuni e promuovendo la coerenza sia tra le iniziative dell'UE e le iniziative nazionali sia tra i programmi nazionali. Questo lavoro può attingere anche al mandato rafforzato in materia di rimpatrio della guardia di frontiera e costiera europea.

2.6 Una nuova banca dati comune sulla migrazione e l'asilo

Un processo fluido di migrazione e di asilo richiede una gestione adeguata delle informazioni necessarie. A tal fine, l'**Eurodac** dovrebbe essere sviluppato ulteriormente per sostenere il quadro comune¹⁴. La proposta della Commissione del 2016, su cui il Parlamento europeo e il Consiglio hanno raggiunto un accordo politico provvisorio, amplierebbe già l'ambito di applicazione dell'Eurodac. Un sistema Eurodac aggiornato contribuirebbe a rintracciare i movimenti non autorizzati, a contrastare la migrazione irregolare e a migliorare i rimpatri. La tipologia di dati conservati sarebbe ampliata per rispondere a esigenze specifiche, pur con le necessarie garanzie: ad esempio, il Parlamento europeo e il Consiglio avevano già convenuto di estenderne la portata alle persone reinsediate.

Tali modifiche dovrebbero ora essere integrate per permettere a una **banca dati aggiornata** di contare i singoli richiedenti (invece delle domande), per contribuire ad applicare le nuove disposizioni sul trasferimento di competenze all'interno dell'UE, per facilitare la ricollocazione e per garantire un migliore monitoraggio dei rimpatriati. Il nuovo sistema contribuirebbe a creare il necessario collegamento tra le procedure di asilo e di rimpatrio e a fornire un sostegno supplementare alle autorità nazionali che si occupano dei richiedenti asilo la cui domanda è già stata respinta in un altro Stato membro. Esso potrebbe inoltre monitorare il sostegno alla partenza volontaria e alla reintegrazione. Il nuovo Eurodac sarebbe pienamente interoperabile con le banche dati per la gestione delle frontiere nell'ambito di un sistema globale e integrato di gestione della migrazione e delle frontiere.

Azioni principali

La Commissione:

- propone un regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione comprendente un nuovo meccanismo di solidarietà;
- propone una nuova normativa per istituire una procedura di screening alle frontiere esterne;
- modifica la proposta di nuovo regolamento sulle procedure di asilo per includervi una nuova procedura di frontiera e rendere più efficaci le procedure di asilo;
- modifica la proposta di regolamento Eurodac per adeguarlo alle esigenze in materia di dati del nuovo quadro dell'UE per la gestione dell'asilo e della migrazione;
- nominerà un coordinatore dei rimpatri all'interno della Commissione, appoggiato da una nuova rete ad alto livello per i rimpatri e da una nuova strategia operativa; e
- definirà una nuova strategia sui rimpatri volontari e la reintegrazione.

¹³ Cfr. sezione 6.5.

¹⁴ Proposta modificata di regolamento sull'istituzione di "Eurodac", COM(2020) 614 del 23 settembre 2020.

L'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) dovrebbe:

- rendere pienamente operativo il mandato rafforzato in materia di rimpatri e fornire pieno sostegno agli Stati membri a livello nazionale; e
- nominare un vicedirettore esecutivo per i rimpatri.

Il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero:

- adottare il regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, il regolamento che introduce lo screening e il regolamento riveduto sulle procedure di asilo entro giugno 2021;
- dare immediata priorità all'adozione del regolamento relativo all'Agenzia dell'UE per l'asilo entro la fine dell'anno, al fine di permettere un efficace sostegno europeo sul terreno;
- garantire quest'anno l'adozione del regolamento Eurodac riveduto;
- garantire la rapida adozione della direttiva riveduta sulle condizioni di accoglienza e del regolamento qualifiche; e
- garantire la rapida conclusione dei negoziati sulla revisione della direttiva rimpatri.

3. UN SOLIDO SISTEMA DI PREPARAZIONE E DI RISPOSTA ALLE CRISI

L'obiettivo di attuare una politica globale e solida in materia di migrazione e asilo, perseguito dal nuovo patto, è la migliore protezione contro il rischio che si verifichino situazioni di crisi. Oggi l'UE è già preparata meglio di quanto non lo fosse nel 2015, e anche il quadro comune per la gestione dell'asilo e della migrazione le conferirà maggiore stabilità, rafforzando la preparazione e rendendo la solidarietà una caratteristica permanente. Tuttavia, l'UE dovrà sempre essere pronta al verificarsi di eventi imprevisti.

L'UE deve essere pronta ad affrontare le **situazioni di crisi e di forza maggiore** con resilienza e flessibilità, cosciente del fatto che diversi tipi di crisi richiedono risposte differenziate. Il lavoro di preparazione e previsione può migliorare l'efficacia della risposta. A tal fine è necessario adottare un approccio basato su dati concreti per anticipare ancora meglio le principali tendenze e preparare adeguate risposte dell'UE¹⁵. Un nuovo **programma di preparazione e di risposta alle crisi nel settore della migrazione**¹⁶ sarà istituito allo scopo di favorire il passaggio da una modalità reattiva a una modalità basata sulla preparazione e sull'anticipazione. Il programma riunirà tutti gli strumenti di gestione delle crisi esistenti e definirà le misure e i protocolli istituzionali, operativi e finanziari fondamentali che sono necessari per garantire la preparazione a livello sia dell'UE che nazionale.

Il programma prevede un'anticipazione e un monitoraggio costanti delle capacità degli Stati membri e un quadro per rafforzare la resilienza e organizzare una risposta coordinata a crisi specifiche. Su richiesta, uno Stato membro potrà ricevere sostegno operativo sia da agenzie dell'UE che da altri Stati membri. Questa attività potrà avvalersi dell'approccio adottato per il sistema incentrato sui punti di crisi (*hotspot*) e delle recenti esperienze maturate in materia di risposta alle crisi e protezione civile. Il programma produrrà immediatamente i suoi effetti, ma costituirà anche un importante sostegno operativo alla capacità di risposta dell'UE

¹⁵ Questo flusso di lavoro sarà sostenuto dal Centro di conoscenze sulla migrazione e la demografia nel quadro del Centro comune di ricerca della Commissione.

¹⁶ Raccomandazione della Commissione su un meccanismo dell'UE di preparazione e di gestione delle crisi connesse alla migrazione e loro gestione (Programma di preparazione e di risposta alle crisi nel settore della migrazione), C(2020) 6469 del 23 settembre 2020.

nel quadro di disposizioni future e definirà la serie di misure che possono essere attuate per affrontare le crisi connesse a un gran numero di arrivi irregolari. L'esperienza insegna tuttavia che occorre anche aggiungere un ulteriore elemento al pacchetto.

Si tratta di un nuovo strumento legislativo che preveda le **misure temporanee e straordinarie necessarie per far fronte alle crisi**¹⁷. Tale strumento perseguirà un duplice obiettivo: in primo luogo, fornirà agli Stati membri la flessibilità necessaria per reagire alle situazioni di crisi e di forza maggiore e concedere lo status di protezione immediata in situazioni di crisi e, in secondo luogo, garantirà che il sistema di solidarietà istituito dal nuovo regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione sia specificamente adattato a crisi caratterizzate da un elevato numero di arrivi irregolari. Nelle situazioni di crisi occorre reagire tempestivamente e pertanto il meccanismo di solidarietà deve essere rafforzato e i tempi che lo disciplinano dovrebbero essere ridotti¹⁸. Lo strumento in questione amplierebbe inoltre l'ambito di applicazione della ricollocazione obbligatoria, ad esempio estendendolo ai richiedenti e ai beneficiari di protezione immediata, e quello dei rimpatri sponsorizzati.

In situazioni di crisi di entità tale da rischiare di sovraccaricare i sistemi di asilo e migrazione degli Stati membri, le difficoltà pratiche incontrate dagli Stati membri sarebbero riconosciute grazie a un margine limitato che consentirebbe di derogare temporaneamente alle normali procedure e scadenze, garantendo nel contempo il rispetto dei diritti fondamentali e del principio di non respingimento¹⁹.

Una protezione, equivalente alla protezione sussidiaria, potrebbe inoltre essere concessa immediatamente a un gruppo predefinito di persone, in particolare alle persone esposte a un rischio eccezionalmente elevato di violenza indiscriminata a causa di conflitti armati nel paese di origine. Tenuto conto dello sviluppo dei concetti e delle regole per il riconoscimento della protezione internazionale e del fatto che la nuova legislazione stabilirebbe norme per la concessione dello status di protezione immediata in situazioni di crisi, la direttiva sulla protezione temporanea sarebbe abrogata²⁰.

Azioni principali

La Commissione:

- presenta un programma di preparazione e di risposta alle crisi nel settore della migrazione; e
- propone una normativa per far fronte alle situazioni di crisi e di forza maggiore che abroga la direttiva sulla protezione temporanea.

il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero:

- dare priorità ai lavori sul nuovo strumento di risposta alle crisi.

Gli Stati membri, il Consiglio e la Commissione dovrebbero:

- avviare l'attuazione del programma di preparazione e di risposta alle crisi nel settore della migrazione.

¹⁷ Proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo, COM (2020) 613 del 23 settembre 2020.

¹⁸ Anticipando l'obbligo di ricollocare un migrante irregolare nel territorio dello Stato membro sponsor.

¹⁹ Secondo la legislazione internazionale sui diritti umani, il principio di non respingimento garantisce che nessuno debba essere rimpatriato in un paese in cui subirebbe torture, pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti e altri pregiudizi irreparabili.

²⁰ Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri.

4. GESTIONE INTEGRATA DELLE FRONTIERE

La gestione integrata delle frontiere è uno strumento strategico indispensabile per l'UE al fine di proteggere le sue frontiere esterne e salvaguardare l'integrità e il funzionamento di uno spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne. Si tratta inoltre di una componente fondamentale di una politica migratoria completa: una buona gestione delle frontiere esterne dell'UE è un elemento essenziale per la cooperazione nel quadro di politiche integrate in materia di asilo e rimpatrio.

4.1 Rafforzare l'efficacia delle frontiere esterne dell'UE

La gestione delle frontiere esterne dell'UE è una responsabilità condivisa di tutti gli Stati membri e dei paesi associati Schengen, oltre che dell'UE e delle sue agenzie. Ciò significa anche che, in caso di carenze, l'effetto è duplice: lo Stato membro interessato dovrebbe affrontare una sfida supplementare e potrebbero insorgere conseguenze, come gli spostamenti non autorizzati, che compromettono la credibilità dell'intero sistema dell'UE. Una gestione efficace delle frontiere esterne dell'UE è un elemento fondamentale per uno spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne.

La **gestione europea integrata delle frontiere** è attuata dalla guardia di frontiera e costiera europea, composta dalle autorità di frontiera e di guardia costiera degli Stati membri e da Frontex. È concepita in modo da evitare la frammentazione e garantire la coerenza tra le diverse politiche dell'UE.

La Commissione avvierà il processo per la preparazione del documento strategico del **ciclo politico e di attuazione strategico pluriennale** la cui presentazione è prevista nel primo semestre del 2021. Il ciclo definirà un quadro unificato per fornire orientamenti strategici a tutti i soggetti coinvolti a livello europeo e nazionale nel settore della gestione delle frontiere e dei rimpatri attraverso strategie collegate: una strategia tecnica e operativa dell'UE predisposta da Frontex e strategie nazionali degli Stati membri. Sarà così possibile assicurare la coerenza tra tutti gli strumenti giuridici, finanziari e operativi pertinenti, sia all'interno dell'UE che con i nostri partner esterni. Il ciclo sarà adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio.

L'UE deve essere in grado di sostenere gli Stati membri alle frontiere esterne per quanto riguarda la rapidità, la portata e la flessibilità dell'aiuto necessario. La rapida e piena attuazione del nuovo regolamento relativo alla **guardia di frontiera e costiera europea** è un passo decisivo in questa direzione. Il regolamento rafforza la cooperazione quotidiana e migliora la capacità di reazione dell'UE. Lo sviluppo di capacità comuni e di una pianificazione interconnessa in settori quali la formazione e gli appalti consentirà coerenza ed efficacia maggiori. Le valutazioni annuali delle vulnerabilità di Frontex sono particolarmente importanti, in quanto analizzano la capacità degli Stati membri di far fronte a minacce e sfide alle frontiere esterne e raccomandano azioni correttive specifiche per attenuare le vulnerabilità. Integrano inoltre le valutazioni condotte congiuntamente dalla Commissione e dagli Stati membri nell'ambito del meccanismo di valutazione Schengen e contribuiranno a orientare al meglio il sostegno operativo di Frontex agli Stati membri.

Il nuovo regolamento istituisce un corpo permanente di personale operativo che riunisce personale dell'Agenzia e degli Stati membri ed esercita poteri esecutivi: si tratta di un notevole rafforzamento della capacità dell'UE di rispondere alle diverse situazioni che si possono verificare alle frontiere esterne. Un **corpo permanente con una capacità di 10 000 membri** resta essenziale per garantire la capacità necessaria per reagire rapidamente e in misura sufficiente. Il primo intervento del corpo permanente dovrebbe essere possibile a partire dal 1° gennaio 2021.

4.2 Conseguire la piena interoperabilità dei sistemi informatici

Frontiere esterne forti richiedono anche **sistemi informatici** aggiornati e **interoperabili** per registrare gli arrivi e i richiedenti asilo. Una volta operativi, i diversi sistemi costituiranno una piattaforma informatica integrata per la gestione delle frontiere che controllerà e terrà traccia del diritto di soggiorno di tutti i cittadini di paesi terzi che arrivano legalmente nel territorio dell'UE, siano essi esenti dal visto o titolari di visto, contribuendo così a individuare i casi di soggiorno fuoritermine²¹.

L'interoperabilità collegherà tutti i sistemi europei relativi a frontiere, migrazione, sicurezza e giustizia, e farà sì che tutti questi sistemi "dialoghino" tra loro, che nessun controllo vada perso a causa della mancanza di informazioni e che le autorità nazionali dispongano delle informazioni complete, affidabili e precise di cui hanno bisogno. Tutto ciò darà un forte impulso alla lotta contro la frode d'identità. Ciascun sistema manterrà le salvaguardie stabilite. È essenziale che questi sistemi d'informazione nuovi e aggiornati e l'aggiornamento del sistema d'informazione Schengen siano **operativi e pienamente interoperabili entro la fine del 2023**. La Commissione presenterà inoltre le modifiche necessarie nella proposta di revisione del regolamento **Eurodac** al fine di integrarlo in tale approccio, in modo che anche Eurodac svolga un ruolo di primo piano nel controllo della migrazione irregolare e nell'individuazione degli spostamenti non autorizzati all'interno dell'UE. La fiducia nello spazio Schengen sarà ulteriormente rafforzata **rendendo la procedura di rilascio dei visti completamente digitalizzata entro il 2025**, con il rilascio di un visto digitale e la possibilità di presentare le domande di visto online.

Dato il calendario serrato per la realizzazione della nuova architettura dei sistemi di informazione dell'UE occorre, da un lato, monitorare e, dall'altro, sostenere i preparativi degli Stati membri e delle agenzie. La **procedura di allarme rapido per i sistemi informatici** della Commissione consentirà di intervenire tempestivamente e, se necessario, di avviare un'azione correttiva rapida e mirata. Questa procedura invierà le informazioni a un **forum di attuazione ad alto livello** che si riunirà a cadenza semestrale, composto da coordinatori di alto livello degli Stati membri, della Commissione e delle agenzie.

4.3 Un approccio comune europeo alle operazioni di ricerca e soccorso

Dal 2014 si registra un aumento dei tentativi di raggiungere l'Europa servendosi di imbarcazioni non idonee alla navigazione, con molte perdite di vite umane in mare. Ciò ha spinto l'UE, gli Stati membri e soggetti privati a rafforzare in modo significativo le capacità di ricerca e soccorso in mare nel Mediterraneo. L'operazione navale congiunta EUNAVFOR MED (operazione Sophia) e le operazioni coordinate da Frontex - come Themis, Poseidon e Indalo - hanno contribuito a oltre 600 000 salvataggi dal 2015.

Prestare assistenza a persone in pericolo in mare è un dovere morale e un obbligo ai sensi del diritto internazionale. Sebbene le autorità nazionali restino in ultima istanza responsabili dell'attuazione delle pertinenti norme di diritto internazionale, la ricerca e il soccorso sono un elemento fondamentale anche della gestione europea integrata delle frontiere, attuata

²¹ I sistemi che partecipano all'interoperabilità sono: il sistema di ingressi/uscite, il sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi, il sistema di informazione visti, il sistema europeo di informazione sui casellari giudiziali riguardo ai cittadini di paesi terzi, Eurodac e il sistema d'informazione Schengen.

come responsabilità condivisa da Frontex²² e dalle autorità nazionali, il che rende essenziale rafforzare l'accesso di Frontex alle capacità navale e aerea.

Pericolosi tentativi di attraversare il Mediterraneo continuano a comportare grossi rischi e ad alimentare le reti criminali. Lo sbarco di migranti ha un impatto significativo sull'asilo, sulla migrazione e sulla gestione delle frontiere, in particolare per gli Stati membri costieri. È cruciale sviluppare un approccio più coordinato dell'UE all'evoluzione delle pratiche di ricerca e soccorso, fondato sulla solidarietà, i cui elementi fondamentali dovrebbero comprendere:

- il riconoscimento delle **specificità della ricerca e del soccorso nel quadro giuridico dell'UE in materia di migrazione e asilo**. Dal gennaio 2019, su richiesta degli Stati membri, la Commissione ha coordinato il trasferimento di oltre 1 800 persone sbarcate a seguito di operazioni di soccorso effettuate da navi private. Benché la Commissione continui a fornire sostegno operativo e coordinamento proattivo, è necessario un meccanismo di solidarietà più prevedibile per gli sbarchi. Il nuovo regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione fornirà assistenza attraverso la ricollocazione a seguito degli sbarchi dopo le operazioni di ricerca e soccorso. Ciò dovrebbe contribuire a garantire la continuità del sostegno ed evitare che siano necessarie soluzioni ad hoc;
- **Frontex dovrebbe fornire un maggiore sostegno operativo e tecnico** nell'ambito di competenza dell'UE e mettere mezzi marittimi a disposizione degli Stati membri, al fine di migliorarne le capacità e contribuire così a salvare vite umane in mare;
- **la cooperazione e il coordinamento tra gli Stati membri** devono essere notevolmente intensificati, tenuto conto in particolare delle attività di ricerca e soccorso messe in atto negli ultimi anni con la partecipazione regolare di soggetti privati. Allo scopo di assicurare la sicurezza della navigazione e una gestione efficace della migrazione, la Commissione sta per emanare una raccomandazione sulla cooperazione tra gli Stati membri riguardo alle operazioni condotte da navi possedute o gestite da soggetti privati a fini di attività regolari di soccorso²³. Tale cooperazione dovrebbe essere realizzata anche attraverso un gruppo di esperti in materia di ricerca e soccorso istituito dalla Commissione per incoraggiare la cooperazione e lo scambio delle migliori pratiche;
- la Commissione fornisce inoltre **orientamenti sull'effettiva attuazione delle norme dell'UE sulla definizione e la prevenzione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali**²⁴ e su come evitare la criminalizzazione degli operatori umanitari²⁵;
- **l'UE rafforzerà la cooperazione con i paesi di origine e di transito** per prevenire i viaggi pericolosi e gli attraversamenti irregolari, anche attraverso partenariati su misura con i paesi terzi per contrastare il traffico di migranti²⁶.

4.4 Corretto funzionamento dello spazio Schengen

²² Il regolamento (UE) n. 656/2014 stabilisce una serie specifica di norme per la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata da Frontex, che copre le attività di ricerca e soccorso che si rendono necessarie durante le operazioni congiunte di Frontex.

²³ Raccomandazione della Commissione sulla cooperazione tra gli Stati membri riguardo alle operazioni condotte da navi possedute o gestite da soggetti privati a fini di attività di ricerca e soccorso, C(2020) 6468 del 23 settembre 2020.

²⁴ Orientamenti per l'attuazione delle norme dell'UE relative alla definizione e prevenzione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, C(2020) 6470 del 23 settembre 2020.

²⁵ Cfr. la sezione 5.

²⁶ Cfr. la sezione 5.

Lo spazio Schengen è una delle principali conquiste dell'integrazione europea. Ma questa conquista è stata messa a dura prova dalle difficoltà nel rispondere alle mutevoli situazioni verificatesi alle frontiere dell'Unione, da lacune e debolezze e da sistemi nazionali divergenti in materia di asilo, accoglienza e rimpatrio. Questi elementi aumentano gli spostamenti non autorizzati, sia dei richiedenti asilo che dei migranti che dovrebbero essere rimpatriati. Le misure già concordate e che devono ora essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio contribuiranno a rendere più coerenti le norme dei sistemi di asilo e di migrazione. Contribuiscono a un significativo rafforzamento di Schengen anche ulteriori misure previste dal nuovo patto, riguardanti lo screening e le procedure di frontiera, il rafforzamento delle frontiere esterne e procedure di asilo e di rimpatrio più coerenti nell'ambito di un ricorso più integrato al quadro comune.

I timori dovuti alle carenze esistenti hanno contribuito all'attivazione di **controlli temporanei alle frontiere interne**. Quanto più a lungo avranno luogo questi controlli, tanto maggiori saranno gli interrogativi sulla loro natura temporanea e proporzionalità. I controlli temporanei possono essere attivati solo in circostanze eccezionali per rispondere a gravi minacce per l'ordine pubblico o la sicurezza interna. In quanto misura di ultima istanza, dovrebbero durare solo finché persistono le circostanze eccezionali: ad esempio, nella recente emergenza dovuta alla pandemia di COVID-19, sono state introdotte misure di controllo alle frontiere interne, ma la maggior parte di esse è stata revocata.

Sulla base dell'esperienza maturata in occasione delle molteplici crisi degli ultimi cinque anni, la Commissione presenterà una **strategia per il futuro di Schengen** che comprenderà iniziative per un sistema Schengen più forte e completo tra le quali figureranno una soluzione innovativa per il codice frontiere Schengen e conclusioni sullo stato di avanzamento dei negoziati sulla proposta della Commissione del 2017. La strategia indicherà inoltre modalità per migliorare il meccanismo di valutazione Schengen al fine di renderlo uno strumento pienamente efficace per analizzare il funzionamento di Schengen e garantire che i miglioramenti siano attuati efficacemente. Un **meccanismo di valutazione Schengen** efficiente è uno strumento essenziale per uno spazio Schengen funzionante e rafforza la fiducia, verificando il modo in cui gli Stati membri attuano le norme Schengen. È importante che gli Stati membri correggano le carenze individuate nel corso delle valutazioni. Se gli Stati membri continuano a non farlo o se i controlli alle frontiere interne sono mantenuti al di là di quanto necessario, la Commissione prenderà in considerazione in modo più sistematico l'avvio di procedimenti di infrazione.

Esistono anche alternative ai controlli alle frontiere interne: ad esempio, i controlli di polizia possono essere altamente efficaci e le nuove tecnologie e l'uso intelligente dell'interoperabilità informatica possono contribuire a rendere i controlli meno invasivi. Al momento, gli Stati membri mantengono inoltre accordi di riammissione che potrebbero eventualmente essere attuati in modo più efficace.

Sulla base dei lavori già in corso per promuovere tali misure²⁷, la Commissione metterà in atto un **programma di sostegno e cooperazione** per aiutare gli Stati membri a massimizzare il potenziale di tali misure. La Commissione istituirà un **forum Schengen** ad hoc che coinvolgerà le autorità nazionali competenti, quali i ministeri dell'Interno e della polizia (di frontiera) a livello nazionale e regionale, al fine di promuovere una cooperazione più concreta e una maggiore fiducia. Una volta all'anno dovrebbe essere organizzata una discussione a livello politico in seno al Forum per consentire ai ministri nazionali, ai deputati del Parlamento europeo e ad altri portatori di interessi di imprimere uno slancio politico a questo processo.

²⁷ C(2017) 3349 final del 12 maggio 2017 e C(2017) 6560 final del 27 settembre 2017.

Azioni principali

La Commissione:

- adotta una raccomandazione sulla cooperazione tra Stati membri per quanto riguarda le attività di soccorso da parte di soggetti privati;
- presenta orientamenti, destinati agli Stati membri, per chiarire che il soccorso in mare non può essere considerato reato;
- adotterà una strategia sul futuro di Schengen volta a rafforzare il codice frontiere Schengen e il meccanismo di valutazione Schengen;
- istituirà un forum Schengen al fine di promuovere una cooperazione concreta e modalità volte ad approfondire Schengen attraverso un programma di sostegno e cooperazione per contribuire a porre fine ai controlli alle frontiere interne; e
- costituirà un nuovo gruppo europeo di esperti in materia di ricerca e soccorso.

La Commissione, gli Stati membri e Frontex dovrebbero:

- assicurare la rapida e piena attuazione del nuovo regolamento relativo alla guardia di frontiera e costiera europea; e
- assicurare l'attuazione e l'interoperabilità di tutti i sistemi informatici su larga scala entro il 2023.

5. RAFFORZARE LA LOTTA CONTRO IL TRAFFICO DI MIGRANTI

Il traffico di migranti comporta lo sfruttamento organizzato dei migranti e mette a nudo una ricerca del profitto che ha scarso rispetto per la vita umana. Questa attività criminale arreca pertanto pregiudizio sia agli obiettivi umanitari che alla gestione della migrazione dell'UE. Il nuovo **piano d'azione 2021-2025 dell'UE contro il traffico di migranti** si concentrerà sulla lotta alle reti criminali e, in linea con la strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza, rafforzerà la cooperazione e sosterrà il lavoro delle autorità di contrasto per combattere il traffico di migranti, spesso legato anche alla tratta di esseri umani. Il piano d'azione si baserà sui lavori di Europol e del suo Centro europeo contro il traffico di migranti, di Frontex, Eurojust e dell'Agenzia dell'UE per la formazione delle autorità di contrasto. Nuove misure e una cooperazione rafforzata tra agenzie affronteranno le sfide in materia di indagini finanziarie, recupero dei beni e frode documentale, nonché nuovi fenomeni come l'uso delle tecnologie digitali a fini di migranti²⁸.

Le norme vigenti per contrastare il traffico di migranti²⁹ si sono rivelate un quadro giuridico efficace per combattere coloro che facilitano l'ingresso, il transito e il soggiorno illegali ed è in corso una riflessione su come modernizzarle³⁰. La Commissione farà chiarezza sulla questione della criminalizzazione di soggetti privati attraverso **orientamenti sull'attuazione** delle norme di lotta contro il traffico di migranti e chiarirà che l'adempimento dell'obbligo giuridico di trarre in salvo le persone in pericolo in mare non può essere criminalizzato.

Trovare un lavoro nell'UE senza lo status giuridico necessario a tal fine è uno dei fattori trainanti del traffico di migranti verso l'UE. La Commissione valuterà come rafforzare

²⁸ L'uso, in particolare da parte di gruppi criminali organizzati, delle moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione per facilitare il traffico di migranti, compresa la pubblicità, l'organizzazione, la riscossione dei pagamenti, ecc.

²⁹ Il "pacchetto sul favoreggiamento", composto dalla direttiva 2002/90/CE e dalla decisione quadro del Consiglio, che lo accompagna, relativa al favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali.

³⁰ Direttiva 2002/90/CE e decisione quadro 2002/946/GAI del Consiglio.

l'efficacia della **direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro** e valuterà la necessità di ulteriori interventi. La Commissione collaborerà inoltre con l'Autorità europea del lavoro per coordinare gli sforzi delle autorità nazionali e garantire l'efficace attuazione della direttiva, indispensabile per scoraggiare la migrazione irregolare attraverso l'applicazione di un effettivo divieto di impiego dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

La lotta contro il traffico di migranti è una sfida comune che richiede cooperazione e coordinamento internazionali oltre a un'efficace gestione delle frontiere. La conferenza ministeriale del luglio 2020 tra l'UE e i partner africani ha confermato la determinazione reciproca nell'affrontare questo problema³¹. Il nuovo piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti stimolerà la cooperazione tra l'UE e i paesi terzi attraverso partenariati mirati per **contrastare il traffico di migranti**, che saranno parte di partenariati più ampi con i principali paesi terzi. In questo ambito sarà anche fornito sostegno ai paesi di origine e di transito per sviluppare capacità riguardo sia ai quadri di applicazione della legge che alle capacità operative, promuovendo azioni efficaci delle autorità di polizia e giudiziarie. L'UE migliorerà inoltre lo scambio di informazioni con i paesi terzi e le azioni sul campo, sostenendo operazioni comuni e squadre investigative congiunte, nonché campagne d'informazione sui rischi della migrazione irregolare e sulle alternative legali. Le agenzie dell'UE dovrebbero inoltre collaborare più strettamente con i paesi partner. Europol rafforzerà la cooperazione con i Balcani occidentali e la Commissione, e si adopererà per concludere accordi analoghi con la Turchia e altri paesi del vicinato. La Commissione includerà anche questo aspetto nella sua cooperazione con l'Unione africana (UA).

Le operazioni e le missioni nell'ambito della **politica di sicurezza e di difesa comune** continueranno a fornire un contributo importante, laddove la lotta contro la migrazione irregolare o il traffico di migranti rientra nel loro mandato. A complemento delle missioni esistenti, quali EUCAP Sahel Niger ed EUBAM Libia, è attualmente in corso nel Mediterraneo centrale l'operazione EUNAVFOR MED IRINI che contribuisce a smantellare le reti di trafficanti.

I **funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione** forniscono un collegamento prezioso nella lotta contro la migrazione irregolare e il traffico di migranti. La piena attuazione del regolamento relativo alla rete europea di funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione³² consoliderà ulteriormente tale rete e rafforzerà la lotta contro il traffico di migranti.

Azioni principali

La Commissione intende:

- presentare un nuovo piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti per il periodo 2021-2025;
- esaminare le modalità per rafforzare l'efficacia della direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro; e
- integrare le misure di contrasto del traffico di migranti nei partenariati con i paesi terzi.

6. COLLABORAZIONE CON PARTNER INTERNAZIONALI

³¹ Il 13 luglio 2020 si è svolta una conferenza ministeriale alla quale hanno partecipato i ministri dell'Interno di Algeria, Libia, Marocco, Mauritania e Tunisia con i loro omologhi di Italia (che ha presieduto la conferenza), Francia, Germania (Presidenza del Consiglio), Malta e Spagna oltre che della Commissione.

³² Regolamento (UE) 2019/1240.

La maggior parte dei migranti intraprende il proprio viaggio in modo regolare e sicuro e la migrazione correttamente gestita, basata sul partenariato e sulla condivisione delle responsabilità, può avere effetti positivi sia per i paesi di origine che per quelli di transito e di destinazione. Nel 2019 si sono registrati oltre 272 milioni di migranti internazionali³³, la maggior parte dei quali si è spostata da un paese in via di sviluppo a un altro paese in via di sviluppo. Le tendenze demografiche ed economiche, l'instabilità politica e i conflitti, oltre ai cambiamenti climatici, indicano che la migrazione rimarrà un fenomeno importante e una sfida globale per gli anni a venire. Politiche migratorie ben funzionanti sono nell'interesse dei paesi partner, dell'UE e degli stessi rifugiati e migranti.

Il prerequisito per affrontare questo problema è la cooperazione con i nostri partner, fondata innanzitutto su un impegno bilaterale, combinato con un impegno a livello regionale e multilaterale. **La migrazione è un aspetto centrale delle relazioni globali dell'UE con i principali paesi partner di origine e di transito.** Sia l'UE che i suoi partner hanno interesse ad agire e dispongono degli strumenti per farlo. Partenariati globali, equi e su misura possono apportare vantaggi reciproci per l'economia, lo sviluppo sostenibile, l'istruzione e le competenze, la stabilità e la sicurezza e le relazioni con le comunità stabili di emigrati. La collaborazione con i partner aiuta inoltre l'UE ad adempiere ai propri obblighi di fornire protezione a coloro che ne hanno bisogno, svolgendo il suo ruolo in quanto principale donatore mondiale di aiuti allo sviluppo. Nell'ambito del nuovo patto, l'impegno con i paesi partner sarà intensificato in tutti i settori di cooperazione. La Commissione e l'alto rappresentante avvieranno immediatamente i lavori, insieme agli Stati membri, per mettere in pratica questo approccio attraverso il dialogo e la cooperazione con i nostri partner.

6.1 Massimizzare l'impatto dei nostri partenariati internazionali

L'UE ha bisogno di ripensare le sue priorità, in primo luogo per quanto riguarda il posto della migrazione nelle sue relazioni esterne e nelle altre politiche e poi per ridefinirne il significato rispetto alle nostre relazioni globali con partner specifici. Nell'ambito di partenariati globali, **la migrazione dovrebbe costituire una questione centrale sulla base di una valutazione degli interessi dell'UE e dei paesi partner.** È importante affrontare le complesse sfide e le cause profonde della migrazione a beneficio dell'UE e dei suoi cittadini, dei paesi partner, dei migranti e dei rifugiati stessi. Lavorando insieme, l'UE e i suoi partner possono migliorare la governance della migrazione, intensificare gli sforzi comuni per affrontare sfide condivise e trarre vantaggio dalle opportunità.

Questo approccio deve avvalersi di un'ampia gamma di strumenti politici e avere la flessibilità necessaria per poter essere adeguato sia alla situazione specifica che ai cambiamenti futuri. Le diverse politiche - quali la cooperazione allo sviluppo, la sicurezza, i visti, il commercio, l'agricoltura, gli investimenti e l'occupazione, l'energia, l'ambiente e i cambiamenti climatici e l'istruzione - non dovrebbero essere affrontate a compartimenti stagni. Il modo migliore per gestirle è nel quadro di un approccio su misura, in quanto fulcro di un autentico **partenariato reciprocamente vantaggioso.** È altresì importante tenere presente che le questioni migratorie, come la gestione delle frontiere o un'attuazione più efficace del rimpatrio e della riammissione, possono essere politicamente sensibili per i partner. Affrontare le questioni attuali - la perdita di vite umane prima di ogni altra cosa, ma

³³ *World Migration Report 2020, International Organisation for Migration* (Organizzazione internazionale per le migrazioni), 2019, pag. 2.

anche le carenze nella gestione della migrazione - significa lavorare insieme affinché tutti si assumano le proprie responsabilità.

L'impegno a livello dell'UE da solo non è sufficiente, un coordinamento efficace tra **l'UE e gli Stati membri** è essenziale a tutti i livelli: nazionale, regionale e multilaterale. La diffusione di messaggi coerenti sulla migrazione da parte dell'UE e degli Stati membri e iniziative di dialogo congiunte con i partner si sono rivelati mezzi fondamentali nel dimostrare l'impegno comune dell'UE. Nello specifico, l'UE dovrebbe avvalersi dell'esperienza e delle relazioni privilegiate che alcuni Stati membri hanno costruito con importanti partner: l'esperienza ha dimostrato che il pieno coinvolgimento degli Stati membri nei partenariati dell'UE sulla migrazione, anche mettendo in comune risorse e competenze attraverso i vari fondi fiduciari dell'UE, è fondamentale per ottenere risultati efficaci.

L'UE gode di credibilità e autorevolezza in virtù del ruolo che svolge nel contesto **internazionale e multilaterale**, anche grazie all'impegno fattivo profuso in seno alle Nazioni Unite (ONU) e alla stretta cooperazione con le sue agenzie. L'UE dovrebbe sviluppare la propria azione a partire dagli importanti progressi compiuti a livello **regionale** attraverso dialoghi e quadri ad hoc³⁴ e grazie ai partenariati con organizzazioni come l'Unione africana. Ulteriori partenariati innovativi potrebbero basarsi sull'esempio positivo della task force congiunta sulla Libia tra UA, UE e ONU. Il contesto specifico creato dal quadro post-Cotonou con gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico riveste particolare importanza per definire e rendere efficacemente operativa la cooperazione nel settore della migrazione.

Il dialogo si è intensificato con tutta una serie di importanti partner negli ultimi anni³⁵. I **vicini** dell'UE costituiscono una priorità particolare. Creare opportunità economiche, in particolare per i giovani, è spesso il modo migliore per ridurre la pressione della migrazione irregolare. Il lavoro in corso per contrastare il traffico di migranti è un esempio dell'importanza cruciale delle relazioni con i paesi del **Nord Africa**. I **Balceni occidentali** richiedono un approccio su misura, sia per la loro posizione geografica sia perché in futuro saranno parte integrante dell'UE: il coordinamento può contribuire a far sì che questi paesi, in quanto futuri Stati membri, dispongano degli strumenti per rispondere in modo costruttivo a sfide comuni, sviluppando capacità e procedure di frontiera atte ad avvicinarli all'UE nella prospettiva dell'allargamento. La dichiarazione UE-Turchia del 2016 rispecchia l'intensificarsi dell'impegno e del dialogo con la **Turchia**, contribuendo anche a sostenere gli sforzi del paese per accogliere circa 4 milioni di rifugiati³⁶. Lo strumento per i rifugiati in Turchia continua a rispondere ai bisogni fondamentali di milioni di rifugiati e una qualche forma di finanziamento continuo e costante da parte dell'UE sarà essenziale³⁷.

La migrazione è parte integrante della comunicazione congiunta verso una **strategia globale per l'Africa** che mira a rinserrare i legami economici e politici nel quadro di una relazione matura e di ampia portata³⁸ e a fornire sostegno pratico. L'esistenza di molteplici rotte

³⁴ Compreso il processo di La Valletta tra l'UE e i paesi africani. Altri importanti processi regionali sono quelli di Budapest, Praga, Rabat e Khartoum.

³⁵ Relazione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione, COM(2019) 481, del 16 ottobre 2019.

³⁶ Lo strumento per i rifugiati in Turchia ha mobilitato 6 miliardi di EUR.

³⁷ Ad esempio, nel luglio 2020 l'UE ha approvato un importo aggiuntivo pari a 485 milioni di EUR a favore del sostegno umanitario nell'ambito di questo strumento per consentire l'estensione a fine 2021 di programmi che contribuiscono a soddisfare i bisogni essenziali di oltre 1,7 milioni di rifugiati e ad aiutare più di 600 000 bambini a frequentare la scuola.

³⁸ Comunicazione congiunta "Verso una strategia globale per l'Africa", JOIN(2020) 4 final, del 9 marzo 2020.

migratorie sottolinea inoltre la necessità di collaborare con paesi partner in **Asia**³⁹ e **America latina**.

Insieme a tutti questi partner dobbiamo riconoscere che la pandemia di COVID-19 sta già causando gravi perturbazioni. Questo deve essere un elemento fondamentale di una visione per una cooperazione basata su interessi reciproci, che contribuisca a costruire economie rafforzate e resilienti capaci di creare crescita e occupazione per le popolazioni locali e, al tempo stesso, di ridurre le pressioni all'origine dell'immigrazione irregolare.

I **finanziamenti dell'UE** per questioni legate ai rifugiati e alla migrazione al di fuori dell'UE, che dal 2015 sono ammontati a oltre 9 miliardi di EUR, si sono rivelati indispensabili per conseguire gli obiettivi sulla migrazione dell'UE. Nel luglio 2020 il Consiglio europeo ha sottolineato che questo aspetto deve essere sviluppato ulteriormente e in modo più coordinato nell'ambito dei programmi in tutte le pertinenti rubriche del bilancio dell'UE⁴⁰. Una programmazione strategica dei finanziamenti esterni dell'UE che sia orientata alle politiche sarà essenziale per attuare questo nuovo approccio globale alla migrazione. L'obiettivo del 10 % per le azioni connesse alla migrazione proposto nell'ambito dello strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale tiene in debito conto il fatto che le risorse devono corrispondere alle esigenze di un rafforzato impegno internazionale dell'UE ed essere sufficientemente flessibili per adattarsi alle circostanze. L'architettura proposta per gli strumenti finanziari esterni dell'UE prevede inoltre ulteriori flessibilità per rispondere a situazioni o crisi impreviste.

6.2 Proteggere chi ne ha bisogno e sostenere i paesi di accoglienza

L'attività dell'UE per far fronte alle esigenze umanitarie e di emergenza si basa sui principi di umanità, imparzialità, neutralità e indipendenza. Secondo le stime, oltre 70 milioni di persone (uomini, donne e bambini) sono stati costretti a sfollare in tutto il mondo, facendo registrare quasi 30 milioni di rifugiati e richiedenti asilo⁴¹. La stragrande maggioranza di queste persone è ospitata in paesi in via di sviluppo e l'UE manterrà l'impegno preso di fornire aiuto.

L'UE può basarsi su una solida esperienza di cooperazione con un ampio ventaglio di partner per fornire tale sostegno. L'evacuazione umanitaria dalla Libia e i reinsediamenti nell'ambito dei meccanismi di transito di emergenza in Niger e in Ruanda hanno aiutato le persone più vulnerabili a fuggire da situazioni disperate. Fornire assistenza ai rifugiati colpiti dalla crisi siriana e ai paesi che li ospitano continuerà ad essere essenziale. Milioni di rifugiati e le loro comunità di accoglienza in Turchia, Libano, Giordania o Iraq beneficiano di un sostegno quotidiano attraverso strumenti specifici quali lo strumento dell'UE per i rifugiati in Turchia e il fondo fiduciario regionale dell'UE in risposta alla crisi siriana.

Come ribadito nel dicembre 2019 in occasione del Forum mondiale sui rifugiati, l'UE è determinata a mantenere il suo fermo impegno a fornire **sostegno** per salvare la vita di **milioni di rifugiati e sfollati** e a promuovere soluzioni sostenibili orientate allo sviluppo⁴².

³⁹ In particolare con i paesi della Via della seta, Afghanistan, Bangladesh, Iran, Iraq e Pakistan.

⁴⁰ Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020, paragrafi 19, 103, 105, 111 e 117.

⁴¹ L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati riferisce che nel 2018 quasi 71 milioni di persone sono state vittime di sfollamenti forzati, tra cui quasi 26 milioni di rifugiati e 3,5 milioni di richiedenti asilo (Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), *Global Trends – Forced Displacement in 2018*, <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>).

⁴² Negli ultimi anni la maggior parte della dotazione di bilancio per gli aiuti umanitari dell'UE (l'80 % di 1,2 miliardi di EUR nel 2018 e di 1,6 miliardi di EUR nel 2019) è stata destinata a progetti che aiutano gli

6.3 Sviluppare opportunità economiche e affrontare le cause profonde della migrazione irregolare

Le **cause profonde** della migrazione irregolare e degli sfollamenti forzati e i fattori immediati che spingono le persone a migrare sono complessi⁴³.

A livello mondiale l'UE è il maggior erogatore di **assistenza allo sviluppo** e ciò continuerà a costituire un elemento chiave del suo impegno con paesi terzi, anche per quanto riguarda le questioni migratorie. Gli sforzi volti a costruire società stabili e coese, a ridurre la povertà e le disuguaglianze e promuovere lo sviluppo umano, l'occupazione e le opportunità economiche, a favorire la democrazia, la buona governance, la pace e la sicurezza e ad affrontare le sfide poste dai cambiamenti climatici possono contribuire a far sì che tutti i cittadini sentano che il proprio futuro è a casa propria. Nelle proposte della Commissione per la prossima generazione di strumenti di politica esterna, la migrazione è sistematicamente considerata una priorità nella programmazione e l'assistenza, ove necessaria, sarà destinata ai paesi con una dimensione migratoria significativa. Gli strumenti proposti prevedono una certa flessibilità poiché l'esperienza degli ultimi anni ne ha dimostrato l'importanza fondamentale in strumenti come i fondi fiduciari per ottenere risultati rapidi, ove necessario, rispetto ai finanziamenti predefiniti per paesi o programmi specifici.

La stabilità e la prosperità nei paesi partner possono essere raggiunte anche applicando molte altre politiche⁴⁴. La prevenzione e la risoluzione dei conflitti, nonché la pace, la sicurezza e la governance, sono spesso la pietra angolare degli sforzi in tal senso. Le politiche commerciali e di investimento contribuiscono già ad affrontare le cause profonde creando posti di lavoro e prospettive per milioni di lavoratori e agricoltori in tutto il mondo. Stimolando gli investimenti attraverso strumenti come il piano per gli investimenti esterni è possibile contribuire in modo significativo allo sviluppo economico, alla crescita e all'occupazione, così come sfruttando meglio il potenziale delle rimesse è possibile contribuire allo sviluppo economico. Anche la cooperazione nei settori dell'istruzione, delle competenze e della ricerca, nonché in ambiti di intervento quali il digitale, l'energia o i trasporti, contribuisce ad approfondire lo sviluppo economico. L'UE utilizzerà tali politiche ogni qualvolta saranno opportune nella cooperazione con i paesi partner nell'ambito del nuovo patto.

6.4 Partenariato per rafforzare la gestione e la governance della migrazione

Il sostegno ai partner dell'UE nello sviluppo di una **governance e capacità di gestione della migrazione** efficaci sarà un elemento centrale dei partenariati reciprocamente vantaggiosi che l'UE intende sviluppare. L'Unione può sostenere lo sviluppo di capacità in linea con le esigenze dei partner, aiutandoli così a gestire la migrazione irregolare e gli sfollamenti

sfollati forzati e le comunità che li ospitano a soddisfare i bisogni essenziali immediati in situazioni di conflitto, crisi e sfollamento prolungato.

⁴³ Cfr. il lavoro prodotto e sostenuto dal Centro comune di ricerca - Centro di conoscenza della migrazione e della demografia (*Knowledge Centre on Migration and Demography*) sui fattori della migrazione internazionale (*International Migration Drivers*) (2018) e l'Atlante della migrazione (*Atlas of Migration*) (2019).

⁴⁴ Questo approccio ampio è pienamente riconosciuto nell'ambito dall'alleanza UE-Africa ("Una nuova alleanza Africa - Europa per gli investimenti e l'occupazione sostenibili", COM(2018) 643 del 12 settembre 2018).

forzati e a combattere le reti di trafficanti di migranti⁴⁵. Strumenti quali una comunicazione strategica saranno impiegati in misura maggiore, fornendo informazioni sulle opportunità di migrazione legale, spiegando i rischi di quella irregolare e contrastando la disinformazione. Inoltre, a seconda dei contesti e delle situazioni, l'UE può aiutare i paesi partner nel consolidamento delle capacità di gestione delle frontiere, anche rafforzandone le capacità di ricerca e soccorso in mare o a terra, attraverso sistemi di asilo e accoglienza ben funzionanti o agevolando i rimpatri volontari nei paesi terzi o l'integrazione dei migranti⁴⁶.

La cooperazione dell'UE con i paesi partner nel settore della governance della migrazione continuerà a garantire la protezione dei diritti dei migranti e dei rifugiati, a combattere la discriminazione e lo sfruttamento lavorativo e a garantire che le loro esigenze primarie siano soddisfatte attraverso la fornitura di servizi fondamentali. Il sostegno può anche essere mirato a massimizzare l'impatto positivo della migrazione e a ridurre le conseguenze negative per i paesi partner, ad esempio abbassando i costi di trasferimento delle rimesse, riducendo la "fuga di cervelli" o agevolando la migrazione circolare.

Gli **Stati membri** possono svolgere un ruolo fondamentale nel fornire tale sostegno pratico, come dimostrato dalla proficua cooperazione nella lotta contro il traffico di migranti, in cui le squadre investigative comuni beneficiano delle competenze pratiche delle amministrazioni nazionali.

L'UE dovrebbe avvalersi di tutti gli strumenti a sua disposizione per offrire sostegno operativo ai nuovi partenariati, anche attraverso un coinvolgimento molto maggiore delle **agenzie dell'UE**. L'ampliamento del campo di azione di Frontex dovrebbe ora essere sfruttato per rendere operativa la cooperazione con i partner. La cooperazione con i Balcani occidentali, anche attraverso accordi sullo status dell'UE con i partner dell'area, consentirà alle guardie di frontiera Frontex di collaborare con gli omologhi nazionali sul territorio di un paese partner. Frontex può ora fornire inoltre sostegno pratico per sviluppare la capacità di gestione delle frontiere dei partner e cooperare con loro per ottimizzare i rimpatri volontari. La Commissione continuerà a incoraggiare la conclusione di accordi con i paesi vicini⁴⁷. Per quanto riguarda l'asilo, le possibilità attuali di collaborare con i paesi terzi sono limitate, ma una gestione efficace della migrazione lungo le principali rotte è fondamentale sia per la protezione che per le procedure di asilo e di rimpatrio. La nuova Agenzia dell'UE per l'asilo potrebbe lavorare allo sviluppo di capacità e al sostegno operativo ai paesi terzi e sostenere i programmi di reinsediamento dell'UE e degli Stati membri, basandosi sulla cooperazione già in atto con le agenzie delle Nazioni Unite quali l'Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) e l'Organizzazione internazionale per le migrazioni.

6.5 Promuovere la cooperazione in materia di riammissione e reintegrazione

Attività quali la creazione di opportunità economiche o la lotta al traffico di migranti possono ridurre gli arrivi irregolari nell'UE e il numero di coloro che vivono nel suo territorio senza il diritto di soggiornare, ma per questi ultimi deve essere istituito un efficace sistema di rimpatri. Chi tra loro fosse disposto ad accettare le opzioni di rimpatrio volontario dovrebbe essere sostenuto in modo proattivo. Attualmente una delle principali lacune nella gestione europea della migrazione è la difficoltà di rimpatriare efficacemente coloro che non

⁴⁵ Cfr. la sezione 5.

⁴⁶ Anche tramite il distacco di funzionari di collegamento europei incaricati della migrazione, attualmente di stanza in dieci paesi terzi, mentre altri quattro sono pronti a essere distaccati non appena la situazione della COVID-19 lo consentirà.

⁴⁷ Con tutti i paesi dei Balcani occidentali (escluso il Kosovo) sono stati negoziati con successo accordi sullo status: quelli con Albania, Montenegro e Serbia sono già stati firmati ed entrati in vigore, mentre quelli con Macedonia del Nord e Bosnia-Erzegovina non sono ancora stati firmati.

si avvalgono di questa opzione. La stretta collaborazione con i paesi di origine e di transito è un prerequisito per il buon funzionamento del sistema di rimpatrio, riammissione e reintegrazione.

Le azioni intraprese dagli Stati membri⁴⁸ in materia di rimpatri devono andare di pari passo con un nuovo impulso volto a migliorare la cooperazione con i paesi terzi non solo in materia di riammissione, ma anche di reintegrazione, al fine di garantire la sostenibilità dei rimpatri. Ciò richiede innanzitutto l'attuazione, piena ed efficace, dei **24 accordi e intese dell'UE** esistenti in materia di riammissione con i paesi terzi, il completamento dei negoziati di riammissione in corso e se opportuno l'avvio di nuovi negoziati, oltre a soluzioni pratiche di cooperazione per aumentare il numero effettivo di rimpatri.

Tali discussioni dovrebbero essere viste nel contesto dell'intero spettro di politiche e strumenti dell'UE e degli Stati membri che possono essere usati in modo coordinato e strategico. Un primo passo è stato compiuto introducendo nel codice dei visti un collegamento tra la cooperazione in materia di riammissione e il rilascio dei visti⁴⁹. Sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri, la Commissione valuterà almeno una volta all'anno **il livello di cooperazione dei paesi terzi in materia di riammissione** e riferirà al Consiglio. Gli Stati membri possono inoltre notificare alla Commissione eventuali problemi pratici sostanziali e persistenti incontrati nella cooperazione con un paese terzo in materia di riammissione, dando il via a una valutazione ad hoc. A seguito di una valutazione, la Commissione può proporre l'applicazione di misure restrittive o, in caso di buona cooperazione, di misure favorevoli in materia di visti.

La politica dei visti può anche essere utilizzata per limitare le **domande di asilo infondate** provenienti da paesi esenti dall'obbligo del visto, considerato che quasi un quarto delle domande di asilo ricevute dagli Stati membri sono state presentate da richiedenti che possono entrare nello spazio Schengen+ senza visto. Una maggiore cooperazione e lo scambio di informazioni aiuterebbero a individuare gli abusi in materia di visti. Il **meccanismo di sospensione dei visti** prevede la valutazione sistematica dei paesi esenti dall'obbligo del visto sulla base di diversi criteri tra cui il rischio di migrazione irregolare e le domande di asilo infondate e può in ultima analisi portare all'esclusione dall'elenco dei paesi terzi esenti dall'obbligo del visto.

Per conseguire l'obiettivo stabilito dal Consiglio europeo⁵⁰ di **mobilitare le politiche e gli strumenti pertinenti**, è necessario compiere ulteriori sforzi congiunti. Per questo motivo la proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione prevede la possibilità che la Commissione, nel riferire al Consiglio sullo stato di avanzamento della cooperazione in materia di riammissione, possa individuare ulteriori misure efficaci volte a incentivare e migliorare la cooperazione per facilitare il rimpatrio e la riammissione, anche in altri settori strategici di interesse per i paesi terzi⁵¹, tenendo conto nel contempo degli interessi generali dell'Unione e delle relazioni con il paese terzo. Particolare importanza rivestirà la stretta cooperazione con l'alto rappresentante che, insieme alla Commissione e agli Stati membri, dovrebbe assicurare che i progressi in materia di riammissione siano accompagnati da progressi in altri settori dei partenariati. Perché ciò avvenga occorrerebbero un maggiore coordinamento e strumenti legislativi, politici e di finanziamento flessibili, che riuniscano le azioni a livello sia dell'UE che degli Stati membri.

⁴⁸ Cfr. sezione 2.5.

⁴⁹ Regolamento (CE) n. 810/2009 modificato.

⁵⁰ Conclusioni del Consiglio europeo del 18 ottobre 2018.

⁵¹ L'assistenza umanitaria dell'UE è offerta in linea con i principi di umanità, imparzialità, neutralità e indipendenza.

Una componente importante della futura **strategia sui rimpatri volontari e la reintegrazione** consisterà nel definire nuovi approcci nei paesi terzi e nel creare migliori connessioni con altre iniziative di sviluppo e strategie nazionali, al fine di rafforzare la capacità e la titolarità dei paesi terzi. L'efficace attuazione della strategia richiederà una stretta cooperazione con Frontex nell'ambito del suo mandato rafforzato in materia di rimpatri e del sistema comune dell'UE per i rimpatri.

6.6 Sviluppare l'offerta di percorsi legali verso l'Europa

L'esistenza di canali sicuri per offrire protezione a coloro che ne hanno bisogno disincentiva dall'intraprendere viaggi pericolosi per raggiungere l'Europa, oltre a dimostrare solidarietà con i paesi terzi che ospitano rifugiati. La migrazione legale può apportare benefici alla nostra società e alla nostra economia. Se da un lato gli Stati membri mantengono il diritto di determinare il volume delle ammissioni di persone provenienti da paesi terzi per cercare lavoro, dall'altro la politica comune dell'UE in materia di migrazione deve riflettere l'integrazione dell'economia dell'UE e l'interdipendenza dei mercati del lavoro degli Stati membri. Per questo motivo le politiche dell'Unione devono promuovere condizioni di parità tra i mercati del lavoro nazionali come destinazioni migratorie e dovrebbero contribuire a far sì che l'appartenenza all'UE diventi per gli Stati membri un motivo di attrazione dei talenti.

Il **reinsediamento** è un metodo ben collaudato per offrire protezione ai rifugiati più vulnerabili. Negli ultimi anni si è già registrato un notevole aumento del ricorso a questo strumento nell'UE e occorrerebbe intensificarlo ulteriormente. La Commissione raccomanda di formalizzare il programma ad hoc che prevede circa 29 500 posti di reinsediamento già attuato dagli Stati membri e di coprire un periodo di due anni (2020-2021)⁵² (a causa della pandemia da COVID-19 nel 2020 non sarà possibile rispettare tutti gli impegni di reinsediamento). Per garantire che gli sforzi di reinsediamento dopo il 2021 proseguano senza soluzione di continuità e confermare la leadership mondiale dell'UE in questo ambito, la Commissione inviterà gli Stati membri a sottoscrivere impegni a partire dal 2022. A tal fine saranno previsti un sostegno dal bilancio dell'UE, percorsi complementari per la protezione, quali programmi di ammissione umanitaria e misure quali programmi di studio o di lavoro. L'UE sosterrà inoltre gli Stati membri che desiderano istituire programmi di **sponsorizzazione da parte di comunità o privati** attraverso finanziamenti, lo sviluppo di capacità e la condivisione delle conoscenze, in cooperazione con la società civile, con l'obiettivo di sviluppare un modello europeo di sponsorizzazione da parte di comunità che, sul lungo periodo, possa portare a migliori risultati in termini di integrazione.

Nell'ambito dei partenariati in materia di migrazione, l'UE collabora inoltre con i paesi partner a percorsi legali verso l'Europa aprendo la strada alla cooperazione su programmi volti a far incontrare persone, competenze ed esigenze del mercato del lavoro attraverso la migrazione legale. Al tempo stesso, lo sviluppo di percorsi legali dovrebbe contribuire a ridurre la migrazione irregolare, che spesso comporta lavoro sommerso e sfruttamento della manodopera nell'UE. La Commissione rafforzerà il sostegno agli Stati membri affinché, insieme ai paesi partner, aumentino la migrazione legale offrendo un incentivo positivo, in linea con le competenze e le esigenze del mercato del lavoro dell'UE e nel pieno rispetto delle competenze degli Stati membri.

⁵² Raccomandazione della Commissione relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari (C(2020) 6467 del 23 settembre 2020).

L'UE vanta una solida esperienza in materia di programmi di mobilità dei lavoratori. I progetti pilota sulla migrazione legale⁵³ hanno dimostrato che, fornendo un sostegno mirato, l'Unione può aiutare gli Stati membri a mettere in campo programmi che rispondano alle esigenze dei datori di lavoro. L'UE ha inoltre aperto il programma Erasmus+ e la formazione professionale a cittadini di paesi terzi e offerto sovvenzioni per mobilitare l'espatrio di lavoratori. Tuttavia, la portata e le ambizioni dei regimi esistenti restano limitate.

Un approccio rafforzato e di più ampio respiro⁵⁴ favorirebbe la cooperazione con i paesi partner e contribuirebbe a promuovere una mobilità internazionale vantaggiosa per tutti. La Commissione avvierà pertanto **partenariati volti ad attirare talenti** che si tradurranno in un maggiore impegno a sostenere la migrazione legale e la mobilità con partner chiave e che dovrebbero essere avviati inizialmente nei paesi del vicinato dell'UE, nei Balcani occidentali e in Africa, con l'obiettivo di estenderli poi ad altre regioni. Tali partenariati delineeranno un quadro politico globale dell'UE e forniranno un sostegno finanziario per la cooperazione con i paesi terzi, al fine di far combaciare l'offerta di manodopera con le competenze richieste nell'UE, oltre a iscriversi nel pacchetto di strumenti dell'UE per instaurare collaborazioni strategiche con i paesi partner in materia di migrazione. Un forte impegno degli Stati membri sarà essenziale, così come lo saranno il coinvolgimento del settore privato e delle parti sociali e la titolarità dei paesi partner. La Commissione organizzerà una conferenza ad alto livello con gli Stati membri e i principali portatori di interessi dell'UE per avviare i partenariati volti ad attirare talenti.

Tali partenariati dovrebbero essere inclusivi e instaurare una solida cooperazione tra le istituzioni interessate (come i ministeri del lavoro e dell'istruzione, i datori di lavoro e le parti sociali, gli erogatori di istruzione e formazione e le associazioni delle comunità di emigrati). La Commissione stimolerà la cooperazione attraverso attività mirate di sensibilizzazione e creerà una rete delle imprese coinvolte.

I partenariati volti ad attirare talenti forniranno un quadro unico per mobilitare gli strumenti dell'UE e degli Stati membri e tutti i flussi di finanziamento dell'UE nel settore delle relazioni esterne, degli affari interni, della ricerca e dell'istruzione (Erasmus+) potrebbero contribuire. I partenariati combinerebbero il sostegno diretto ai programmi di mobilità per motivi di lavoro o formazione con lo sviluppo di capacità in settori quali l'analisi del mercato del lavoro o delle competenze necessarie, l'istruzione e la formazione professionale, l'integrazione dei migranti rimpatriati e la mobilitazione delle comunità di espatriati. Una maggiore attenzione all'istruzione contribuirebbe a sostenere e rafforzare gli investimenti nelle competenze locali.

Nell'ambito dell'approccio globale alla migrazione e alla mobilità, le misure concernenti i visti possono fungere da incentivo positivo nell'impegno con i paesi terzi. La piena attuazione del **codice dei visti**⁵⁵ recentemente rivisto e ulteriori lavori per agevolare il rilascio di visti con i paesi terzi saranno funzionali al conseguimento di un quadro più coerente e dovrebbero incoraggiare la mobilità a breve termine in buona fede, in cui rientrano gli scambi di studenti. La mobilità a breve termine potrebbe integrare altri percorsi

⁵³ Otto Stati membri partecipano attualmente a sei progetti di questo tipo con Egitto, Marocco, Tunisia, Nigeria e Senegal. Tra i temi chiave figurano la mobilità degli esperti di TIC, le opportunità di studio e di tirocinio in Europa e il rafforzamento della capacità dei paesi terzi di gestire la migrazione e sostenere la reintegrazione.

⁵⁴ Tale approccio sarebbe in linea con i partenariati globali per le competenze, gli accordi bilaterali attraverso i quali un paese di destinazione partecipa attivamente alla creazione di capitale umano tra i potenziali migranti nel paese di origine prima della migrazione.

⁵⁵ Regolamento (CE) n. 810/2009 modificato.

legali per migliorare la cooperazione a monte con i paesi terzi (ad esempio nel contenere i flussi migratori irregolari).

Azioni principali

La Commissione, ove opportuno in stretta cooperazione con l'alto rappresentante e gli Stati membri, intende:

- avviare immediatamente i lavori per sviluppare e approfondire dialoghi e partenariati mirati in materia di migrazione, che siano globali ed equilibrati, con i paesi di origine e di transito, integrati da un impegno a livello regionale e globale;
- intensificare il sostegno per aiutare le persone bisognose e le comunità di accoglienza;
- sostenere maggiormente le opportunità economiche e affrontare le cause profonde della migrazione irregolare;
- rafforzare il ruolo della migrazione nella programmazione dei nuovi strumenti nel prossimo quadro finanziario pluriennale;
- assicurare la piena ed efficace attuazione degli accordi e delle intese esistenti dell'UE in materia di riammissione ed esaminare le opzioni per concluderne di nuovi;
- avvalersi del codice dei visti per incentivare e migliorare la cooperazione al fine di agevolare i rimpatri e le riammissioni, nonché applicare pienamente il regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, quando sarà in vigore;
- far progredire la raccomandazione relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE, compreso il reinsediamento; e
- sviluppare partenariati tra l'UE e i principali paesi partner volti ad attirare talenti al fine di agevolare la migrazione legale e la mobilità.

Il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero:

- concludere rapidamente i negoziati sul regolamento quadro sul reinsediamento e l'ammissione umanitaria.

1. ATTIRARE COMPETENZE E TALENTI NELL'UE

La collaborazione con i paesi terzi sui percorsi legali è pienamente in linea con gli interessi dell'UE. Secondo le previsioni, il calo demografico e l'invecchiamento della popolazione europea⁵⁶ eserciteranno una pressione strutturale sul mercato del lavoro, aggravata da carenze specifiche di competenze in diverse località e settori quali la sanità, l'assistenza medica e l'agricoltura. L'**agenda per le competenze per l'Europa**⁵⁷ aggiornata recentemente riconosce il contributo dei migranti che soggiornano legalmente alla riduzione delle carenze di competenze e all'aumento del dinamismo del mercato del lavoro dell'UE.

L'attivazione e il miglioramento delle competenze della forza lavoro nazionale sono necessari ma non sufficienti per far fronte a tutte le carenze di manodopera e di competenze esistenti e previste. È quanto sta già accadendo: nel 2018 gli Stati membri hanno rilasciato un primo permesso di soggiorno a oltre 775 000 cittadini di paesi terzi per motivi di lavoro⁵⁸. I lavoratori di paesi terzi stanno colmando le lacune riguardanti una serie di figure

⁵⁶ Relazione sull'impatto dei cambiamenti demografici, COM (2020) 241 del 17 giugno 2020.

⁵⁷ Agenda per le competenze per l'Europa per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza, COM(2020) 274 del 1° luglio 2020.

⁵⁸ Eurostat (codice dati online: [migr_pop1ctz](#)). Non sono inclusi i dati del Regno Unito.

professionali fondamentali in tutti gli Stati membri⁵⁹, comprese quelle che sono state essenziali per rispondere alla COVID-19⁶⁰. In una dichiarazione congiunta con la Commissione, le parti sociali ed economiche europee hanno sottolineato il potenziale dei lavoratori migranti nel contribuire alla duplice transizione verde e digitale fornendo al mercato del lavoro europeo le competenze di cui ha bisogno⁶¹. Eppure l'UE sta perdendo la corsa mondiale per attirare talenti⁶². Sebbene spetti agli Stati membri decidere quante persone ammettere per motivi di lavoro, un quadro migliorato a livello di UE porrebbe gli Stati membri e le imprese nella migliore posizione possibile per attirare i talenti di cui hanno bisogno.

Oltre ad avviare i partenariati, al fine di attrarre talenti altamente qualificati è importante completare la riforma incompiuta della direttiva sulla **Carta blu UE**⁶³. La Commissione riconosce l'esistenza di differenze tra i mercati del lavoro degli Stati membri e comprende il desiderio di flessibilità e di mantenere regimi nazionali adatti alle esigenze specifiche di ciascuno; tuttavia la riforma deve anche apportare un reale valore aggiunto dell'UE nell'attrarre persone qualificate attraverso uno strumento efficace e flessibile a livello di UE. Ciò richiede condizioni di ammissione più inclusive, maggiori diritti, procedure rapide e flessibili, maggiori possibilità di spostarsi e lavorare in diversi Stati membri e condizioni di parità tra i sistemi nazionali e quelli dell'UE. Il nuovo programma a livello di UE dovrebbe essere aperto al riconoscimento delle competenze professionali di alto livello e dell'esperienza pertinente, essere inclusivo e rivolgersi a categorie quali i beneficiari di protezione internazionale altamente qualificati, per trarre vantaggio delle loro competenze e promuoverne l'integrazione nelle società dell'UE. La Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio a concludere rapidamente i negoziati ed è pronta a impegnarsi per raggiungere un compromesso in tal senso.

La mobilità internazionale di studenti e ricercatori può aumentare il bacino di competenze a disposizione delle università e degli istituti di ricerca europei, dando impulso ai nostri sforzi per gestire la transizione verso un'economia verde e digitale. La piena attuazione della **direttiva su studenti e ricercatori**⁶⁴ recentemente riveduta è fondamentale per rendere più semplice e più attraente l'ingresso nell'UE e per promuovere la circolazione delle conoscenze tramite gli spostamenti tra gli Stati membri. Anche i partenariati volti ad attirare talenti possono sostenere direttamente programmi che agevolano la mobilità di studenti e ricercatori.

Si potrebbe fare di più per aumentare l'impatto del quadro dell'UE in materia di migrazione legale sulle sfide demografiche e migratorie dell'Europa⁶⁵. Il sistema di migrazione legale

⁵⁹ OCSE (2018), *"The contribution of migration to the dynamics of the labour force in OECD countries: 2005-2015"* (Il contributo della migrazione alle dinamiche della forza lavoro nei paesi OCSE: 2005-2015), OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 203, OECD Publishing, Parigi.

⁶⁰ Ad esempio, nel 2018 gli immigrati di paesi terzi rappresentavano circa il 6 % degli operatori sanitari nell'UE, il 14 % degli addetti all'assistenza alla persona, il 10 % dei lavoratori addetti ai rifiuti, il 16 % dei lavoratori agricoli (senza contare i lavoratori stagionali), il 25 % degli addetti alle pulizie e dei collaboratori e il 27 % del personale non qualificato addetto alla ristorazione.

⁶¹ <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/legal-migration-policy/joint-statement-commission-economic-social-partners-renewal-european-partnership-integration.pdf>

⁶² Cfr. ad esempio: *"Recruiting immigrant workers – Europe"* (Assumere lavoratori immigrati – Europa), OCSE e UE (2016), OECD Publishing, Parigi.

⁶³ COM(2016) 378 del 7 giugno 2016.

⁶⁴ Direttiva (UE) 2016/801.

⁶⁵ Cfr. il controllo dell'adeguatezza della legislazione UE in materia di immigrazione legale, SWD(2019) 1055 del 29 marzo 2019. Per quanto riguarda le questioni demografiche, cfr. anche: *Demographic Scenarios for the EU – Migration, Population and Education* (Scenari demografici per l'UE — Migrazione, popolazione e istruzione) (Commissione, 2019).

dell'UE presenta una serie di carenze intrinseche (come frammentazione, ambito di applicazione limitato delle norme dell'UE, incoerenza tra le diverse direttive e procedure complesse) che potrebbero essere affrontate mediante misure che vanno da una migliore applicazione della normativa a una nuova legislazione. La Commissione assicurerà innanzitutto la piena ed efficace attuazione del quadro attuale, intensificando la cooperazione e il dialogo con gli Stati membri.

La Commissione affronterà inoltre le principali carenze in tre nuove serie di misure che rispondono all'obiettivo generale di attirare i talenti di cui l'UE ha bisogno e che agevolerebbero l'ammissione nell'UE di lavoratori con diversi livelli di competenze e la mobilità tra gli Stati membri dei lavoratori di paesi terzi già presenti nel territorio dell'Unione.

- Una revisione della **direttiva sui soggiornanti di lungo periodo**⁶⁶, attualmente sottoutilizzata e che non conferisce un diritto effettivo alla mobilità all'interno dell'UE. L'obiettivo sarebbe quello di creare un vero e proprio status di soggiornante di lungo periodo nell'UE, in particolare rafforzando il diritto di chi vi rientra di spostarsi e lavorare in altri Stati membri.
- Una revisione della **direttiva sul permesso unico**⁶⁷, che non ha pienamente conseguito l'obiettivo di semplificare le procedure di ammissione per tutti i lavoratori di paesi terzi. Sarebbero prese in esame le modalità per semplificare e chiarire il campo di applicazione della legislazione, comprese le condizioni di ammissione e di soggiorno per i lavoratori scarsamente e mediamente qualificati.
- Esplorare ulteriormente le opzioni per costituire un **bacino di talenti dell'UE** per i lavoratori qualificati provenienti da paesi terzi che potrebbe fungere da piattaforma a livello di Unione per le assunzioni internazionali e attraverso il quale i cittadini di paesi terzi qualificati potrebbero esprimere il loro interesse a migrare nell'UE e potrebbero essere identificati dalle autorità competenti in materia di migrazione e dai datori di lavoro in base alle loro esigenze⁶⁸.

La Commissione ha inoltre avviato una **consultazione pubblica per attirare competenze e talenti** con l'obiettivo di individuare altri settori in cui il quadro dell'UE potrebbe essere migliorato, anche attraverso eventuali nuove normative. La consultazione invita inoltre ad avanzare nuove proposte per aumentare l'attrattiva dell'UE, agevolare l'incontro tra domanda e offerta di competenze e proteggere meglio i lavoratori migranti dallo sfruttamento. Nell'ambito della consultazione, la Commissione proseguirà il dialogo con le parti sociali ed economiche su tutte queste iniziative. I risultati contribuiranno allo sviluppo di un bacino di talenti dell'UE e aiuteranno la Commissione a decidere quali altre iniziative siano necessarie per affrontare le sfide a lungo termine in questo settore.

Azioni principali

La Commissione intende:

- avviare un dibattito sulle prossime tappe della migrazione legale, con una consultazione pubblica; e

⁶⁶ Direttiva 2003/109/CE.

⁶⁷ Direttiva 2011/98/UE.

⁶⁸ Cfr. il lavoro svolto dall'OCSE: *Building an EU Talent Pool — A New Approach to Migration Management for Europe* (Creare un bacino di talenti dell'UE — Un nuovo approccio alla gestione della migrazione per l'Europa), 2019.

- proporre un pacchetto sulle competenze e sui talenti, compresa una revisione della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo e una revisione della direttiva sul permesso unico, nonché definire le opzioni per la costituzione di un bacino di talenti dell'UE.

Il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero:

- concludere i negoziati sulla direttiva "Carta blu UE".

2. SOSTENERE L'INTEGRAZIONE PER SOCIETÀ PIÙ INCLUSIVE

Un sistema sano ed equo di gestione della migrazione passa anche dall'assicurare che tutti coloro che si trovano legalmente nell'UE possano partecipare e contribuire al benessere, alla prosperità e alla coesione delle società europee. Nel 2019 i cittadini di paesi terzi legalmente residenti nell'Unione erano quasi 21 milioni⁶⁹. Il successo dell'integrazione determina vantaggi sia per gli individui interessati che per le comunità locali in cui si inseriscono, promuove la coesione sociale e il dinamismo economico e offre esempi positivi di come l'Europa possa gestire l'impatto della migrazione e della diversità costruendo società aperte e resilienti. Tuttavia, nonostante numerose storie di successo, per troppi migranti e famiglie provenienti da un contesto migratorio la disoccupazione, la mancanza di opportunità di istruzione o formazione e la scarsa interazione sociale continuano a rappresentare una sfida. Nel 2019 ad esempio le prospettive di impiego per i cittadini di paesi terzi erano ancora molto ridotte, arrestandosi intorno al 60 % delle persone di età compresa tra i 20 e i 64 anni, rispetto al 74 % circa per i cittadini del paese ospitante. Questi dati, che suscitano preoccupazione tra i cittadini circa la velocità e il grado di integrazione, costituiscono un motivo legittimo di politica pubblica per intervenire in modo incisivo.

L'integrazione dei migranti e delle loro famiglie è pertanto un elemento chiave della più ampia agenda dell'UE per la promozione dell'inclusione sociale. Sebbene la politica di integrazione sia principalmente una competenza nazionale, dall'adozione del piano d'azione del 2016⁷⁰ l'UE ha intensificato il proprio sostegno agli Stati membri e agli altri portatori di interessi. La rete europea sull'integrazione si adopera per promuovere la cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'integrazione e l'apprendimento reciproco. L'UE ha inoltre rafforzato la cooperazione con gli enti locali e regionali e la società civile e ha creato nuovi partenariati con i datori di lavoro e le parti sociali ed economiche⁷¹. La Commissione ha recentemente rinnovato il partenariato europeo per l'integrazione con queste ultime per offrire ai rifugiati opportunità di integrazione nel mercato del lavoro europeo⁷². Ciò dovrebbe portare a un ulteriore dialogo e a una futura cooperazione per attirare le competenze di cui la nostra economia ha bisogno.

Questi lavori devono ora essere approfonditi per assicurare a tutti possibilità concrete di partecipare alla nostra economia e alla nostra società. Nell'ambito della priorità relativa alla promozione dello stile di vita europeo, la Commissione adotterà un **piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione per il periodo 2021-2024**. L'integrazione dei migranti e delle loro famiglie sarà un aspetto fondamentale di questo processo. Tramite questo lavoro saranno definiti orientamenti strategici e azioni concrete per promuovere l'inclusione dei migranti e una più ampia coesione sociale, riunendo i portatori di interessi e riconoscendo un ruolo chiave agli attori regionali e locali. Il piano, che si baserà su tutte le politiche e gli

⁶⁹ Fonte delle statistiche presentate nel presente paragrafo: Eurostat. Non sono inclusi i dati del Regno Unito.

⁷⁰ COM(2016) 377 final del 7 giugno 2016.

⁷¹ Iniziative [partenariato europeo per l'integrazione](#) e ["Datori di lavoro uniti per l'integrazione"](#); sostegno all'iniziativa del Comitato delle regioni ["Città e regioni per l'integrazione"](#).

⁷² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_20_1561

strumenti pertinenti in settori chiave quali l'inclusione sociale, l'occupazione, l'istruzione, la salute, l'uguaglianza, la cultura e lo sport, spiegherà in che modo l'integrazione dei migranti dovrebbe far parte degli sforzi volti a conseguire gli obiettivi dell'UE per ciascuna area di intervento. Un obiettivo fondamentale sarà garantire che i migranti traggano pieno beneficio dal pilastro europeo dei diritti sociali, riconoscendo che le persone provenienti da un contesto migratorio (ad esempio migranti nati all'estero o di seconda generazione) si trovano spesso ad affrontare sfide di integrazione analoghe a quelle dei cittadini di paesi terzi. Le azioni comprenderanno il sostegno diretto alle persone attive "sul campo" e copriranno l'intero spettro di misure necessarie per accompagnare i migranti e le loro famiglie nel cammino verso un'integrazione e un'inclusione sociale efficaci. La Commissione ha aperto una consultazione per raccogliere il parere dei portatori di interessi, dei cittadini e dei migranti sulle possibili azioni volte a promuovere l'integrazione e l'inclusione sociale dei migranti e dei cittadini dell'UE provenienti da un contesto migratorio.

Per garantire che i migranti siano attivamente coinvolti nello sviluppo delle politiche migratorie dell'UE, la Commissione sta creando un gruppo informale di esperti sulle opinioni dei migranti che anzitutto contribuirà alla preparazione del piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione, ma che sarà anche in grado di fornire consulenza e di mettere al servizio della Commissione le proprie competenze per l'elaborazione e l'attuazione di iniziative in tutti i settori della migrazione e dell'asilo.

Azioni principali

La Commissione intende:

- adottare un piano d'azione globale sull'integrazione e l'inclusione per il periodo 2021-2024 e
- attuare il partenariato europeo rinnovato per l'integrazione con le parti sociali ed economiche ed esaminare la possibilità di estendere la futura cooperazione al settore della migrazione di forza lavoro.

3. PROSSIME TAPPE

Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo definisce l'approccio organico necessario per rendere la gestione della migrazione in Europa equa, efficiente e sostenibile. L'UE dovrà ora dimostrare la volontà di trasformare il nuovo patto in realtà e l'unico modo di evitare il ripetersi di eventi come quelli osservati a Moria questo mese è istituire un sistema all'altezza della sfida. Un quadro comune europeo per la gestione della migrazione è l'unico strumento in grado di ottenere l'effetto necessario: è fondamentale riunire le politiche in questo modo se vogliamo offrire chiarezza e risultati cosicché i cittadini possano avere fiducia nella capacità dell'Unione di ottenere risultati solidi e umani.

Un sistema di questo tipo può funzionare solo se dispone degli strumenti necessari per produrre risultati: un quadro giuridico rigoroso in grado di dare le indicazioni chiare di cui c'è bisogno e di stabilire le priorità opportune per instaurare un clima di fiducia reciproca, con norme solide e giuste per coloro che necessitano di protezione internazionale e per coloro che non hanno diritto di soggiornare. La migrazione deve essere al centro di partenariati reciprocamente vantaggiosi con i paesi terzi per migliorare in modo efficace la sua gestione. Servono un approccio intelligente alla migrazione legale, per sostenere la necessità economica di talenti e la necessità sociale di integrazione, e risorse economiche sufficienti che rispecchino le responsabilità e i benefici comuni delle politiche migratorie dell'UE, all'interno e all'esterno dell'Unione.

Infine, servono la determinazione e l'impegno di tutti. Per questo motivo il nuovo patto è fondato su consultazioni approfondite con il Parlamento europeo e il Consiglio, con gli Stati membri e con i portatori di interessi. Il patto affonda le sue radici nei nostri valori, ma porterà anche i frutti auspicati. La Commissione ritiene che il risultato sia un equilibrio tra interessi e necessità che merita il sostegno di tutti e invita ora il Parlamento europeo e il Consiglio a imprimere un nuovo slancio al processo. Un primo passo dovrebbe essere il raggiungimento di un'intesa comune sul nuovo meccanismo di solidarietà e sugli elementi di responsabilità sotto forma dell'introduzione di accertamenti preliminari all'ingresso e di una nuova procedura di frontiera entro la fine di quest'anno, seguito rapidamente dall'adozione dell'intero pacchetto legislativo richiesto. Grazie al lavoro di squadra, l'UE può e deve garantire che una politica veramente comune in materia di migrazione e asilo diventi rapidamente una realtà.