



Consiglio
dell'Unione europea

**Bruxelles, 10 ottobre 2014
(OR. en)**

14141/14

**JAI 765
ASIM 88
FRONT 215
RELEX 826
COMIX 544**

NOTA PUNTO "A"

Origine:	presidenza
Destinatario:	Consiglio
Oggetto:	Progetto di conclusioni del Consiglio: "Adoperarsi per una migliore gestione dei flussi migratori"

Si invita il Consiglio ad adottare, quali conclusioni del Consiglio, il testo riportato nell'allegato della presente nota.

Adoperarsi per una migliore gestione dei flussi migratori

Approccio strategico e priorità operative

La riunione informale dei ministri GAI, tenutasi a Milano l'8 luglio dopo l'adozione degli orientamenti strategici per il settore GAI da parte del Consiglio europeo, ha confermato l'impegno comune a superare l'attuale polarizzazione seguendo i principi di solidarietà/responsabilità e a sviluppare una visione e un'azione comuni a livello dell'UE.

La sfida connessa all'aumento dei flussi migratori e lo spostamento delle rotte di accesso all'UE, anche in conseguenza delle misure prese a livello nazionale, deve essere affrontata con interventi comuni. Ciò è ancora più importante dal momento che i flussi migratori non interessano solo i paesi che si trovano in prima fila ma l'Europa nel suo insieme, anche a causa degli imponenti movimenti secondari che si registrano.

Le pressioni riscontrate alle frontiere terrestri tra la Grecia e la Turchia, e tra la Bulgaria e la Turchia, si concentrano ora prevalentemente sul Mediterraneo. Al contempo l'instabilità alla frontiera orientale (Ucraina), le minacce emergenti in Medio Oriente (Iraq), come nei paesi situati lungo la via della seta, e i flussi dai Balcani occidentali devono essere attentamente sorvegliati perché hanno il potenziale di creare nuove pressioni a cui l'Europa, nel complesso, deve essere pronta a rispondere tempestivamente.

In quest'ottica la presidenza ha presentato alcune proposte di azione possibile per definire un approccio sostenibile, fondato sui tre pilastri, allo scopo di rispondere alla pressione migratoria in maniera strutturale e andare oltre le misure immediate di emergenza. Tale approccio potrebbe fungere da falsariga per affrontare eventuali sfide future e potrebbe essere adattato alle esigenze specifiche di nuove situazioni che si presentassero.

I tre pilastri includono la cooperazione con i paesi terzi, con un'attenzione speciale alla lotta contro i passatori e i trafficanti di esseri umani, il rafforzamento della capacità di FRONTEX di reagire con flessibilità e tempestività ai rischi e alle pressioni emergenti, e infine azioni dell'UE atte a sostenere e dare piena attuazione al nostro sistema europeo comune di asilo, anche attraverso una maggiore cooperazione operativa. Questo approccio strategico e operativo si fonda sui risultati della Task Force "Mediterraneo" e mira a razionalizzarne l'attuazione in maniera flessibile, adattandoli alle tendenze emergenti in materia di flussi migratori.

Dal momento che il punto nevralgico dei flussi migratori è attualmente il Mediterraneo, e interessa l'Europa nel suo insieme, le attività precise da realizzare nel breve periodo dovrebbero incentrarsi principalmente in tale zona operativa.

I. Azioni in cooperazione con i paesi terzi

L'azione nei paesi terzi dovrebbe in primo luogo riguardare i seguenti paesi chiave, poiché si trovano attualmente nel crocevia dei movimenti migratori: Africa occidentale (**Niger, Mali, Ciad, Gambia, Ghana, Mauritania, Senegal, Nigeria**), Africa orientale (**Sudan, Etiopia, Eritrea, Somalia**), Africa settentrionale (**Libia, Egitto, Algeria, Marocco, Tunisia**), e poi la regione limitrofa della Siria (**Giordania, Libano, Turchia, Iraq**) in quanto questi paesi stanno sostenendo il peso del flusso di rifugiati siriani e sono sottoposti a una pressione estrema. In **Libia** è necessario compiere ogni sforzo per incentivare la creazione di condizioni propizie al possibile avvio di un dialogo politico globale, anche sulle questioni migratorie. Nel breve periodo occorre sostenere le attività svolte dalle organizzazioni internazionali sul terreno. Attenzione dovrebbe anche andare ai paesi che si trovano lungo la via della seta, tra cui in particolare Afghanistan, Pakistan e Bangladesh.

Nello specifico, è necessario dare avvio alle seguenti iniziative senza indugio, soprattutto per impedire viaggi pericolosi via mare:

- a) individuare, in collaborazione con le autorità tunisine, egiziane e libiche, le modalità per limitare la disponibilità di imbarcazioni dalla Tunisia e dall'Egitto, sostenendo nello stesso tempo tali paesi nella gestione dei flussi migratori;
- b) sfruttare meglio le reti di ufficiali di collegamento nei paesi terzi incaricati della lotta contro il traffico di persone, allo scopo di promuovere uno scambio di informazioni più efficiente;
- c) vagliare anche la possibilità di lanciare, ove opportuno, iniziative nel settore del contrasto, ad esempio le squadre investigative comuni, con i paesi terzi interessati, allo scopo di impedire e perseguire la tratta di persone e il traffico di migranti;
- d) fare in modo che EUROPOL sia rapidamente aggiornato su tutte le informazioni utili per la lotta contro i passatori, informazioni raccolte alle frontiere dell'UE dai servizi di sorveglianza degli Stati membri e da FRONTEX. Per questa iniziativa si presuppone un'intensificazione delle attività di cooperazione tra le polizie, in Europa, nel campo del traffico di persone, con il coordinamento di EUROPOL. In questo contesto FRONTEX e EUROPOL dovrebbero rapidamente mettere a punto il loro accordo sul trattamento dei dati personali;
- e) rafforzare le capacità proprie dei pertinenti paesi terzi in tema di gestione delle frontiere e della migrazione, segnatamente in Etiopia e Niger, ma anche in Libia, Egitto e Tunisia, anche fornendo assistenza tecnica;
- f) proseguire il dialogo e la cooperazione con le autorità turche nella prospettiva di uno smantellamento delle reti di passatori, allo scopo di un tempestivo scambio di informazioni e di un rafforzamento delle attività congiunte con gli Stati membri dell'UE nonché del conseguimento della piena attuazione dell'accordo di riammissione;
- g) adoperarsi per avviare un dialogo su migrazione, mobilità e sicurezza con l'Egitto e il Libano;
- h) sviluppare nell'Africa settentrionale e nel Corno d'Africa programmi di sviluppo e protezione regionale nuovi e rafforzati e attuare appieno il programma vigente di sviluppo e protezione regionale nel Medio Oriente;
- i) attuare la strategia dell'UE per il Sahel, allo scopo di contribuire alla sicurezza, stabilità e governance della regione;

- j) proporre un numero credibile di luoghi di reinsediamento, su base volontaria, per offrire una via legale alternativa e contribuire a stabilizzare le comunità di rifugiati, di concerto con l'UNHCR. Tenendo presenti gli sforzi compiuti dagli Stati membri interessati da flussi migratori, tutti gli Stati membri dovrebbero dare il loro contributo a questo obiettivo in modo equo ed equilibrato, anche grazie al sostegno del Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF);
- k) in linea con le conclusioni del Consiglio di giugno, i paesi terzi dovrebbero essere appoggiati nella costruzione di capacità atte a fornire assistenza a coloro che rientrano;
- l) rafforzare l'uso delle azioni comuni dell'UE sul rimpatrio, in particolare con il coordinamento di FRONTEX, anche attraverso la partecipazione volontaria degli Stati membri al vigente progetto pilota sul rimpatrio, nonché i programmi di rimpatrio volontario assistito (AVR) condotti da organizzazioni internazionali e ONG;
- m) realizzare le campagne d'informazione già pianificate, e valutare se avviarne altre, sui rischi connessi alla migrazione irregolare e le opportunità di accesso legale in Europa;
- n) persuadere le autorità dei paesi nordafricani a partecipare alla rete Seahorse per il Mediterraneo.

Le iniziative suesposte, che andrebbero avviate in linea con l'approccio globale in materia di migrazione e mobilità, anche fondandosi sui partenariati per la mobilità, e che dovrebbero continuare ad affiancarsi a iniziative a lungo termine volte ad affrontare le radici dei flussi migratori, contribuiranno a **stabilizzare le comunità di migranti, tenendo conto delle necessità di coloro che, tra queste, sono vulnerabili** nonché a **smantellare le reti criminali** che traggono profitto dal traffico di migranti e dalla tratta di esseri umani, anche allo scopo di prevenire viaggi pericolosi verso l'UE. Esse dovrebbero altresì fornire ai paesi terzi incentivi per impegnarsi in modo globale e acquisirne la titolarità. È necessario identificare altri incentivi più consistenti in tutte le politiche e gli strumenti dell'UE per incoraggiare nei paesi terzi una cooperazione più stretta e fondata su partenariati in tema di migrazione. Nei paesi di transito si potrebbero istituire centri gestiti dall'UNHCR/OIM, allo scopo di realizzare le azioni indicate alle lettere h), j) e l) in maniera coerente, offrendo in tal modo forme concrete di solidarietà e sostegno ai paesi terzi interessati. Anche l'EASO, nella sua dimensione esterna, potrebbe svolgere un ruolo utile per la realizzazione di varie azioni.

Il servizio europeo per l'azione esterna, la Commissione e gli Stati membri che hanno relazioni consolidate con i paesi terzi summenzionati dovranno collaborare fianco a fianco per raggiungere questi obiettivi, mettendo a disposizione le competenze di cui dispongono in questi campi.

Infine, dovremmo approfittare dell'esperienza positiva del processo di Rabat, **diretto alle rotte migratorie dell'Africa occidentale**, e verificare la possibilità di estenderne il modello ad altre regioni africane, soprattutto l'Africa orientale che rappresenta una delle principali rotte di accesso all'UE, partendo dall'iniziativa UE-Corno d'Africa in materia di rotte migratorie per quanto riguarda la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (Processo di Khartoum). Al riguardo anche il quadro EUROMED Migration dovrebbe essere sfruttato.

II. Gestione rafforzata delle frontiere esterne e FRONTEX

La messa in atto della sorveglianza delle frontiere esterne dell'UE rappresenta un interesse vitale per tutti gli Stati membri. Questi dovrebbero cooperare strettamente con Frontex per consolidare la presenza dell'agenzia nel Mediterraneo. **In particolare, nel Mediterraneo centrale la nuova operazione congiunta Triton dev'essere schierata senza indugi. Nel corso del dispiegamento dell'operazione, sarà garantito il totale coordinamento** con le misure d'emergenza prese dall'Italia, nell'ottica di un loro rapido progressivo ritiro. L'operazione congiunta coordinata da Frontex, che dev'essere conforme al mandato di questa agenzia, mira a confermare l'impegno dell'UE nei confronti della sorveglianza delle frontiere esterne comuni, sotto totale controllo civile.

L'obiettivo succitato può essere raggiunto tramite le azioni seguenti:

- sulla base di un'analisi del rischio e delle necessità specificate dallo Stato membro (o dagli Stati membri) di accoglienza e da Frontex per l'area operativa, saranno definiti i mezzi, le risorse e i moduli necessari per l'operazione congiunta rafforzata di Frontex;

- gli Stati membri dovrebbero mettere a disposizione dell'agenzia i mezzi operativi supplementari necessari;
- le risorse di bilancio per lo schieramento dell'operazione coordinata da FRONTEX dovrebbero essere provviste dalla Commissione e dall'autorità di bilancio nell'ambito degli stanziamenti esistenti dell'UE.

L'operazione rafforzata FRONTEX potrebbe anche integrare strumenti operativi volti all'identificazione dei migranti, alla comunicazione di informazioni e al vaglio dei casi vulnerabili o delle persone necessitanti di cure mediche in modo da provvedere alle loro necessità al momento dello sbarco. L'EASO potrebbe anche prestare ausilio in questi compiti, nell'ambito del proprio mandato.

Il rafforzamento delle risorse finanziarie di FRONTEX per incentivarne le capacità operative dovrà essere reso sostenibile dal 2015 in poi, nell'ambito del normale ciclo di bilancio e entro il massimale globale del quadro finanziario pluriennale, e dovrà fondarsi sull'analisi globale del rischio effettuata da FRONTEX, che abbracci tutte le frontiere aeree, terrestri e marittime dell'UE, al fine di consentire un rischieramento flessibile dei mezzi per rispondere alle minacce e alle sfide emergenti.

Gli Stati membri potrebbero avvalersi della possibilità fornita dal nuovo Fondo Sicurezza interna - Frontiere per assegnare risorse in base ai rispettivi programmi nazionali allo scopo di finanziare il sostegno operativo nel settore della gestione delle frontiere¹.

¹ *ad es.* costi connessi con le operazioni volte a garantire il controllo effettivo delle frontiere esterne: gli Stati membri possono utilizzare fino al 40% dell'importo assegnato tramite il Fondo Sicurezza interna - Frontiere ai programmi nazionali per finanziare il sostegno operativo.

III. Azione a livello di Stati membri - Accoglienza e rilevamento delle impronte digitali

A breve termine l'UE deve agire per assicurare l'attuazione totale e coerente del sistema europeo comune di asilo. A tal fine tutti gli Stati membri devono avere come priorità gli investimenti e la creazione della capacità per garantire un sistema nazionale flessibile di accoglienza e asilo, in grado di rispondere a flussi improvvisi². Inoltre, per far fronte ai grandi movimenti secondari all'interno dell'UE, che si stanno attualmente verificando, occorre trovare soluzioni destinate a contrastare il modus operandi congegnato dalle reti di passatori che mira ad eludere il sistema EURODAC (rilevamento delle impronte digitali e identificazione dei migranti). Al tempo stesso, è necessario prestare sostegno agli Stati membri sotto pressione.

Per questo motivo gli Stati membri, nel tempo stesso in cui assicurano l'attuazione totale e coerente del sistema europeo comune di asilo, dovrebbero anche adoperarsi, in particolare, ai fini dell'identificazione, della registrazione e del rilevamento delle impronte digitali in modo sistematico, procedendo, tra l'altro, come segue:

- 1) accertarsi che le impronte digitali siano rilevate a terra, immediatamente dopo il fermo in relazione all'attraversamento irregolare delle frontiere, nel pieno rispetto del regolamento EURODAC;
- 2) adottare misure restrittive per impedire la fuga qualora i migranti rifiutino il rilevamento delle impronte digitali, sempre nel rispetto dei diritti fondamentali;
- 3) informare tempestivamente i migranti dei loro diritti e obblighi nonché delle conseguenze derivanti dal mancato rispetto delle regole sull'identificazione.

² Per esempio in Italia è in corso un riesame approfondito del sistema di accoglienza e di asilo con l'obiettivo di istituire un sistema a tre livelli, con nuovi centri per la primissima accoglienza in cui i migranti saranno ospitati per il tempo strettamente necessario a trasferirli a luoghi di smistamento più grandi. Questi ultimi, circa 20 in tutto, costituiranno la spina dorsale del sistema e saranno la sede in cui saranno svolte attività di vaglio, tra cui il rilevamento delle impronte digitali e la prima valutazione delle domande d'asilo. La terza fase comporterà l'integrazione definitiva dei rifugiati nel sistema locale di accoglienza già esistente (SPRAR) attualmente in fase di ampliamento per affrontare le nuove sfide.

In parallelo, allo scopo di sostenere gli Stati membri sotto pressione, tutti gli Stati membri dovrebbero sfruttare appieno gli strumenti esistenti in virtù del regolamento di Dublino, applicando le disposizioni sul ricongiungimento familiare, anche attraverso il rafforzamento dei sistemi di rintracciamento della famiglia, e grazie a un maggior uso della clausola di sovranità, in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. Occorre inoltre esplorare la possibilità di utilizzare in maniera più sistematica procedure prioritarie, accelerate e di frontiera in circostanze giustificate, secondo quanto previsto dalla legislazione in vigore. L'EASO dovrebbe essere pronto a sostenere gli Stati membri in questi sforzi e continuare a portare avanti il suo progetto pilota in tema di trattamento congiunto. Al sostegno agli Stati membri sotto pressione, contribuisce anche il ricorso alla ricollocazione, su base volontaria, tenendo al contempo presenti gli sforzi già compiuti dagli Stati membri interessati.

Seguito

Le priorità operative qui definite dovrebbero essere realizzate da tutti i soggetti in questione, senza indugi e con il coordinamento della Commissione europea che manterrà uno stretto collegamento con il servizio europeo per l'azione esterna e il Consiglio. La Commissione è invitata a riferire al Consiglio, ove necessario, attraverso una scheda di valutazione ad hoc incentrata sui tre pilastri sulla situazione dell'attuazione delle azioni summenzionate, e in particolare in merito alla Task Force "Mediterraneo". Una prima relazione potrebbe essere prevista per il Consiglio GAI di dicembre.