

4. Gli orientamenti europei

Alessia Di Pascale

1. Considerazioni introduttive

L'anno 2019 è stato contrassegnato dalle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo e dalla nomina di una nuova Commissione. Nonostante le aspettative di un'affermazione dei partiti euroscettici e "sovranisti", e gli interrogativi sull'impatto che tali orientamenti avrebbero esercitato sulle politiche di immigrazione e asilo, i due tradizionali gruppi politici (popolari e socialisti) sono rimasti maggioritari, pur avendo subito un notevole ridimensionamento. Il nuovo Presidente del Parlamento europeo e la nuova Presidente della Commissione hanno, quindi, affrontato espressamente le tematiche migratorie nei rispettivi discorsi, subito dopo la nomina, in continuità con la precedente linea politica, ponendo l'accento sulla necessità di rivedere il sistema Dublino e, più in generale, il Sistema comune europeo di asilo, in modo da garantire, da un lato, la solidarietà e, dall'altro lato, attenuare le differenze tra Stati membri.

Un'attenzione necessaria ed inevitabile per un tema cruciale per l'Unione europea e rispetto al quale, come constatato dalla stessa Commissione nella relazione sullo stato di attuazione dell'Agenda europea sulla migrazione nel marzo 2019, malgrado le azioni intraprese e i risultati conseguiti negli ultimi anni, i problemi fondamentali restano irrisolti. La Commissione ha pertanto posto l'accento, oltre che sulla necessaria riforma del Sistema comune europeo di asilo, sulla revisione delle norme in materia di rimpatrio ai fini di una maggiore efficacia, sul controllo delle frontiere e sul rafforzamento di canali sicuri, regolari e legali per le persone bisognose di protezione internazionale e per i migranti regolari¹.

¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, *Relazione sullo stato di attuazione dell'Agenda europea sulla migrazione*, COM(2019) 126 def. del 6.3.2019, p. 2.

2. Solidarietà tra Stati membri, ripartizione degli oneri e mancata riforma del Sistema comune europeo di asilo

A fronte di un complessivo calo degli arrivi irregolari nell'Unione europea (150.000 persone nel 2018, un dato inferiore del 90% rispetto al 2015), nel 2018 sono state presentate negli Stati membri dell'Unione europea circa 586.000 nuove domande di protezione internazionale². Tale cifra segna un'ulteriore riduzione (-10%) rispetto al 2017, e riporta sostanzialmente ai dati del 2014, prima del picco di oltre un milione di domande annuali registrate nel biennio successivo, nel pieno della c.d crisi migratoria. I dati relativi alla prima metà del 2019 paiono confermare le cifre del 2018.

Tabella 1. Prime domande di protezione internazionale

Anno	
2014	562.280
2015	1.256.610
2016	1.206.045
2017	654.610
2018	586.235

Fonte: Eurostat – Prime domande di protezione internazionale

Nel 2018 le domande di protezione internazionale sono state presentate principalmente in Germania, Francia, Grecia, Italia e Spagna (il 72% di tutte le richieste nell'UE e nei paesi associati Schengen). Come nel 2017, i principali paesi di origine sono stati Siria, Afghanistan e Iraq, ma si è registrato un considerevole aumento di domande da parte di migranti originari di paesi esenti dal visto Schengen, in particolare Venezuela, Georgia, e Colombia. Nel 2018, sulla base della comparazione delle impronte digitali presenti nella banca dati Eurodac, emerge che Germania e Francia (ove sono state presentate rispettivamente il 28% e il 19% delle domande) sono i principali paesi di destinazione verso cui cercano di spostarsi i migranti, anche se hanno fatto ingresso altrove (Grecia e Italia, ma anche Spagna, che nel 2018 ha registrato un aumento degli arrivi del 131% rispetto

² Dati Eurostat, *Asylum statistics*, 2019, disponibili su: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/5777.pdf>. I dati mettono in rilievo che i richiedenti sono in gran parte giovani (il 79% ha meno di 35 anni) e prevalentemente maschi. Molti i minori non accompagnati (19.700) che hanno richiesto protezione internazionale. Nel 2018 sono state emesse negli Stati membri quasi 582.000 decisioni in primo grado e altre 309.000 decisioni a seguito di un ricorso. 217.000 decisioni in primo grado e 116.000 in appello hanno ricevuto esito positivo, con il riconoscimento di uno status di protezione. Più in dettaglio, in primo grado, 122.000 persone hanno ottenuto lo status di rifugiato, 62.000 lo status di protezione sussidiaria e 33.000 un permesso di soggiorno per motivi umanitari.

al 2017). L'Italia, peraltro, risulta il paese con la maggiore riduzione delle domande presentate (da circa 126.000 nel 2017, ovvero il secondo paese dopo la Germania, a meno di 50.000 nel 2018).

Questi dati mettono in luce con evidenza i perduranti limiti e le incongruenze dell'attuale Sistema comune europeo di asilo: da un lato, gli ingressi continuano ad avvenire, come è ovvio, in larga parte nei paesi più esposti alle frontiere, dall'altra parte, come espressamente riconosciuto dalla Commissione, la distribuzione delle domande di protezione internazionale rimane sbilanciata³, essendo un nucleo ristretto di Stati (non necessariamente coincidente con quello di primo ingresso) investito di due terzi delle domande. Pertanto, se l'effettiva applicazione del criterio di primo ingresso implicherebbe un conseguente significativo onere in capo ai suddetti paesi, restano forti le spinte verso i c.d. movimenti secondari, certamente incentivate anche dalle perduranti difformità dei sistemi di asilo negli Stati membri⁴.

A fronte di tali ormai risapute contraddizioni, non è stato possibile attuare la riforma del Sistema comune europeo di asilo, avviata con l'obiettivo di superare quanto meno le più macroscopiche aporie tra i sistemi di asilo nazionali, nonostante per cinque proposte (regolamento qualifiche, direttiva accoglienza, regolamento sull'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, regolamento EURODAC, regolamento sul quadro europeo per il reinsediamento) i negoziati fossero ad uno stadio avanzato. Malgrado i numerosi richiami a intensificare gli sforzi ai fini dell'adozione della riforma prima delle elezioni del Parlamento europeo⁵, le divergenze tra gli Stati membri sono risultate insuperabili e non è stata accolta la proposta della Commissione di approvare i testi separatamente. In tale scenario il tema della solidarietà e della ripartizione degli oneri resta un nodo cruciale ed irrisolto, su cui gli Stati membri sembrano incapaci di addivenire ad una posizione comune⁶.

³ COM(2018) 798 def., p. 5.

⁴ Si vedano le *Schede informative sulle proposte prossime all'adozione*, allegate a COM(2018) 798 def. ove si pone in luce, in particolare, la perdurante difformità nei tassi di riconoscimento tra gli Stati membri.

⁵ Oltre alla comunicazione della Commissione, COM(2018) 798 def., si vedano le conclusioni del Consiglio europeo del 13-14 dicembre 2018.

⁶ Varie presidenze consecutive del Consiglio, compresa la presidenza austriaca nel secondo semestre 2018, che ha sostenuto la nozione di "solidarietà obbligatoria", hanno cercato di elaborare un meccanismo di solidarietà bilanciato da una componente di responsabilità. Tuttavia, a più di due anni di distanza dalla presentazione della proposta della Commissione, le posizioni degli Stati membri sono rimaste divergenti, impedendo al Consiglio di adottare un mandato per avviare i negoziati con il Parlamento europeo, malgrado lo statuto prioritario attribuito a questa riforma dai legislatori, COM(2018) 798 def., p. 20.

Con riferimento alla ripartizione dei migranti soccorsi in mare, la Commissione a marzo ha prospettato l'adozione di disposizioni temporanee relative agli sbarchi, che istituirebbero un approccio coordinato (rispetto alle risposte di portata limitata e contingente finora attuate)⁷. I temi della solidarietà sono stati discussi anche nel corso della riunione informale del Consiglio Giustizia e Affari interni promossa dalla Presidenza finlandese e svoltasi a Helsinki il 18 luglio, in occasione della quale i governi italiano e maltese hanno presentato una proposta volta ad istituire un meccanismo di redistribuzione obbligatorio⁸, e poi nella successiva riunione informale organizzata dalla Francia a Parigi il 22 luglio, sugli aspetti relativi alla migrazione nel Mediterraneo. La difformità di vedute tra Stati membri non sono celate nelle conclusioni, ove si afferma che solo "alcuni partecipanti" ritengono che gli sforzi per garantire una riforma sostenibile del Sistema comune europeo di asilo, compreso il regolamento Dublino, dovrebbero essere proseguiti sulla base di un equilibrio tra responsabilità e solidarietà, compreso un meccanismo di ricollocazione, tenendo conto delle persone sbarcate a seguito di operazioni di ricerca e salvataggio, come previsto nelle conclusioni⁹ del Consiglio europeo del 28 giugno 2018, nonché delle capacità di accoglienza degli Stati membri, quali popolazione, superficie e PIL.

Non si registrano sviluppi per quanto attiene alle iniziative ipotizzate lo scorso anno, in merito alla creazione di centri europei controllati e di piattaforme di sbarco regionale (cfr. il precedente Rapporto). Con riferimento a tali ipotesi, in un parere reso a novembre 2018, il servizio giuridico del Parlamento europeo ha posto in luce le criticità, sul piano giuridico, rinviando ad un maggiore approfondimento degli istituti¹⁰. Ma tali proposte, già contrastate da diversi Paesi Terzi al momento della loro presentazione, continuano a suscitare viva opposizione¹¹.

⁷ COM(2019) 126 def. del 6 marzo 2019, p. 9.

⁸ Italy-Malta Non-paper (Proposal from the Ministries of Interior) *New scenarios, new rules: for a legal framework on irregular migration by sea and for a reform of asylum strategies*, Consiglio Giustizia e Affari interni, 18 luglio 2019, disponibile su: <https://www.state-watch.org/news/2019/jul/eu-Italy-%20Malta-Non-paper.pdf>.

⁹ *Conclusions des échanges tenus lors de la réunion informelle sur les migrations en Méditerranée, le 22 juillet 2019, à Paris*, disponibili su : <https://ue.delegfrance.org/reunion-informelle-sur-les>.

¹⁰ Parere del Servizio giuridico del Parlamento europeo del 9 novembre 2019, disponibile su: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/publications/avis/2018/0601/EP-PE_AVS\(2018\)0601_XL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/publications/avis/2018/0601/EP-PE_AVS(2018)0601_XL.pdf).

¹¹ *EU-ALS Summit overshadowed by AU document thwarting EU plans for "Disembarkation Platforms"*, ECRE, 1° marzo 2019, disponibile su: <https://www.ecre.org/eu-las-summit-overshadowed-by-au-document-thwarting-eu-plans-for-disembarkation-platforms/>.

2.1 La creazione di vie di accesso legali alla UE per i richiedenti protezione internazionale

Maggiore successo sembrano aver riscosso i programmi di reinsediamento, ovvero di trasferimento di singoli individui in evidente bisogno di protezione internazionale da un paese terzo ad uno Stato membro consenziente. Se nel biennio 2015-2017 avevano potuto beneficiare di un programma di reinsediamento circa 28.000 persone, sulla base del fabbisogno globale di reinsediamento stimato dall'UNHCR (pari a 1,2 milioni di persone), e dando seguito ai ripetuti inviti rivolti dall'Agenzia a tutti i paesi ad aumentare progressivamente le dimensioni dei loro programmi di reinsediamento, in linea con le intenzioni espresse nella Dichiarazione di New York¹², nel 2017 la Commissione aveva esortato gli Stati membri ad offrire nuovi posti per 50.000 persone entro il 31 ottobre 2019¹³. A tal fine erano stati resi disponibili 500 milioni di euro sul Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (AMIF), gli Stati membri ricevendo una somma forfettaria di 10.000 euro per ciascuna persona reinsediata. Tale programma è, pertanto, proseguito e l'obiettivo si è finora realizzato per circa due terzi. A giugno erano state reinsediate oltre 32.000 persone, pari al 64% dell'obiettivo.

La necessità di sviluppare e promuovere canali di ingresso legale verso l'Unione europea è stata a più riprese sottolineata nel corso del 2018 e appare un tema di crescente attenzione e discussione. In occasione del discorso sullo stato dell'Unione 2018, il Presidente Juncker aveva presentato la comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio, Ampliare l'offerta di percorsi legali verso l'Europa, componente indispensabile di una politica migratoria equilibrata e globale¹⁴, incentrata sul reinsediamento a fini umanitari e sui canali di migrazione per motivi di lavoro. Ad ottobre 2018 la Commissione aveva, poi, pubblicato un nuovo studio relativo agli schemi di sponsorizzazione privata, analizzandone la fattibilità e la rilevanza, quali possibili canali di ingresso di persone bisognose di protezione nell'Unione europea. Lo studio rivela la presenza di una varietà eterogenea di schemi tra gli Stati membri, con riferimento ai requisiti di accesso e alle responsabilità, status e diritti ad essi associati, rispetto ai quali sono esaminate possibili opzioni di intervento dell'Unione europea in materia. Le conclusioni

¹² La dichiarazione di New York per i rifugiati e i migranti del 19 settembre 2016 è stata adottata da tutti i 193 Stati membri delle Nazioni Unite. Gli Stati hanno espresso l'intenzione di accrescere il numero, e ampliare la gamma, dei percorsi legali disponibili per ammettere o reinsediare i rifugiati dai Paesi Terzi.

¹³ *Raccomandazione della Commissione del 3.10.2017 sul rafforzamento dei percorsi legali per le persone bisognose di protezione internazionale*, C(2017) 6504 final, si rinvia ai precedenti rapporti.

¹⁴ *Contributo della Commissione europea alla riunione dei leader, Salisburgo, 19-20 settembre 2018*, COM(2018) 635 def. del 12.9.2018.

optano, in questa fase, per misure di sostegno e finanziamento, piuttosto che per interventi più incisivi, di tipo normativo¹⁵.

Un altro tema di grande interesse in merito alla definizione di canali di ingresso legali verso l'Unione europea è rappresentato dai c.d. visti umanitari, ovvero visti rilasciati nei Paesi Terzi che consentono l'accesso ai fini della richiesta di protezione in uno Stato membro dell'Unione europea. Tale tipologia di visti ha assunto rilievo a seguito del caso X. e X. c. Belgio, esaminato dalla Corte di giustizia nel 2017, e relativo a una domanda di visto per motivi umanitari avanzata presso le autorità consolari belghe in Libano da una famiglia siriana, al fine di raggiungere il Belgio e ivi domandare asilo. La Corte concluse, tuttavia, che una tale tipologia di richieste di visto rilevi esclusivamente nell'ambito del diritto nazionale e non di quello dell'Unione. Da allora il tema non ha cessato di alimentare il dibattito tra i giuristi, e vede ora la Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo investita dell'esame di un caso simile¹⁶. L'11 dicembre 2018 il Parlamento europeo ha, inoltre, approvato una risoluzione recante raccomandazioni alla Commissione concernenti i visti umanitari¹⁷, ove sottolineava l'urgente necessità di percorsi sicuri e legali verso l'Unione e chiedeva alla Commissione di presentare, entro il 31 marzo 2019, sulla base dell'articolo 77, par. 2, lett. a), T.fue, una proposta di regolamento istitutiva di un visto umanitario europeo, sulla base delle raccomandazioni figuranti in allegato. La Commissione ha accolto con favore l'interesse del Parlamento europeo, ma ha ritenuto sufficiente la ricordata proposta di regolamento per la definizione di un quadro dell'Unione per il reinsediamento (nel pacchetto per la riforma del Sistema comune europeo di asilo), in quanto "ha il potenziale per raggiungere l'obiettivo perseguito dall'iniziativa del Parlamento" e ha qualificato la creazione di un diritto soggettivo all'ammissione come "politicamente non fattibile"¹⁸.

¹⁵ *Study on the feasibility and added value of sponsorship schemes as a possible pathway to safe channels for admission to the EU, including resettlement*, Bruxelles, 2018, disponibile su: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-publication/1dbb0873-d349-11e8-9424-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-77978210>.

¹⁶ Corte EDU, *M.N. e altri c. Belgio*, ricorso n. 3599/18, introdotto il 10 gennaio 2018. F. Gatta (2019).

¹⁷ *Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 dicembre 2018 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti i visti umanitari*, P8_TA(2018)0494.

¹⁸ *European Commission, Follow up to the European Parliament non-legislative resolution with recommendations to the Commission on Humanitarian Visas*, 1° aprile 2019. La Commissione si è riservata la possibilità di valutare la necessità di misure supplementari per l'ammissione nel territorio degli Stati membri per le persone bisognose di protezione internazionale, in sede di valutazione dell'applicazione del regolamento che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento, quando sarà adottato.

Da ultimo, il sostegno politico verso l'istituzione di corridoi umanitari è stato espressamente affermato dalla neoeletta Presidente della Commissione¹⁹, e costituisce probabilmente l'elemento più innovativo del programma di insediamento. Su tali aspetti, ci si può aspettare pertanto attenzione e nuove iniziative nei prossimi anni, da parte della nuova Commissione.

3. Rimpatrio e riammissione

La limitata efficacia della politica di rimpatrio rimane una grande preoccupazione dell'Unione, sia in termini di credibilità agli occhi dell'opinione pubblica europea, sia quale fattore dissuasivo dei flussi irregolari, anche intraeuropei. Il tasso di esecuzione delle misure ha segnato un'ulteriore diminuzione, passando da circa 229.000 (a fronte di circa 486.000 ordini di espulsione) nel 2016 a 170.360 nel 2018 (a fronte di 478.155 ordini di espulsione)²⁰. Con l'intento di migliorarne l'efficacia, e recependo le richieste del Consiglio europeo di giugno 2018, nel settembre 2018 la Commissione aveva presentato una proposta di direttiva²¹ volta a riformare l'attuale, contrastata, direttiva rimpatri. La proposta introduce, tra l'altro, una nuova procedura di frontiera per il rimpatrio e tenta di chiarire alcune previsioni sull'adozione delle decisioni di allontanamento e sui ricorsi avverso di esse, nonché di razionalizzare le norme sulla concessione di un periodo per la partenza volontaria, stabilendo un quadro per la concessione di assistenza finanziaria, materiale e in natura ai migranti irregolari disposti a rimpatriare volontariamente. La proposta modifica, inoltre, le norme relative al trattenimento ai fini dell'esecuzione del rimpatrio, prevedendo che questo abbia in ogni caso una durata minima di tre mesi ed introducendo un nuovo motivo legato alla circostanza che il cittadino di Paesi Terzi costituisca un pericolo per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale. Essa pone, altresì, in capo ai migranti, un obbligo di cooperazione con le autorità competenti degli Stati membri in tutte le fasi delle procedure di rimpatrio, la cui inosservanza costituisce motivo obiettivo per la valutazione circa la sussistenza del rischio di fuga. Tuttavia, l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, nel parere reso

¹⁹ Orientamenti politici per la prossima Commissione Europea (2019-2024) - *Un'Unione più ambiziosa: Il mio programma per l'Europa*, p. 19.

²⁰ Dati Eurostat al 23.9.2019.

²¹ *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi Terzi il cui soggiorno è irregolare (rifusione)*, COM(2018) 634 def.

sulla proposta²², ha messo in luce l'estrema complessità, dal punto di vista giuridico, del tema dell'allontanamento. L'efficacia del sistema non può essere valutata solo in termini numerici, essendo necessario operare un adeguato bilanciamento tra interessi contrapposti, come emerge dalla copiosa giurisprudenza delle corti europee e in particolare dalle 26 decisioni interpretative della direttiva, emesse dalla Corte di giustizia dalla sua entrata in vigore del 2009.

La cooperazione con i Paesi Terzi, ai fini del rimpatrio dei cittadini stranieri in posizione irregolare, rappresenta un altro aspetto essenziale della politica di contrasto all'immigrazione irregolare e in tale ambito si è intensificata l'azione dell'Unione, anche mediante il ricorso a strumenti informali, che suscitano diverse perplessità sul piano giuridico, per il mancato rispetto di quelle procedure previste dai Trattati per la conclusione di accordi internazionali. In aggiunta ai 17 accordi di riammissione in vigore e ai negoziati avviati con altri sei Stati (Bielorussia, Nigeria, Tunisia, Cina, Giordania e Algeria, oltre al Marocco, con cui dovrebbero riprendere), nel corso degli ultimi due anni sono state convenute intese operative con sei paesi (Afghanistan, Guinea, Bangladesh, Etiopia, Gambia, Costa D'Avorio), con l'obiettivo di rafforzare la cooperazione sulla riammissione (su questi aspetti si rinvia al precedente Rapporto).

Considerata la preminente importanza attribuita alla cooperazione dei Paesi Terzi, soprattutto per quanto attiene alla fase preliminare di identificazione dei rimpatriandi, la Commissione ha affermato l'opportunità di attivare una più ampia gamma di "effetti leva". Il collegamento tra la politica dei visti e quella di rimpatrio è sempre stato stringente, la facilitazione e la liberalizzazione dei visti avendo spesso rappresentato la contropartita nei negoziati sulla riammissione. E il rilascio dei visti è diventato un esplicito strumento di pressione a seguito della riforma del Codice dei visti, intervenuta nel 2019, che consente di applicare procedure più rigorose per il rilascio dei visti, nei confronti di Paesi Terzi non cooperativi nel rimpatrio e nella riammissione²³.

²² *The Recast Return Directive and its fundamental rights implications – Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights*, 10 gennaio 2019, disponibile su: <https://fra.europa.eu/en/opinion/2019/returns-recast>.

²³ *Regolamento (UE) 2019/1155 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, recante modifica del regolamento (CE) n. 810/2009 che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti)*, in GU L 188 del 12.7.2019, p. 25 ss. Ai sensi del nuovo art. 25-bis del codice visti, la Commissione valuta regolarmente, con cadenza almeno annuale, la cooperazione dei Paesi Terzi in materia di riammissione, sulla base di una serie di parametri, ed esamina eventuali notifiche degli Stati membri concernenti problemi pratici sostanziali e persistenti, riscontrati nella cooperazione con un Paese Terzo in materia di riammissione di migranti in situazione irregolare.

5. Il controllo e la gestione delle frontiere

Il tema del controllo delle frontiere si delinea come uno dei principali ambiti di intervento dell'Unione europea nel corso del 2019. Sono proseguiti i negoziati relativi alla proposta di regolamento presentata nel settembre 2018 dalla Commissione e che, a soli due anni dall'istituzione della nuova Guardia di frontiera e costiera europea, ne modifica l'assetto²⁴, con l'intenzione di rafforzarne ulteriormente la capacità operativa²⁵. Nelle conclusioni del 28 giugno 2018, il Consiglio europeo aveva, infatti, chiesto di rafforzare ulteriormente il ruolo di sostegno dell'Agenzia, anche nella cooperazione con i Paesi Terzi e nei rimpatri, ampliandone il mandato e dotandola di un corpo permanente per garantire un controllo efficace delle frontiere esterne dell'UE. Sebbene dal 2011 l'Agenzia sia giuridicamente in grado di acquistare o affittare le proprie attrezzature tecniche, l'insufficienza delle risorse di bilancio (nel 2018 pari a 320 milioni di euro per lo svolgimento di tutte le attività) ne ha reso difficile l'attuazione pratica. Per colmare le persistenti lacune nella messa in comune volontaria di attrezzature tecniche degli Stati membri, la proposta prevede di dotare la Guardia di frontiera e costiera europea di un corpo permanente di 10.000 persone (pari all'8,7% delle 115.000 guardie di frontiera nazionali) e di mezzi propri, con un'attribuzione finanziaria complessiva per il periodo 2021-2027 di oltre 11 miliardi di euro, necessari per lo svolgimento degli accresciuti compiti dell'Agenzia. Le norme proposte consentiranno, infatti, alla Guardia di frontiera e costiera europea di fornire sostegno tecnico e operativo agli Stati membri nelle operazioni di rimpatrio. Parimenti le nuove norme sono intese a rafforzare la cooperazione con i Paesi Terzi, attribuendo all'Agenzia un ambito di azione più ampio e non limitato alla cooperazione ai paesi confinanti. Per quanto attiene a questi ultimi si segnala l'entrata in vigore del primo accordo di status²⁶, sottoscritto con l'Albania

²⁴ La Guardia costiera e di frontiera europea rappresenta lo sviluppo di Frontex. Quest'ultima era stata istituita nel 2004, con un budget limitato a 5,5 milioni di euro e l'assenza di agenti e mezzi propri, per i quali doveva richiedere la disponibilità agli Stati membri. Pur essendo le risorse e il mandato dell'Agenzia europea per la gestione delle frontiere stati progressivamente ampliati, essi hanno continuato ad apparire inadeguati.

²⁵ *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla Guardia di frontiera e costiera europea e che abroga l'azione comune n. 98/700/GAI del Consiglio, il regolamento (UE) n. 1052/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio*, COM(2018) 631 def.

²⁶ In virtù dell'articolo 54, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, relativo alla Guardia di frontiera e costiera europea, l'Agenzia europea della Guardia di frontiera e costiera può coordinare la cooperazione operativa tra gli Stati membri e i Paesi Terzi in relazione alla gestione delle frontiere esterne. Può effettuare interventi alle frontiere esterne che coinvolgono uno o più Stati membri e Paesi Terzi confinanti con almeno uno di tali Stati membri, previo accordo di tale Paese Terzo confinante, anche nel territorio di tale Paese Terzo. In particolare, nei casi in

(altri sono stati siglati tra luglio 2018 e febbraio 2019 con Bosnia Erzegovina, Macedonia, Montenegro e Serbia), e l'avvio a fine maggio 2019 della prima operazione congiunta sul territorio di un paese confinante non UE. Le squadre dell'Agenzia sono state inviate, insieme alle guardie di frontiera albanesi, alla frontiera greco-albanese per rafforzare la gestione delle frontiere e incrementare la sicurezza alle frontiere esterne dell'UE, in pieno accordo con tutti i paesi interessati. Pur fornendo la Guardia di frontiera e costiera europea sostegno e assistenza, a livello tecnico e operativo (ad es. nello svolgimento dei controlli ai valichi), l'Albania resta responsabile della gestione delle proprie frontiere.

A margine del Consiglio "Giustizia e affari interni" tenutosi a giugno 2019 a Lussemburgo, Europol e la Guardia costiera e di frontiera europea hanno sottoscritto un nuovo piano d'azione comune, che istituisce un meccanismo di cooperazione strutturale tra le due agenzie per intensificare lo scambio di informazioni, garantire una più stretta cooperazione nelle loro relazioni esterne, produrre analisi strategiche comuni, impegnarsi in una programmazione congiunta, scambiare personale e funzionari di collegamento e sviluppare programmi di formazione comuni.

Prosegue l'attuazione dei sistemi informatici centralizzati su larga scala per la raccolta, il trattamento e la condivisione di informazioni relative alla gestione delle frontiere, alla migrazione e alla sicurezza, sviluppati dall'Unione europea negli ultimi anni. Tra questi, il sistema di ingressi/uscite (*Entry/Exit System - EES*), istituito alla fine del 2017. Nel febbraio 2019 sono state adottate quattro decisioni di esecuzione relative allo sviluppo e alla realizzazione tecnica. Il "sistema di ingressi/uscite" dovrebbe essere operativo nel 2021, e prevede la registrazione di data, ora e luogo d'ingresso e di uscita dei cittadini di Paesi Terzi che attraversano le frontiere degli Stati membri presso cui l'EES è operativo, sostituendo l'attuale processo di timbratura manuale dei passaporti, nonché del respingimento di cittadini di Paesi Terzi ai quali sia stato rifiutato l'ingresso per un soggiorno di breve durata e l'autorità dello Stato membro che ha rifiutato l'ingresso e la relativa motivazione. Il sistema consentirà, inoltre, di calcolare la durata del soggiorno autorizzato dei cittadini di tali Paesi Terzi e generare segnalazioni destinate agli Stati membri allo scadere del soggiorno autorizzato. Nel giugno 2019, si è svolta una riunione informale tra Commissione europea, l'Agenzia dell'Unione europea per la gestione ope-

cui è previsto che le squadre della Guardia costiera e di frontiera europea saranno utilizzate in un Paese Terzo in interventi nell'ambito dei quali i membri delle squadre disporranno di poteri esecutivi, o nel caso in cui altre attività in Paesi Terzi lo richiedano, l'Unione conclude con il Paese Terzo interessato un accordo sullo status con cui sono definiti tutti gli aspetti necessari all'esecuzione delle attività (ambito dell'operazione, responsabilità civile e penale, compiti e competenze dei membri delle squadre).

rativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (EU-LISA) e i rappresentanti delle associazioni dei vettori, con l'obiettivo di fornire informazioni sui nuovi obblighi incombenti ai sensi dei nuovi regolamenti UE che istituiscono il sistema di ingresso/uscita (EES) e il sistema europeo di informazione e autorizzazione di viaggio (ETIAS).

A maggio 2019 sono, inoltre, stati adottati due regolamenti volti ad assicurare una migliore collaborazione tra i sistemi di informazione dell'UE relativi alla sicurezza, alla migrazione e alla gestione delle frontiere. Questo quadro di interoperabilità, indicato dalla Commissione tra le priorità legislative per il 2018-2019, dovrebbe facilitare l'accesso alle informazioni rilevanti per le guardie di frontiera e gli operatori di polizia, che potranno interrogare simultaneamente più sistemi d'informazione, effettuando controlli incrociati di dati biometrici e ricevendo segnalazioni in caso di identità multiple o false²⁷.

6. Il futuro della dimensione esterna delle politiche di immigrazione e asilo. La cooperazione con la Turchia

Confermando una tendenza ormai costante negli ultimi anni, la dimensione esterna delle politiche di immigrazione e asilo resta un aspetto essenziale e prioritario dell'azione dell'Unione europea, e le proposte presentate dalla Commissione per il prossimo Quadro Finanziario Pluriennale prevedono un consistente aumento dei finanziamenti destinati agli aspetti esterni della migrazione (quasi 35 miliardi per il periodo 2021-2027) (cfr. cap. di Van Wolleghem in questo volume). Tale azione si sviluppa in due direzioni: da un lato la cooperazione nel contenimento dei flussi, dall'altro l'intervento su quelle che, nel lessico della Commissione, sono definite le "cause profonde della migrazione". Tali profili erano ben presenti nell'Agenda europea del 2015, con cui la Commissione aveva posto i capisaldi delle proprie politiche, tanto con riferimento alla situazione emergenziale, quanto nel medio-lungo periodo, e sono stati ribaditi dalla neoe-

²⁷ Regolamento (UE) 2019/817 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019, che istituisce un quadro per l'interoperabilità tra i sistemi di informazione dell'UE nel settore delle frontiere e dei visti e che modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) n. 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 e (UE) 2018/1861 del Parlamento europeo e del Consiglio e le decisioni 2004/512/CE e 2008/633/GAI del Consiglio, in GUUE L 135 del 22.5.2019, p. 27 ss. e regolamento (UE) 2019/818 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019, che istituisce un quadro per l'interoperabilità tra i sistemi di informazione dell'UE nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria, asilo e migrazione, e che modifica i regolamenti (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 e (UE) 2019/816, in GUUE L 135 del 22.5.2019, p. 85 ss.

letta Presidente della Commissione, la quale, nel discorso dinanzi al Parlamento europeo nel luglio 2019, ha sottolineato la necessità di offrire ai paesi di origine e di transito una cooperazione equa, nell'interesse di entrambe le parti, nonché di promuovere la diplomazia, lo sviluppo economico, gli investimenti, la stabilità e la sicurezza affinché le persone abbiano delle prospettive.

In tale ambito, l'Africa resta centrale e facendo seguito al Consiglio europeo di giugno 2018 che aveva invitato a sviluppare "un nuovo quadro che consenta di accrescere sostanzialmente gli investimenti privati degli africani e degli europei", nel settembre successivo, in occasione del discorso sullo Stato dell'Unione, la Commissione aveva pubblicato una comunicazione riguardante una nuova alleanza Africa-Europa per gli investimenti e l'occupazione sostenibili, nell'ambito del partenariato tra l'Unione europea e l'Unione africana²⁸. Prosegue, inoltre, l'attuazione del Fondo fiduciario di emergenza dell'Unione europea per l'Africa (cfr. cap. di Merotta in questo volume), un meccanismo di finanziamento rivolto a ventisei paesi africani raggruppati in tre regioni (Sahel e lago Ciad, Corno d'Africa e Nord Africa), che si avvale di fondi sia dell'UE che degli Stati membri (ad agosto 2019 con un'allocazione di 4,6 miliardi di euro, Germania e Italia sono i due Stati membri che contribuiscono maggiormente), rivolto ai diversi settori individuati al vertice di La Valletta del 2015, che ne prevede l'istituzione. Il Consiglio strategico, presieduto dalla Commissione europea e composto da rappresentanti degli Stati membri dell'UE e altri donatori, nel corso della sua sesta riunione svoltasi nel giugno 2019, ha confermato il valore aggiunto dello strumento nel rafforzare il dialogo politico con i paesi partner, ma ha sottolineato l'insufficienza delle risorse ai fini della prosecuzione delle attività oltre il 2019²⁹. L'appello è stato raccolto dal Consiglio Affari esteri tenutosi il successivo 15 luglio che, nell'ambito della discussione sugli aspetti esterni della migrazione, ha sottolineato la necessità di aumentare le risorse del fondo.

Sul piano della cooperazione per il contenimento dei flussi, grande interesse riveste il Marocco, che già oggi rappresenta il secondo paese destinatario della cooperazione nel settore della migrazione tra i paesi vicini³⁰, dopo la Libia, e con cui si prevede di attuare un partenariato più stretto,

²⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, *Comunicazione riguardante una nuova alleanza Africa-Europa per gli investimenti e l'occupazione sostenibili: far avanzare allo stadio successivo il nostro partenariato per gli investimenti e l'occupazione*, COM(2018) 643 def. del 12.9.2018.

²⁹ Verbale della sesta riunione del fondo fiduciario per l'Africa, 14 giugno 2019, disponibile su: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/minutes_6th_board_meeting_eutf_africa_0.pdf

³⁰ Per un dettaglio di tale cooperazione si veda la scheda *EU cooperation on migration with Morocco*, disponibile su: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eu-morocco-factsheet.pdf>.

che l'Unione auspica possa portare ad un avanzamento dei negoziati sulla riammissione e la facilitazione dei visti, avviati nei primi anni duemila e poi sospesi³¹. Alla fine del 2018 è stato pertanto approvato uno stanziamento di 140 milioni di euro per il rafforzamento della gestione delle frontiere (che si aggiunge ad un pacchetto di 182 milioni di euro a supporto dello sviluppo del Paese in vari settori).

La Commissione ha sottolineato la necessità di migliorare le condizioni dei migranti in Libia, altro snodo cruciale ai fini del contenimento degli arrivi verso l'Unione europea. Oltre a promuovere programmi di rimpatrio volontario assistito insieme ad UNHCR e OIM (35.000 persone coinvolte tra il 2017 e il 2018), nell'ambito del fondo fiduciario per l'Africa dal 2016 sono stati stanziati quasi 135 milioni di euro per la protezione dei migranti (in particolare 29 milioni nel marzo 2018 a sostegno dei migranti vulnerabili in Libia) e quasi 90 milioni per la gestione delle frontiere e della migrazione (45 milioni approvati nel dicembre 2018), in particolare per il rafforzamento della capacità operativa della guardia costiera libica³². In tale quadro va menzionato l'*Emergency Transit Mechanism*, promosso dall'Unione europea a margine del quinto vertice Unione africana-Unione europea (UA-UE), svoltosi il 29 e 30 novembre 2017 ad Abidjan (Costa d'Avorio) ed attuato sulla base di un accordo sottoscritto tra UNHCR e Niger alla fine del 2017. Sulla base di tale programma, l'UNHCR provvede ad identificare i rifugiati e i richiedenti asilo più vulnerabili detenuti nei centri di detenzione libici, i quali posso essere evacuati, su base volontaria, in particolare in Niger, dove attendono, in condizioni protette, che i loro casi siano elaborati e presentati per il reinsediamento in Paesi terzi. Ad agosto 2019 avevano beneficiato di tale programma circa 4000 persone evacuate dalla Libia.

Infine, con l'obiettivo di rafforzare l'azione esterna nel settore delle migrazioni, è stato approvato il regolamento relativo alla creazione di una rete di funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione³³. Attualmente gli Stati membri, l'UE e le sue agenzie si avvalgono di oltre 450 funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione operanti nei Paesi Terzi e il regolamento stabilisce norme per rafforzarne la cooperazione e il coordinamento, attraverso la creazione di una rete europea di funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione. Tra i compiti assegnati ai

³¹ Per una ricostruzione storica dei complessi negoziati UE-Marocco sulla riammissione si veda Abderrahim, 2019.

³² Per un dettaglio di tale cooperazione si veda la scheda *EU cooperation on migration in Libya*, disponibile su: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eutf-noa-libya.pdf>.

³³ *Regolamento (UE) 2019/1240 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativo alla creazione di una rete di funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione*, in GUUE L 198 del 25.7.2019, p. 88 ss.

funzionari di collegamento, si segnala la raccolta di informazioni da utilizzare a livello operativo, strategico o a entrambi i livelli, attinenti tra l'altro ai controlli di frontiera, alle rotte, alla provenienza dei flussi, accesso alla protezione effettiva nei Paesi Terzi, capacità, competenze, strategie politiche, legislazione e prassi giuridiche di Paesi Terzi ecc. È inoltre prevista la creazione di un'apposita piattaforma per lo scambio di informazioni e statistiche.

6.1 La cooperazione con la Turchia

Prosegue la collaborazione con la Turchia sulla base della dichiarazione adottata nel marzo 2016. In attuazione del programma di reinsediamento da quel paese (che costituisce uno dei nodi cruciali della dichiarazione, prevedendosi che per ogni persona rinvia in Turchia, un rifugiato siriano sia reinsediato nell'Unione europea) tra il marzo 2018 e il febbraio 2019 sono state reinsediate circa 7.500 persone³⁴. Per quanto attiene ai rinvii in Turchia dei migranti giunti in Grecia irregolarmente, i risultati restano limitati: poco più di duemila migranti sono stati rinvii in Turchia dal marzo 2016³⁵. Dal giugno 2016, 3.421 migranti sono ritornati nel loro paese dalle isole greche, sostenuti dal Programma di ritorno volontario assistito e reinserimento (AVRRR) attuato dall'Unione europea insieme all'OIM.

Per quanto riguarda il Programma volontario di ammissione umanitaria, previsto da una raccomandazione della Commissione adottata nel 2015, pur essendo state approvate dagli Stati membri le necessarie procedure operative standard che ne definiscono le condizioni di attivazione, esso continua a non essere avviato³⁶. In merito al processo di liberalizzazione dei visti, anch'esso incluso nella dichiarazione del marzo 2016, nel rapporto 2019 sulla Turchia, la Commissione ha rilevato che non sono stati compiuti progressi nel conseguimento dei 72 parametri di riferimento previsti per l'armonizzazione della politica turca in materia di visti con quella dell'UE e la Turchia è stata invitata a prendere ulteriori misure per garantire il pieno allineamento³⁷. Questo rallentamento del processo è tra le

³⁴ Il numero totale di reinsediamenti dal 4 aprile 2016 ha raggiunto le 20.002 unità, di cui 1.362 nel 2019, 6.929 nel 2018 e 8.975 nel 2017. *Terza relazione annuale sullo strumento per i rifugiati in Turchia*, COM(2019) 174 def. del 10 aprile 2019, p. 4.

³⁵ Come rende noto la Commissione, dal 21 marzo 2016, 1 806 migranti sono stati rinvii dalla Grecia in Turchia nel quadro della dichiarazione UE-Turchia, e 601 nel quadro del protocollo bilaterale Grecia-Turchia, si veda COM(2019) 126 def., p. 4.

³⁶ Per maggiori dettagli si rinvia al precedente Rapporto.

³⁷ Commission staff working document, *Turkey 2019 Report*, SWD(2019) 220 final, del 29 maggio 2019.

cause di una tensione manifestatasi nel luglio 2019 e che ha portato il Ministro degli esteri turco ad annunciare la sospensione della Dichiarazione UE-Turchia³⁸.

7. Immigrazione legale e integrazione

Negli ultimi anni l'azione dell'Unione europea si è concentrata soprattutto sulla gestione dell'emergenza e sulla riforma del sistema di asilo, ponendo minore attenzione al tema dell'immigrazione legale ovvero delle condizioni di ingresso e soggiorno per motivi diversi dalla protezione, quali il lavoro, il ricongiungimento familiare, lo studio e i tirocini professionali³⁹. Nella ricordata comunicazione intitolata "Ampliare l'offerta di percorsi legali verso l'Europa, componente indispensabile di una politica migratoria equilibrata e globale", presentata dall'ex Presidente Juncker in occasione del discorso sullo stato dell'Unione 2018, la Commissione ha posto in luce la necessità di assicurare una gestione efficace della migrazione per motivi di lavoro al fine, da un lato, di ridurre gli incentivi verso l'utilizzo di canali irregolari, e, dall'altro lato, di attrarre talenti e competenze e di collegare le ammissioni alle esigenze del mercato del lavoro. Tuttavia, come per gli strumenti sull'asilo, non è stato raccolto neppure l'invito rivolto ad adottare, prima delle elezioni del Parlamento europeo del 2019, la proposta di revisione (presentata nel 2016) della direttiva sulla Carta blu, ovvero lo strumento che regola le condizioni di ingresso e soggiorno dei lavoratori altamente qualificati, rivelatosi finora di limitata portata⁴⁰.

Il 29 marzo la Commissione ha, poi, pubblicato i risultati dell'analisi condotta sul più ampio quadro normativo relativo alla c.d. immigrazione legale⁴¹. Adottato tra il 2003 e il 2016, tale quadro si applica a varie categorie di cittadini di Paesi Terzi e disciplina i diversi aspetti del processo di migrazione (in particolare condizioni di ammissione e residenza, parità di trattamento e mobilità all'interno dell'UE). Il controllo dell'adeguatezza, avviato nel 2016, ha comportato un processo di consultazione appropfon-

³⁸ *Turkey suspends deal with the EU on migrant readmission*, 24 luglio 2019, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/turkey-suspends-deal-with-the-eu-on-migrant-readmission>.

³⁹ In merito all'incidenza degli ingressi per motivi di lavoro si rinvia ai dati illustrati nel capitolo di Ortensi in questo Rapporto.

⁴⁰ Come posto in luce dalla Commissione, nel 2017, i 25 Stati membri dell'UE in cui è applicata la direttiva sulla Carta blu hanno rilasciato circa 11500 Carte blu (come primi permessi, vale a dire escludendo chi, in precedenza già residente nell'UE, ha cambiato status giuridico), rispetto ai circa 28500 permessi rilasciati nell'ambito dei programmi nazionali per lavoratori altamente specializzati, COM(2018) 635, p. 5.

⁴¹ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en.

dito, con il coinvolgimento del pubblico generale e delle principali parti interessate (Stati membri, Parlamento europeo, Comitato economico e sociale, organizzazioni non governative e parti sociali), come pure uno studio esterno. I risultati pongono in luce la generale adeguatezza allo scopo di questa legislazione, che consente un livello minimo di armonizzazione delle procedure, pur rilevando il limitato impatto sulla generalità dei flussi migratori ed evidenziando diversi profili di criticità. Nella stessa data, la Commissione ha altresì pubblicato tre relazioni sull'attuazione rispettivamente delle direttive relative allo status dei cittadini di Paesi Terzi lungo soggiornanti⁴², al ricongiungimento familiare⁴³ ed al permesso unico di soggiorno e lavoro⁴⁴.

Nelle più recenti comunicazioni della Commissione si rinviene, parimenti, un richiamo all'esigenza di sostenere l'integrazione dei cittadini di Paesi Terzi soggiornanti regolarmente, ritenuta un aspetto fondamentale per la gestione dei processi migratori, dati i persistenti divari sul piano occupazionale, sociale e di accesso ai servizi fondamentali, quali istruzione e sanità, tra cittadini degli Stati membri e stranieri. Il sostegno all'integrazione rappresenta un elemento centrale del proposto Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027.

8. Considerazioni conclusive

Il 2019 è stato un anno di transizione per l'Unione europea nel suo complesso, con il rinnovo di due istituzioni (Parlamento e Commissione), ma anche emblematico per le politiche di immigrazione e asilo, ricorrendo i vent'anni dall'attribuzione di competenze all'Unione europea in tali ambiti e dall'avvio delle stesse, con il celeberrimo programma di Tampere (ottobre 1999). I risultati raggiunti in questi anni, inframezzati da eventi che hanno certamente inciso e orientato l'azione dell'Unione (attacchi terroristici, processo di allargamento, crisi economica, emergenza migratoria, Brexit) sono stati significativi, ma insufficienti ad assicurare un vero governo del fenomeno, mettendo in luce soprattutto le profonde divergenze tra gli Stati membri.

I dati sulla pressione migratoria riportano alla situazione pre-crisi, consentendo all'Unione di operare in una situazione non emergenziale. Ciò imporrebbe alle rinnovate istituzioni di avviare finalmente un dibattito politico maturo e di dotarsi di strumenti giuridici idonei ad affrontare i temi della ripartizione degli oneri, dell'attuazione della solidarietà, della gestione di flussi migratori, nonché della cooperazione con i Paesi Terzi

⁴² COM(2019) 161 def. del 29.3.2019.

⁴³ COM(2019) 162 def. del 29.3.2019.

⁴⁴ COM(2019) 160 def. del 29.3.2019.