



Bruxelles, 12 febbraio 2016
(OR. en)

6056/16

JAI 94
ASIM 14
RELEX 101
FRONT 66
CADREFIN 8
ENFOPOL 33
PROCIV 5
VISA 35
JUR 73

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	10 febbraio 2016
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2016) 85 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO sullo stato di attuazione delle azioni prioritarie intraprese nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2016) 85 final.

All.: COM(2016) 85 final



Bruxelles, 10.2.2016
COM(2016) 85 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**sullo stato di attuazione delle azioni prioritarie intraprese nel quadro dell'agenda
europea sulla migrazione**

Comunicazione sullo stato di attuazione delle azioni prioritarie intraprese nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione

I INTRODUZIONE: GESTIRE LA CRISI DEI RIFUGIATI

Nel mondo vi sono oltre 60 milioni di rifugiati e sfollati interni — la più grave crisi dei rifugiati dalla fine della seconda guerra mondiale. I conflitti e le crisi in Siria e altrove hanno agito da detonatore, ma le tendenze demografiche di fondo, i cambiamenti climatici, la povertà, la globalizzazione dei trasporti e delle comunicazioni sono tutti fattori che hanno contribuito a questo numero record di arrivi di migranti e rifugiati nell'Unione europea nel 2015. Questa combinazione di elementi difficilmente potrà essere invertita nel prossimo futuro. Nel 2016 è quindi necessario rafforzare in modo radicale il sistema migratorio dell'UE. Dobbiamo andare oltre la gestione delle conseguenze dei flussi incontrollati e irregolari di persone ed essere effettivamente preparati a gestire tali flussi con strumenti organizzati e legali che permettano l'ingresso a chi ha bisogno di protezione e, al tempo stesso, l'identificazione e il rimpatrio rapidi ed efficaci di chi non ha diritto di restare nell'Unione europea.

Il secondo semestre del 2015 si è caratterizzato per un numero senza precedenti di ingressi irregolari nell'UE. Nell'ottobre 2015, all'apice del fenomeno, sono arrivate in Grecia oltre 200 000 persone in un solo mese. Sebbene siano sensibilmente diminuite a poco più di 60 000 in gennaio, le cifre rimangono elevate per i mesi invernali rispetto agli anni precedenti. L'intensificarsi del conflitto in Siria in questi ultimi giorni dovrebbe determinare un nuovo afflusso di rifugiati in Turchia. Ciò significa un ulteriore appello alla solidarietà europea, in linea con le responsabilità che l'UE ha assunto nell'ambito della convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati e con i valori umanitari che tutti gli Stati membri dell'Unione europea si sono impegnati a rispettare. L'UE deve inoltre adoperarsi affinché i rifugiati non abbiano più la necessità di intraprendere viaggi rischiosi, aiutandoli più vicino a casa. Un calo dei flussi è altamente auspicabile, considerato il sovraccarico che spesso grava sulle autorità nazionali e locali, ma non ci si può illudere di superare la crisi dei rifugiati senza affrontarne definitivamente le cause di fondo — instabilità, guerre e terrore nell'immediato vicinato dell'Europa, in particolare il perdurare del conflitto e delle atrocità in Siria. L'unica linea di condotta responsabile è affrontare questa realtà e spiegarla apertamente e onestamente ai cittadini; e intensificare gli sforzi per gestirne meglio e più efficacemente le conseguenze nell'Unione europea attraverso un approccio europeo più coordinato e conforme alle norme e ai valori dell'UE.

Negli ultimi mesi si è formata una rotta attraverso il Mediterraneo orientale e i Balcani occidentali lungo la quale i migranti si dirigono rapidamente verso nord attraversando una frontiera dopo l'altra, in fondamentale contraddizione con i principi del sistema europeo comune di asilo e le norme di Schengen. Ciò ha indotto diversi Stati membri a ripristinare temporaneamente i controlli alle frontiere interne, mettendo in discussione il corretto funzionamento dello spazio Schengen di libera circolazione e i suoi benefici per i cittadini e l'economia dell'UE. Anche la sicurezza è una questione di massima importanza, soprattutto dopo i recenti attentati terroristici sul suolo europeo, ed è stata invocata da alcuni Stati membri per giustificare tali misure temporanee. L'obiettivo deve essere quello di assicurare che chiunque arrivi nell'UE sia sottoposto a verifiche approfondite di sicurezza.

Negli ultimi sei mesi la Commissione europea si è impegnata coerentemente per dare una risposta europea rapida e coordinata. Ha presentato un'ampia serie di proposte intese a dotare gli Stati membri degli strumenti necessari per gestire l'elevato numero di arrivi, molte delle quali sono già state adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio: triplicazione della nostra presenza in mare; nuovo sistema di solidarietà in caso di emergenza per la ricollocazione dei richiedenti asilo dai paesi più colpiti; mobilitazione senza precedenti del bilancio (oltre 10 miliardi di euro) per affrontare

la crisi dei rifugiati e assistere i paesi più colpiti; nuovo quadro di coordinamento e cooperazione per i paesi dei Balcani occidentali; avvio di un nuovo partenariato con la Turchia; proposta ambiziosa per una nuova guardia costiera e di frontiera europea. Grazie a tutte queste misure stiamo rafforzando la politica di asilo e migrazione dell'UE per permettere all'UE di rispondere alle nuove sfide cui è confrontata.

Sebbene gli elementi costitutivi fondamentali di un sistema sostenibile di gestione della migrazione esistano ora su carta, la loro attuazione rapida e integrale in loco si fa ancora attendere. A dicembre la Commissione europea ha riferito sui progressi compiuti nell'esecuzione delle decisioni adottate dagli Stati membri concludendo che l'attuazione era troppo lenta. Due mesi più tardi sono stati compiuti progressi riguardo a una serie di questioni. Resta il fatto, tuttavia, che diversi termini non sono stati rispettati e che molti impegni sono lunghi dal potersi considerare adempiuti. È necessario che al livello più alto in tutti gli Stati membri siano assunte le responsabilità politiche per garantire che la risposta coordinata decisa a livello europeo sia in grado di far fronte con rapidità ed efficacia alla crisi dei rifugiati in loco, con l'azione delle autorità nazionali e locali, il sostegno dell'UE e l'assistenza messa a disposizione negli ultimi mesi.

Ripristinare una gestione ordinata delle frontiere sulla rotta del Mediterraneo orientale/dei Balcani occidentali è oggi la priorità assoluta dell'Unione europea. Nella prossima riunione del Consiglio europeo è opportuno che i leader si impegnino a prendere tutti i provvedimenti necessari per ristabilire l'ordine nel sistema migratorio e imporre il controllo dei flussi migratori irregolari e incontrollati attraverso la rotta del Mediterraneo orientale/dei Balcani occidentali entro la primavera. Ciò richiederà decisioni difficili, un'azione determinata, la responsabilità e la solidarietà di tutti gli Stati membri.

È di estrema importanza che tutti gli Stati membri si impegnino a porre fine all'atteggiamento permissivo nei confronti di chi si mostra propenso a chiedere asilo in altri paesi. Le persone che arrivano nell'Unione devono sapere che se hanno bisogno di protezione la troveranno, ma che non spetta loro decidere dove. Se non hanno i requisiti per beneficiare della protezione saranno rimpatriate, nel pieno rispetto del principio di non respingimento.

La Grecia e i paesi a monte sulla rotta dei Balcani occidentali avranno bisogno di un consistente sostegno per registrare e trattare efficacemente chi necessita di protezione e per rinviare rapidamente chi non ne ha bisogno nel suo paese d'origine o in un altro paese terzo sicuro attraverso cui è transitato. Gli altri Stati membri devono rispettare l'impegno di condividere la responsabilità di fornire accoglienza e rifugio a chi ne ha diritto, accelerando l'attuazione dei meccanismi di ricollocazione di emergenza già in vigore dal settembre 2015. Di conseguenza, sebbene la Grecia debba fare il necessario per tornare alla normale applicazione del controllo alle frontiere esterne Schengen e delle norme Dublino, non può essere lasciata sola ad affrontare le conseguenze della crisi dei rifugiati, ma dovrebbe continuare a ricevere il sostegno finanziario e l'assistenza tecnica dalle istituzioni e agenzie dell'UE e da tutti gli altri Stati membri onde poter far fronte alle responsabilità di Stato membro di primo ingresso conformemente alle norme UE stabilite di comune accordo.

La presente comunicazione fa il punto sull'attuazione delle azioni concordate per rispondere alla crisi dei rifugiati ed evidenzia i principali settori in cui è necessario intervenire maggiormente nell'immediato per riprendere il controllo della situazione. La Commissione fornirà un ulteriore contributo sulle modifiche più sostanziali necessarie per una politica migratoria sostenibile, in particolare la riforma del sistema Dublino, in vista del Consiglio europeo di marzo.

Per contribuire a gestire efficacemente la crisi dei rifugiati, i leader durante il Consiglio europeo di febbraio dovrebbero impegnarsi a:

- portare rapidamente a termine la creazione dei punti di crisi ("hotspot") in Grecia e in Italia, al fine di garantire la registrazione dei migranti e dei rifugiati e il sostegno agli stessi, in linea con il principio secondo il quale nessuno dovrebbe entrare nell'UE senza essere stato debitamente registrato e sottoposto al rilevamento delle impronte digitali; lo specifico sostegno dell'UE garantirà una maggiore capacità di accoglienza e il pieno funzionamento delle procedure di asilo e rimpatrio;
- porre fine all'atteggiamento permissivo e insistere sull'applicazione delle norme dell'UE in materia di asilo e gestione delle frontiere;
- dare una forte accelerazione al meccanismo di ricollocazione per attenuare la pressione sull'Italia e sulla Grecia;
- utilizzare in modo più rigoroso e coerente le disposizioni che consentono il rimpatrio dei richiedenti asilo verso paesi terzi sicuri;
- attuare l'approccio concordato per migliorare la cooperazione e il coordinamento tra i paesi lungo la rotta dei Balcani occidentali;
- intensificare notevolmente tutti gli sforzi per assicurare procedure di rimpatrio e riammissione efficaci e per affrontare le cause profonde della migrazione massimizzando tutte le forme di influenza, comprese le preferenze commerciali e lo sviluppo, affinché i paesi terzi si impegnino a risultati concreti;
- proseguire le azioni previste nel piano d'azione comune UE-Turchia onde arginare i flussi in provenienza dalla Turchia; attuare rapidamente i progetti nell'ambito dello strumento per i rifugiati in Turchia;
- rafforzare i controlli alle frontiere esterne, giungendo all'accordo sulla guardia costiera e di frontiera europea entro giugno, se non prima, e rendendola operativa durante l'estate;
- farsi carico dei bisogni primari dei migranti e rifugiati più vulnerabili, in particolare i bambini;
- rafforzare la capacità dell'Unione europea di offrire assistenza umanitaria ai paesi terzi e istituire una capacità di assistenza umanitaria all'interno dell'UE per sostenere i paesi che devono far fronte a un gran numero di rifugiati e migranti;
- intensificare il sostegno dell'UE ai rifugiati siriani, in particolare introducendo vie legali al reinsediamento e approvando il programma volontario di ammissione umanitaria con la Turchia, come raccomandato dalla Commissione il 15 dicembre 2015.

II. CHE COSA È STATO FATTO

II.1 Misure operative

Gestione dei flussi di migranti e rifugiati

Il soccorso in mare è stata la priorità principale dell'Unione europea. Nel 2015 le operazioni congiunte di Frontex **Triton** e **Poseidon** hanno permesso di soccorrere oltre 250 000 persone¹. Tali operazioni e

¹ Le risorse per l'operazione Triton nel Mediterraneo centrale sono state triplicate nel maggio scorso e 155 000 persone sono state soccorse tra il 1° gennaio 2015 e il 31 gennaio 2016. In dicembre 2015 l'azione nel Mediterraneo orientale è stata rafforzata attraverso Poseidon, e nello stesso periodo sono state soccorse oltre 107 000 persone.

l'invio nel mar Egeo di squadre Frontex di intervento rapido alle frontiere hanno contribuito a individuare più di un milione di migranti irregolari e a fermare oltre 900 presunti trafficanti.

L'azione dell'UE mira inoltre direttamente a combattere il traffico di migranti. Nel Mediterraneo meridionale e centrale l'operazione EUNAVFOR MED Sophia è entrata in una fase che autorizza a procedere a fermi, ispezioni, sequestri e dirottamenti, in acque internazionali, di imbarcazioni sospettate di essere usate per il traffico e la tratta di migranti. Finora ha permesso di soccorrere oltre 9 000 persone ed è pronta a estendere le sue operazioni in acque territoriali libiche, se gli sviluppi istituzionali e politici in Libia lo consentiranno.

Le agenzie dell'UE Frontex, Europol e Eurojust hanno potenziato la loro capacità di contrastare il traffico di migranti grazie a un maggiore coordinamento, a risorse aggiuntive e a una presenza permanente negli Stati membri sotto pressione. Raccogliendo informazioni in loco presso i punti di crisi aiutano le autorità nazionali a ottenere informazioni e avviare le indagini. Nel 2015 i dati di 10 735 nuove persone sospettate di essere collegate al traffico di migranti sono stati aggiunti alla banca dati Europol — che attualmente dispone di intelligence su oltre 38 600 sospettati. A breve, il 22 febbraio, Europol avvierà il Centro europeo contro il traffico di migranti, un polo d'informazione dell'UE sul traffico di migranti².

Avvalendosi del forte supporto mirato dell'UE, la Grecia e l'Italia hanno iniziato a istituire i **punti di crisi**³, alcuni dei quali sono già predisposti, per garantire lo screening, l'identificazione e il rilevamento delle impronte digitali dei cittadini di paesi terzi che arrivano in modo irregolare alle frontiere esterne dell'UE. La registrazione è la prima tappa essenziale nel controllo e nella gestione dei flussi. I punti di crisi sono stati concepiti per consentire a squadre integrate di guardie di frontiera di operare in strutture specializzate 24 ore su 24, 7 giorni su 7. Chiunque arrivi alle frontiere esterne dovrebbe essere registrato e sottoposto al rilevamento delle impronte digitali, e i suoi documenti dovrebbero essere oggetto di verifiche nelle banche dati di sicurezza nazionali e internazionali. I cittadini di paesi terzi che arrivano in modo irregolare dovrebbero essere reindirizzati verso uno dei tre meccanismi specifici: asilo nazionale, ricollocazione europea o rimpatrio. **La percentuale di migranti le cui impronte digitali sono inserite nella banca dati EURODAC è aumentata, passando in Grecia dall'8% nel settembre 2015 al 78% nel gennaio 2016, e in Italia dal 36% all'87% nello stesso periodo**⁴. Queste cifre dovrebbero salire ancora man mano che i punti di crisi diventano pienamente operativi. La Commissione ha una presenza permanente in entrambi gli Stati membri destinata esclusivamente ad aiutare le autorità nazionali. Attualmente nei punti di crisi vi sono solo 518 esperti Frontex e 21 esperti EASO, pochi rispetto alle necessità. La risposta degli Stati membri alla richiesta di squadre di intervento rapido ha avuto maggiore successo⁵.

La Commissione ha proceduto a una mobilitazione senza eguali del bilancio dell'UE, destinando oltre 10 miliardi di euro alla crisi dei rifugiati. Ad esempio, il rafforzamento dei finanziamenti di emergenza ha permesso di rendere disponibili nel 2015 174 milioni di euro, che sono stati rapidamente utilizzati e spesi integralmente entro la fine dell'anno. Nel 2016 sono stati resi disponibili 161 milioni di euro. Circa 146 milioni di euro in finanziamenti di emergenza sono stati assegnati alla Grecia.

² Oltre ad essere un polo d'informazione, il Centro (formato da 30 persone) potenzierà la cooperazione tra i principali organismi quali le unità di informazione finanziaria, l'unità addetta alle segnalazioni su Internet e i punti di contatto nazionali degli Stati membri.

³ Comunicazioni della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio: relazioni sui progressi compiuti nell'attuazione dei punti di crisi in Grecia (COM(2015) 678 final) e in Italia (COM(2015) 679 final) del 15 dicembre 2015. Cfr. gli allegati 2 e 3.

⁴ L'Italia e la Grecia sono tra i quattro Stati membri (assieme a Cipro e alla Croazia) nei cui confronti la Commissione aveva avviato un procedimento d'infrazione relativo al regolamento Eurodac.

⁵ L'attuale richiesta Frontex ha ricevuto un tasso di risposta dell'83%. L'EASO ha richiesto 374 esperti e ne sono stati messi a disposizione 201.

Un altro elemento chiave del sostegno dell'UE è stato la **ricollocazione**. La legislazione e le strutture necessarie per la ricollocazione di emergenza in altri Stati membri di 160 000 persone in evidente bisogno di protezione internazionale esistono già⁶. Il bilancio dell'UE ha stanziato 640 milioni di euro per sostenere la ricollocazione⁷. Il ritmo di avanzamento però è ben al di sotto di quanto necessario (cfr. la sezione sulla ricollocazione e l'allegato 4).

Per rispondere alle forti pressioni migratorie e alle particolari difficoltà incontrate dalla Svezia, in dicembre la Commissione ha proposto di sospendere temporaneamente gli obblighi di ricollocazione di tale paese. La Commissione ha proposto una sospensione analoga per l'Austria.

In dicembre la Commissione ha approvato un programma di 80 milioni di euro per aiutare la Grecia a sviluppare le **capacità di accoglienza** dei migranti e dei rifugiati onde raggiungere l'obiettivo convenuto di 50 000 posti supplementari, tra cui 20 000 posti per richiedenti asilo gestiti dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) utilizzando un sistema di buoni, e 7 000 posti nei punti di crisi. 14 950 posti sono stati individuati nell'ambito del sistema di buoni.

La Commissione ha istituito una task force sulla strategia di informazione dei migranti (MIS) per definire e diffondere **informazioni** utili ai richiedenti asilo riguardo ai loro diritti e obblighi. È essenziale che le persone sappiano di avere il diritto di chiedere asilo ma non quello di scegliere in quale Stato membro e che siano adeguatamente informate sulle implicazioni del meccanismo di ricollocazione. La prima serie di prodotti informativi sull'asilo e sulla ricollocazione è disponibile in 14 lingue⁸ ed è attualmente utilizzata dall'EASO nei punti di crisi.

Solidarietà e responsabilità

Il **meccanismo unionale di protezione civile** è stato utilizzato per fornire sostegno a cinque paesi; quattro richieste (dalla Serbia, dalla Slovenia, dalla Croazia e dalla Grecia) sono ancora in corso. In totale 15 paesi hanno offerto assistenza, fornendo, tra l'altro, tende, materiale da pernottamento, dispositivi di protezione individuale, apparecchi di riscaldamento, generatori e sistemi di illuminazione. La Commissione europea sostiene finanziariamente il trasporto dei mezzi di assistenza offerti dagli Stati partecipanti e facilita il coordinamento generale dei trasporti e della logistica. Di recente la Commissione ha aumentato il finanziamento, che attualmente copre l'85% dei costi di trasporto, ma alcune richieste di assistenza di taluni Stati membri sono ancora in sospeso, come descritto nell'allegato 9.

Si sono tenute riunioni settimanali organizzate dalla Commissione per monitorare il piano in 17 punti concordato durante la riunione dei leader sui flussi di rifugiati lungo la rotta dei **Balcani occidentali**, presieduta dal presidente Juncker. In un periodo in cui le comunicazioni erano quasi del tutto cessate, tale coordinamento è stato essenziale per ridurre il rischio che un paese prendesse inaspettatamente iniziative che avrebbero potuto avere ripercussioni su altri paesi. È stato inoltre disposto un sostegno diretto. La Commissione ha stanziato 10 milioni di euro⁹ alla Serbia e all'ex Repubblica iugoslava di

⁶ Al forum su ricollocazione e reinsediamento con gli Stati membri organizzato dalla Commissione in settembre, sono state concordate le diverse azioni per attuare la ricollocazione nella pratica.

⁷ Tra cui 20 milioni di euro in sovvenzioni concesse a dicembre per favorire l'attuazione in Grecia e una somma forfettaria di 6 000 euro per gli Stati membri per ogni persona ricollocata e 500 euro per i costi di trasferimento; questi ultimi saranno erogati agli Stati membri nella prossima tranche di fondi nell'ambito dei programmi nazionali AMIF e ISF.

⁸ Inglese, francese, spagnolo, italiano, portoghese, arabo, farsi, armeno, pashto, russo, somalo, albanese, tigrinya e urdu.

⁹ Oltre a 8 milioni di euro aggiuntivi nell'ambito del programma regionale.

Macedonia affinché aumentino la capacità operativa nella gestione della migrazione e ottengano risultati visibili. Tutto questo si aggiunge ai 22 milioni di euro stanziati per l'aiuto umanitario.

II.2 Dimensione esterna

Le dimensioni esterna e interna della migrazione sono strettamente interconnesse. L'UE si è adoperata sia per affrontare le cause profonde dell'intensificarsi dei flussi migratori, distinguendo tra i motivi che li generano e quelli che li agevolano, sia per far venire meno la necessità per i rifugiati di intraprendere viaggi pericolosi verso l'Europa, aiutandoli più vicino a casa. La sua azione si è inoltre incentrata sul rafforzamento della cooperazione in materia di gestione della migrazione con i paesi terzi di origine e di transito, come parte essenziale del loro partenariato bilaterale con l'UE e i suoi Stati membri.

Gli **sforzi diplomatici** per risolvere le crisi, quali quelle in Siria e in Libia, e contrastare la minaccia del Daesh vertono sulle cause profonde che generano i flussi, e mirano a creare un ambiente stabile in cui i rifugiati possano fare ritorno. Tale sforzo deve essere globale. Nel caso della Libia, l'UE si è impegnata a fornire supporto politico, finanziario e logistico alle iniziative delle Nazioni Unite volte a risolvere la crisi politica e di sicurezza. Negli ultimi mesi sono stati compiuti notevoli progressi, con la firma in dicembre dell'accordo politico libico. I progressi sono tuttavia fragili e devono essere rapidamente consolidati, e il governo di intesa nazionale dovrebbe godere di autorità sufficiente per poter affrontare le minacce e le sfide cui è confrontata la Libia. L'accordo firmato a dicembre deve essere seguito da un governo di intesa nazionale in grado di rispondere alle minacce e ai problemi che affliggono il paese: l'UE ha predisposto un pacchetto di sostegno di 100 milioni di euro per aiutare il futuro governo. Per quanto riguarda la Siria, oltre a essere il primo donatore di aiuti umanitari e allo sviluppo, l'UE ha svolto e continua a svolgere un ruolo chiave nell'istituzione e nell'attività del gruppo internazionale di sostegno alla Siria, compresi i lavori che hanno portato all'adozione unanime della risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU che definisce una tabella di marcia per il dialogo e il processo politico all'interno dello Stato siriano. Tuttavia, considerato l'intensificarsi dei combattimenti nel nord della Siria, occorre raddoppiare gli sforzi diplomatici.

L'UE ha risposto ai devastanti effetti della crisi siriana in vari modi. In termini di **aiuti umanitari alla Siria** e ai paesi limitrofi di accoglienza, il contributo del bilancio dell'UE ha superato i 400 milioni di euro nel 2015 — parte dell'impegno generale dell'UE di oltre 5 miliardi di euro di aiuti umanitari, allo sviluppo e alla stabilizzazione. Tra questi figura il sostegno diretto ai siriani in Siria e ai paesi con le percentuali più elevate di rifugiati siriani. Oltre 160 milioni di euro sono stati destinati a operazioni umanitarie in Siria, in settori quali l'assistenza sanitaria, la protezione, la fornitura di acqua, strutture igienico-sanitarie, generi alimentari e alloggi: 97 milioni di euro per i rifugiati in Libano, 58 milioni di euro per la Giordania e 35 milioni di euro per la Turchia. Il **Fondo fiduciario regionale dell'UE in risposta alla crisi siriana** rappresenta uno strumento particolarmente flessibile ed efficace per la messa in comune e la diffusione di assistenza da parte dell'UE e dei suoi Stati membri. Finora ha ricevuto 654 milioni di euro di contributi, sebbene i contributi nazionali non abbiano ancora raggiunto l'obiettivo di equiparare il contributo del bilancio dell'UE¹⁰. Il Fondo sostiene fino a 1,5 milioni di rifugiati siriani e le comunità di accoglienza messe a dura prova in Libano, Turchia, Giordania e Iraq fornendo istruzione di base e protezione dei minori, migliorando l'accesso all'assistenza sanitaria e le infrastrutture idriche e delle acque reflue e sostenendo le opportunità economiche e l'inclusione sociale. Come annunciato la scorsa settimana durante la **conferenza di Londra sul sostegno alla Siria e alla regione**, il contributo dell'UE per far fronte alla crisi in Siria nel 2016 raggiungerà 1,115 miliardi di euro. La Commissione sta adottando misure per garantire che il contributo dell'UE mantenga gli stessi livelli anche nel 2017. Nel corso della conferenza, la Commissione ha assunto un

¹⁰ Cfr. allegato 7. Finora sono stati impegnati 654 milioni di euro per il Fondo fiduciario per la Siria, con 594 milioni di euro provenienti dal bilancio dell'UE, ma solo 60,5 milioni di euro provenienti da 19 Stati membri.

ruolo guida nella risposta internazionale, proponendo lo sviluppo di "patti" per la Giordania e il Libano. Si tratta di ampi pacchetti che includono una serie di misure politiche in tutti i settori di competenza dell'Unione, in particolare le preferenze commerciali.

Il **vertice di La Valletta sulla migrazione** del novembre 2015 ha riunito i capi di Stato o di governo europei e africani per rafforzare la cooperazione in materia di migrazione tra i paesi di origine, transito e destinazione. Ha sottolineato la necessità di intensificare gli sforzi per contrastare l'immigrazione irregolare in Europa e integrare la migrazione nella cooperazione allo sviluppo, e ha concordato azioni concrete da attuare entro la fine del 2016. L'UE ha istituito un **Fondo fiduciario di emergenza per l'Africa** per la stabilità e la lotta contro le cause profonde della migrazione irregolare e del fenomeno degli sfollati e per la cooperazione in materia di migrazione con i paesi di origine e di transito. Il livello di finanziamento si avvicina a 1,9 miliardi di euro, ma anche in questo caso l'obiettivo che i finanziamenti nazionali corrispondano al finanziamento dell'UE è ben lungi dall'essere raggiunto, dato che i contributi nazionali sono inferiori a 82 milioni di euro¹¹. Sono già stati approvati progetti per un importo totale di oltre 350 milioni di euro, in settori quali la creazione di posti di lavoro, il miglioramento della gestione della migrazione e il rafforzamento della sicurezza¹². L'UE ha inoltre mantenuto il sostegno ai rifugiati e agli sfollati interni in Libia. A livello diplomatico, l'Alta rappresentante/Vicepresidente e la Commissione hanno inoltre avviato un'azione volta a includere la migrazione e la sicurezza nelle priorità politiche bilaterali con i paesi africani.

Il **piano d'azione comune UE-Turchia**¹³ ha segnato un importante passo avanti nella cooperazione per sostenere i siriani che beneficiano della protezione temporanea in Turchia e nella gestione della migrazione per affrontare la crisi dovuta alla situazione in Siria (cfr. la sezione sulla cooperazione con la Turchia). L'UE e gli Stati membri intensificheranno la cooperazione con la Turchia e aumenteranno significativamente il loro impegno politico e finanziario. Un importante contributo dell'UE, che rispecchia lo spirito di condivisione delle responsabilità, è il nuovo **strumento per i rifugiati in Turchia**, istituito dalla Commissione il 24 novembre 2015, con il finanziamento approvato dagli Stati membri il 3 febbraio 2016. Questo strumento mette insieme le risorse del bilancio dell'UE e degli Stati membri per fornire sin d'ora un pacchetto di assistenza globale e coordinato a sostegno di 2 milioni di profughi siriani in Turchia. Tale importo ammonterà a **3 miliardi di euro** nel periodo 2016-2017.

¹¹ Cfr. allegato 7.

¹² Ad esempio: Mali: 3 progetti per un valore di 43,5 milioni di euro per sostenere le autorità locali e la popolazione vulnerabile nel nord del Mali e per creare posti di lavoro in tutto il paese; Niger: due progetti per un valore di 32 milioni di euro che dovranno essere attuati nella regione di Agadez per aiutare le autorità a gestire i flussi migratori e promuovere alternative sostenibili alla migrazione irregolare; Senegal: un progetto del valore di 8 milioni di euro per aiutare le persone più vulnerabili nel paese migliorando le condizioni di vita e la resilienza delle popolazioni locali; processo di Khartoum: un progetto del valore di 40 milioni di euro per una migliore gestione della migrazione mediante lo sviluppo di capacità, la fornitura di materiale di base, lo sviluppo di politiche e normative in materia di tratta e traffico di esseri umani e la sensibilizzazione ai rischi della migrazione irregolare; Etiopia: un progetto del valore di 20 milioni di euro per migliorare le condizioni di vita dei migranti e dei rimpatriati attraverso la formazione professionale, la microfinanza e la creazione di posti di lavoro, allo scopo di creare le condizioni per il rimpatrio e la reintegrazione dei rifugiati etiopi; Somalia: un progetto del valore di 50 milioni di euro per sostenere la gestione del rimpatrio volontario di rifugiati somali in regioni stabili della Somalia, creando un ambiente favorevole al rimpatrio e alla reintegrazione.

¹³ Il piano d'azione comune è stato attivato al vertice dei capi di Stato o di governo dell'UE con la Turchia il 29 novembre 2015. Cfr. allegato 1.

III AZIONI PRIORITARIE NELLE PROSSIME SETTIMANE E NEI PROSSIMI MESI

La forte pressione esercitata dai flussi di rifugiati e migranti costituisce un'enorme sfida per la gestione della migrazione dell'UE. Le procedure di gestione delle frontiere e di asilo al primo punto di ingresso non sono state in grado di farvi fronte, il che si è tradotto in un flusso di rifugiati e migranti palesemente in contrasto con le norme di base del sistema di asilo dell'UE. I rifugiati stessi hanno tentato di recarsi nella destinazione da loro desiderata, mentre secondo le norme dell'UE dovrebbero chiedere protezione nel primo Stato membro dell'UE di arrivo. I paesi lungo la rotta, anziché adempiere alle proprie responsabilità di trattare le domande di asilo, hanno iniziato a considerarsi meri paesi di transito. Il risultato è stato una frammentazione nell'applicazione delle norme e una pressione sproporzionata e insostenibile anche su tre principali Stati membri di destinazione. Inoltre tale situazione ha reso molto più difficile avviare la ricollocazione. Ripristinare l'ordine in queste circostanze richiede una rapida azione coordinata a livello europeo per affrontare le attuali carenze nonché contenere la dimensione stessa dell'afflusso di migranti.

III.1 Stabilizzare la situazione negli Stati membri che subiscono la maggiore pressione

È chiaramente necessario intervenire per affrontare le enormi pressioni a cui devono far fronte gli Stati membri che costituiscono zone di primo arrivo per la maggior parte dei rifugiati e dei migranti nell'UE — un intervento che richiede il sostegno di tutti gli Stati membri, con un particolare onere di fornire assistenza a Grecia e Italia.

L'approccio basato sui **punti di crisi** consente di concentrarsi sulle località soggette alla massima pressione. I punti di crisi rappresentano un elemento di ordine e di procedura in una situazione caratterizzata da un afflusso di migranti senza precedenti. Tuttavia, a soli sei mesi dal loro avvio, lo scorso settembre, i progressi sono stati molto più lenti di quanto la portata della sfida richiederebbe. Attualmente solo tre punti di crisi¹⁴ sono pienamente operativi. È ora fondamentale che siano resi tutti pienamente operativi. Tutti devono essere completati con urgenza, poiché, in caso contrario, si corre il rischio grave che le pressioni siano semplicemente dirottate verso l'anello più debole. Nei prossimi giorni è necessario accelerare il processo, in modo che i punti di crisi siano senza indugio pienamente operativi. Ciò significa affrontare, con il sostegno dell'UE e dei funzionari nazionali presenti in loco, carenze infrastrutturali, di personale, e nel collegamento tra punti di crisi e gli altri elementi del sistema migratorio. Le norme in materia di registrazione, identificazione, rilevamento delle impronte digitali e screening di sicurezza dei nuovi arrivati devono essere applicate in modo efficace e sistematico. È di fondamentale importanza che gli Stati membri forniscano le conoscenze specialistiche in risposta alle chiamate per esperti di Frontex e dell'EASO¹⁵.

Nel caso della **Grecia**, ciò richiede di accelerare i lavori e affrontare le carenze con una nuova determinazione. L'introduzione dei punti di crisi è stata lenta, essendo stato necessario crearli dal nulla e con carenze infrastrutturali, di personale e di coordinamento. Attualmente solo un punto di crisi può essere considerato pienamente operativo, mentre altri sono prossimi al completamento¹⁶. A seguito di un intenso dialogo con la Commissione, il governo greco si è recentemente impegnato a fare ricorso alle forze armate che contribuiranno a rendere i punti di crisi pienamente operativi prima del Consiglio europeo di febbraio. A tal fine occorre completare la costruzione, fornire servizi essenziali e mobilitare il personale necessario. Le capacità di accoglienza dovrebbero essere aumentate, a sostegno sia delle esigenze umanitarie sia di una migliore gestione dei flussi in entrata — il finanziamento dell'UE è già

¹⁴ Due in Italia e uno in Grecia.

¹⁵ Tale sostegno deve inoltre essere mantenuto nel periodo in cui giunge a termine il mandato dei singoli esperti — si corre infatti il rischio reale che i progressi compiuti si arrestino se gli esperti sono rimpatriati senza adeguata sostituzione.

¹⁶ Cfr. allegato 2.

in atto per aiutare a raggiungere l'obiettivo di 50 000 posti convenuto nel corso della riunione dei leader sui Balcani occidentali. Dovrebbero essere applicate procedure standardizzate per tutte le fasi del processo e deve essere raggiunta la piena operatività delle apparecchiature per il rilevamento delle impronte digitali di Eurodac. Inoltre, non ci devono essere lacune nel sostegno dell'UE: le agenzie dovrebbero essere presenti su tutte le isole.

In **Italia**, gli arrivi sono diminuiti con l'incedere della stagione invernale, ma si rendono necessari preparativi in vista di un probabile improvviso aumento non appena miglioreranno le condizioni climatiche¹⁷. Attualmente solo due punti di crisi¹⁸ sono pienamente operativi. Sono stati avviati il ripristino e l'apertura di due ulteriori punti di crisi. I lenti progressi dei due ultimi punti di crisi sono collegati all'attuale uso di un sito come centro per la ricollocazione e a difficoltà amministrative con le autorità portuali nell'altro sito — se necessario, dovrebbero essere considerati siti alternativi qualora questo sia l'unico modo di disporre di capacità sufficienti nelle prossime settimane. Ulteriori iniziative sono inoltre necessarie per colmare le carenze esistenti e migliorare l'efficienza, quali una migliore assistenza medica, un miglior coordinamento dello sbarco dei migranti soccorsi in mare, e la completa connettività delle banche dati per i controlli di sicurezza. La Commissione è pronta ad organizzare una squadra per punti di crisi, mobile e innovativa, (composta da agenti provenienti da Frontex e dall'EASO) nella Sicilia orientale per sostenere l'identificazione, il rilevamento delle impronte digitali e la diffusione di informazioni ai migranti che non possono essere sbarcati nei porti designati dei punti di crisi, per contribuire a colmare le lacune esistenti nelle operazioni di rilevamento delle impronte digitali e di registrazione dei migranti oltre i punti di crisi. Il collegamento con la terraferma è importante per garantire che i migranti qualificati per il rimpatrio o ulteriori procedure di asilo rimangano entro il sistema.

Una componente essenziale dei punti di crisi sia per l'Italia che per la Grecia deve essere il **rafforzamento delle misure di sicurezza**. Sono stati individuati problemi nella coerenza dei documenti forniti; tale problema sembra più acuto nelle procedure in cui la pressione è maggiore, quali il trasferimento dai punti di crisi verso il continente. In Grecia, l'introduzione di elementi di sicurezza nei documenti rilasciati al momento della registrazione è essenziale per impedire che tali documenti vengano scambiati o alterati. Le verifiche nelle banche dati di Interpol ed europee per i controlli di sicurezza e la verifica dei documenti, in particolare il sistema di informazione Schengen, devono diventare sistematiche, rendendo accessibili le banche dati europee agli agenti distaccati di Frontex. Le verifiche sistematiche nelle banche dati di sicurezza non sono solo obbligatorie a norma del diritto dell'UE, ma risultano tanto più indispensabili alla luce della concreta minaccia terroristica. Grecia e Italia hanno dovuto affrontare il problema del rifiuto da parte degli immigrati di sottoporsi al rilevamento delle impronte digitali. La legislazione nazionale dovrà essere modificata in via prioritaria e tutte le misure operative dovranno essere attuate per garantire che a tutti i migranti siano rilevate le impronte digitali — anche, in ultima istanza, mediante un uso proporzionato di misure coercitive — e che siano evitati tutti i movimenti secondari di migranti non identificati e non registrati. Sono stati compiuti progressi, ma devono essere accelerati per garantire la piena copertura al 100% dell'identificazione e della registrazione di tutti gli ingressi prima del Consiglio europeo di marzo. Al tempo stesso, devono essere garantite indagini e un'azione penale più incisive nei confronti dei criminali che utilizzano documenti di viaggio e d'identità falsi ai fini del traffico di migranti.

Essenziale per l'approccio dei punti di crisi è che esso contribuisce a individuare i soggetti che necessitano di protezione internazionale e coloro che non ne hanno diritto mediante una procedura di identificazione e un filtro delle domande. L'UE e le sue agenzie dovrebbero tenersi pronte a fornire tutta l'assistenza per l'attuazione di questo processo. A tale riguardo, i legami con il sistema di **rimpatrio** sono di particolare importanza. Il 1° febbraio Frontex ha avviato un nuovo programma di

¹⁷ Cfr. allegato 3.

¹⁸ Lampedusa (dall'ottobre 2015) e Pozzallo (dal 19 gennaio 2016).

sostegno in materia di rimpatrio, destinato in particolare a Grecia, Italia e Bulgaria — che prevede un sostegno ampio e flessibile. La **Grecia** ha conseguito un certo successo in passato in questo settore: già nel 2013 aveva ottenuto risultati migliori della media dell'UE, con un tasso di rimpatrio del 59%. Ora è necessario uno sforzo particolare per accelerare le procedure. La Grecia deve poter emettere una decisione di rimpatrio in tempi rapidi nei confronti dei migranti che sono entrati nel suo territorio in modo irregolare e che non presentano domanda d'asilo o non sono riconosciuti aventi diritto all'asilo. Dovrebbe utilizzare procedure accelerate, ove disponibili, per il rimpatrio dei migranti e garantire che tutti rimangono sotto il controllo delle autorità durante tali procedure. Anche questo richiede di intervenire in modo da impedire ai migranti irregolari di rendersi irreperibili prima di essere rimpatriati — anche mediante il trattenimento.

Anche l'**Italia** ha incontrato difficoltà nell'ottenere rimpatri effettivi. Essa ha compiuto progressi su un nuovo programma di rimpatrio assistito volontario, che dovrebbe diventare operativo a breve, sta lavorando sulla riammissione e applica con successo procedure accelerate per l'adozione delle decisioni di rimpatrio e per far riammettere i migranti irregolari in alcuni paesi africani. Tuttavia, persiste il problema dei migranti irregolari che si rendono irreperibili prima della conclusione delle procedure. È necessario far fronte con urgenza per ovviare ad una limitata capacità di trattenimento e ad un massimale di 90 giorni di trattenimento amministrativo a fini di rimpatrio. L'UE e le sue agenzie continueranno ad assistere le autorità italiane in merito a tali questioni.

Ripristinare i trasferimenti Dublino verso la Grecia

Perché funzioni il sistema europeo comune di asilo, deve esistere la reale opportunità di rimpatriare i richiedenti asilo nel paese di primo ingresso nell'UE («trasferimenti Dublino»), come previsto dalle norme UE stabilite di comune accordo. In ottobre, la Commissione ha ricordato che dal 2010-2011, gli Stati membri non erano stati in grado di effettuare i trasferimenti in base al regolamento Dublino verso la Grecia¹⁹. Le carenze sistemiche riscontrate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e dalla Corte di giustizia europea includevano il pieno accesso al sistema di asilo e la messa a disposizione e la qualità delle capacità di accoglienza. La responsabilità di decidere di ripristinare i trasferimenti incombe alle autorità degli Stati membri sotto il controllo degli organi giurisdizionali nazionali e della Corte di giustizia. Benché siano stati realizzati progressi da allora, persistono carenze nei settori della capacità e nelle condizioni di accoglienza, nell'accesso alla procedura di asilo, ai ricorsi e al patrocinio a spese dello Stato. Di conseguenza, la Commissione ha adottato oggi una raccomandazione che elenca le misure concrete necessarie per riallineare la Grecia al sistema di Dublino²⁰. Le relazioni della Grecia in merito ai suoi progressi nell'attuazione delle azioni raccomandate, nonché altri contributi quali le relazioni del comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sull'esecuzione delle sentenze e le relazioni dell'UNHCR, contribuiranno a stabilire se le condizioni sono tali da consentire agli Stati membri di ripristinare singoli trasferimenti verso la Grecia in virtù del regolamento Dublino, tenendo presente che il volume dei trasferimenti e le categorie di persone da trasferire dovranno corrispondere agli specifici progressi che si stanno realizzando.

¹⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio - Gestire la crisi dei rifugiati: stato di attuazione delle azioni prioritarie intraprese nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione (COM(2015) 510 final del 14 ottobre 2015).

²⁰ Raccomandazione della Commissione alla Repubblica ellenica per l'adozione di misure urgenti da parte della Grecia in vista della ripresa dei trasferimenti ai sensi del regolamento (UE) n. 604/2013 (C(2016) 871 del 10 febbraio 2016).

Prossime tappe principali:

- Con il pieno sostegno dell'UE, la **Grecia e l'Italia** devono mettere a disposizione punti di crisi pienamente operativi in tutte le località individuate, e ciò nel più breve tempo possibile;
- **Altri Stati membri** devono colmare con urgenza le restanti necessità in termini di esperti Frontex e EASO;
- La **Grecia e l'Italia** devono intensificare i loro sforzi per ripristinare rimpatri effettivi e impedire ai migranti in posizione irregolare di rendersi irreperibili prima del rimpatrio;
- La **Grecia** dovrebbe adottare le misure indicate nella raccomandazione odierna della Commissione per consentire una ripresa dei trasferimenti Dublino, caso per caso, sulla base dei progressi compiuti.

III.2 Attuare il programma di ricollocazione

Adottando le due decisioni di **ricollocazione** giuridicamente vincolanti, il Consiglio ha riconosciuto la necessità di fornire urgentemente assistenza alla Grecia e all'Italia in una situazione di emergenza. La ricollocazione è uno strumento essenziale per alleggerire il carico degli Stati membri che subiscono la maggiore pressione migratoria al fine di ristabilire l'ordine nella gestione della migrazione. Tale misura richiede tuttavia un'efficace cooperazione tra paesi che procedono alla ricollocazione e lo Stato membro ricevente. In primo luogo, è fondamentale che l'Italia e la Grecia si impegnino ad effettuare in modo ordinato e approfondito la registrazione e il vaglio dell'ammissibilità (*screening*) dei ricollocandi. I due Stati membri stanno mettendo in atto sistemi per identificare, orientare, registrare e trasferire i candidati alla ricollocazione, così come per svolgere controlli medici e indagini di sicurezza prima della loro partenza.

I richiedenti asilo dovrebbero capire che la ricollocazione garantisce una maggiore certezza del diritto rispetto alla fuga dal sistema di asilo locale e che sarà loro impedito di recarsi irregolarmente nello Stato membro di loro scelta. Nel caso della Grecia, è necessario **un migliore controllo (con il sostegno e l'assistenza dell'UE) del confine tra la Grecia e l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia** al fine di garantire in particolare che le persone entrate in modo irregolare nel territorio dell'UE siano registrate; nonché di identificare e rimpatriare in modo rapido ed efficace quanti non hanno diritto a rimanere nell'Unione europea. È altresì essenziale che i movimenti secondari verso altri Stati membri siano sanzionati e che le persone coinvolte siano rinviate nello Stato membro di ricollocazione.

Il fattore più importante rimane tuttavia la volontà politica degli Stati membri di far funzionare la ricollocazione²¹. Mentre il numero di candidati identificati ammissibili è in aumento, gli Stati membri hanno formalizzato finora la messa a disposizione di solo poco più di 2 000 posti e solo dodici Stati membri hanno accolto dei ricollocandi. Alla data dell'8 febbraio, solo 218 persone sono state ricollocate dalla Grecia e 279 dall'Italia²² e cinque Stati membri non hanno ancora reso disponibile alcun posto di ricollocazione²³. Il debole tasso di ricollocazione è stato attribuito a fattori quali la mancanza di appositi punti di contatto (per i controlli sanitari e di sicurezza, che sono gli unici motivi sulla cui base uno Stato membro di ricollocazione può rifiutare di accettare un candidato alla ricollocazione) e l'insufficiente capacità di accoglienza nello Stato membro ricevente. Gli Stati membri

²¹ Al Forum su ricollocazione e reinsediamento con gli Stati membri organizzato dalla Commissione in settembre, sono state concordate le diverse azioni per attuare la ricollocazione nella pratica.

²² Rimangono 8 000 posti da attribuire a uno specifico Stato membro nell'ambito del primo meccanismo di ricollocazione (concernente 40 000 persone).

²³ Cifre all'8 febbraio 2016. Per i dati completi si veda l'allegato 4.

di ricollocazione devono mettere un termine ai ritardi e alle preferenze inaccettabili nell'indicazione e nella classificazione dei posti disponibili.

È per questo motivo che oggi la Commissione ha scritto a tutti gli Stati membri per ricordare loro gli obblighi ai sensi delle due decisioni e **chiedere un'accelerazione del ritmo di attuazione alla luce del chiaro obiettivo di fornire un'assistenza urgente**. Man mano che i controlli di frontiera lungo la rotta dei Balcani occidentali si rafforzano, le pressioni che tali decisioni intendevano alleviare rischiano di aumentare, rendendo ancora più urgente un intervento di solidarietà.

Prossime tappe principali:

- ***Gli Stati membri*** dovrebbero tener fede ai loro impegni attuando più rapidamente le decisioni di ricollocazione.
- ***Gli Stati membri e le agenzie dell'UE (Frontex, EASO)*** dovrebbero assistere la ***Grecia*** a controllare più efficacemente il confine tra la Grecia e l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia al fine di garantire in particolare che le persone entrate in modo irregolare nel territorio dell'UE siano registrate; nonché di identificare e rimpatriare in modo rapido ed efficace quanti non hanno diritto a rimanere nell'Unione europea.

III.3 Frontiere solide

La gestione delle frontiere esterne dell'UE comporta responsabilità. Le persone che attraversano la frontiera in modo irregolare dovrebbero poter presentare domanda di protezione internazionale: in tal caso, lo Stato membro del primo ingresso deve consentire loro l'accesso alle procedure nazionali in materia di asilo, come previsto dal diritto internazionale ed europeo. Se dette persone non presentano domanda di asilo, lo Stato membro di primo ingresso può e deve rifiutare loro l'ingresso. La responsabilità del controllo di frontiera è speculare agli obblighi che incombono ai migranti alla frontiera — la base del principio "**senza registrazione, nessun diritto**". Il cittadino di un paese terzo deve soddisfare le condizioni d'ingresso previste dal codice frontiere Schengen, tra l'altro deve essere in possesso di un documento di viaggio valido²⁴. Gli Stati membri devono adottare misure adeguate volte a garantire che quanti hanno avuto accesso al loro territorio come richiedenti asilo non possano rendersi irreperibili prima che sia stata effettuata una valutazione e sia presa una decisione in merito. Dovrebbe essere chiaro che l'intenzione di transitare attraverso uno Stato membro per recarsi in un altro Stato membro nel quale presentare la domanda di asilo non è una ragione valida per consentire l'ingresso. Il diritto di accesso a una procedura di asilo equa — riconosciuto dal diritto internazionale sui rifugiati e rispettato dagli Stati membri dell'UE e dai paesi dei Balcani occidentali — non può essere utilizzato dal richiedente asilo come pretesto per cercare di scegliere il paese in cui presentare la domanda di asilo.

Si tratta tuttavia di una delle tendenze che hanno caratterizzato i controlli di frontiera sulla rotta dei **Balcani occidentali** negli ultimi mesi. Sotto forte pressione migratoria, vari paesi, compresi alcuni Stati membri, si sono considerati dei meri paesi di transito, hanno messo a disposizione capacità di accoglienza molto limitate e di breve durata e, in alcuni casi, effettuato il trasporto di migranti da una frontiera all'altra. La cooperazione tra i paesi della rotta lungo i Balcani occidentali rimane insufficiente e spesso si è assistito a decisioni adottate unilateralmente in un paese che hanno generato

²⁴ Ciò vale sia per le frontiere esterne che per le frontiere interne nel caso in cui siano stati ripristinati i controlli di frontiera. Uno Stato membro può autorizzare l'ingresso anche nel caso in cui non siano soddisfatte le condizioni d'ingresso, sulla base di motivi umanitari, dopo aver informato gli altri Stati membri.

un effetto domino alle frontiere dei paesi a monte. Il risultato è una politica de facto del rifiuto d'ingresso in base alla cittadinanza o al paese in cui il migrante intende registrare la richiesta di asilo. Tali politiche non rappresentano una soluzione strutturale alla sfida che l'Unione europea deve affrontare. Per questo motivo, la Commissione ha insistito sull'importanza della registrazione dei migranti, sulla resilienza delle frontiere e sull'aumento della capacità di accoglienza.

Il primo passo verso una normalizzazione della situazione consiste nell'accettare la necessità di un coordinamento di tali misure, al fine di prevenire il rimpallo delle responsabilità, le tensioni tra paesi confinanti ed evitare che un numero elevato di migranti restino bloccati lungo la rotta. A tal fine è necessario realizzare misure in materia di allarme rapido e di trasparenza. Ma un secondo passo deve ora essere il **ripristino dell'ordine nel sistema permettendo l'ingresso solo a quanti chiedono asilo nel sistema nazionale di asilo dello Stato membro responsabile in base alle norme Dublino**. Il fatto di sapere che rifugiati e migranti sono già transitati attraverso il proprio territorio ha ovviamente indebolito la volontà degli Stati membri di adempiere a tali responsabilità: cionondimeno il ripristino di tale norma deve essere l'obiettivo.

La tendenza più recente nei paesi che si trovano lungo la rotta dei Balcani occidentali è tuttavia chiara: un graduale irrigidimento dei controlli di frontiera, il che potrebbe portare alla loro chiusura se il flusso di migranti non diminuisce. È quindi necessario accelerare l'adempimento degli impegni assunti in occasione della riunione dei leader sui Balcani occidentali e assicurare che le decisioni adottate nei paesi siano pienamente coordinate e, se del caso, inquadrate dal diritto dell'Unione.

In tale contesto, la **Grecia** dovrebbe, con il sostegno rafforzato di Frontex, esercitare il pieno controllo della sua frontiera con l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia. Un primo passo è stato fatto su richiesta della Grecia, mediante un limitato spiegamento di Frontex, che dovrebbe ora essere intensificato e utilizzato per il suo intero potenziale, segnatamente aumentando la gamma di compiti che possono essere svolti da funzionari distaccati. Sebbene non sia possibile introdurre un'operazione congiunta di Frontex direttamente nel territorio dell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, modalità alternative di assistenza Frontex sono attualmente in fase di preparazione. Ogni altra misura complementare adottata nel lato nord di tale frontiera dovrebbe essere eseguita nel quadro dell'Unione.

La capacità dell'Unione di mantenere uno spazio senza controlli alle frontiere interne dipende dalla sicurezza delle frontiere esterne. Il sistema di Schengen prevede una grande flessibilità per consentire agli Stati membri di rispondere all'evoluzione delle circostanze. Le norme ammettono una risposta a situazioni specifiche attraverso il **ripristino temporaneo dei controlli di frontiera** in tutte le frontiere interne di uno Stato membro, o specifiche parti delle stesse, a motivo di una minaccia grave per la sicurezza interna o l'ordine pubblico. Il continuo aumento del numero di migranti e rifugiati in arrivo ha indotto gli Stati membri ad adottare misure eccezionali di *extrema ratio*, quali la costruzione di recinzioni e il ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne²⁵. Il codice frontiere Schengen stabilisce termini per il ripristino dei controlli di frontiera, adeguati alla loro natura eccezionale; una loro estensione è possibile soltanto a condizioni rigorosamente definite. Tali misure dovrebbero essere eliminate dopo un periodo complessivo di otto mesi, a meno che il Consiglio raccomandi che i controlli di frontiera siano prolungati oltre tale periodo, poiché persistono le gravi carenze nel controllo alle frontiere esterne individuate in una relazione di valutazione Schengen, alle quali non è stato posto rimedio, e qualora il funzionamento generale dello spazio Schengen sia a rischio e vi sia una grave minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna.

²⁵ Il ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne da parte dell'Ungheria e della Slovenia è giunto a termine. Francia e Malta hanno anche applicato controlli alle frontiere interne per ragioni non inerenti alla crisi migratoria.

Nel quadro della valutazione ordinaria della gestione delle frontiere esterne, nel novembre 2015 è stata effettuata una visita di valutazione Schengen senza preavviso alle frontiere esterne della **Grecia**. Due gruppi composti da esperti degli Stati membri e della Commissione hanno valutato la frontiera marittima greca (due isole del Mar Egeo) e la frontiera terrestre con la Turchia. Dopo aver dato alle autorità greche l'opportunità di presentare osservazioni sui dati della relazione, la stessa ha ricevuto il parere positivo degli Stati membri riuniti nel comitato di valutazione di Schengen. Il 2 febbraio la Commissione ha concluso che le insufficienze individuate costituiscono gravi carenze e il Consiglio sta ora considerando le raccomandazioni atte a porvi rimedio. La Commissione è pronta ad adottare le misure di attuazione adeguate che faranno seguito alla decisione del Consiglio.

I costi del ripristino dei controlli alle frontiere interne

La stabilizzazione del sistema Schengen grazie all'applicazione dei suoi meccanismi di salvaguardia è essenziale al fine di garantire la successiva eliminazione di tutti i controlli alle frontiere interne. Se ciò non avvenisse significherebbe non solo privare le persone degli enormi vantaggi offerti dalla libera circolazione attraverso le frontiere, ma rischierebbe anche di generare ingenti costi economici per i cittadini e le imprese, compromettendo il mercato unico²⁶. Se i controlli alle frontiere sono reintrodotti in maniera più sistematica e durevole i costi diretti potrebbero essere ingenti, in particolare per i lavoratori transfrontalieri dell'UE, i trasportatori di merci su strada e la pubblica amministrazione. Il libero scambio di beni all'interno dell'UE ammonta attualmente a oltre 2 800 miliardi di euro in valore e 1 700 milioni di tonnellate in volume. Le stime suggeriscono che reintrodurre i controlli alle frontiere interne su base sistematica e a lungo termine potrebbe costare tra 5 e 18 miliardi di euro di soli costi diretti generali²⁷. L'impatto andrebbe ben oltre il settore dei trasporti, incidendo sul volume e sui costi del commercio di beni e sull'efficienza del settore logistico europeo, con un probabile aumento dei prezzi. Vi sarebbero anche nuove difficoltà sul mercato del lavoro — l'1% dei lavoratori che vivono nei paesi Schengen sono lavoratori frontalieri e saranno interessati dal ripristino dei controlli²⁸.

Se ai controlli alle frontiere si aggiunge una frammentazione della politica comune dell'UE in materia di visti, le simulazioni indicano un impatto potenziale considerevole per l'industria del turismo (tra i 10 e i 20 miliardi di euro, pari allo 0,07%-0,14% del PIL dell'UE). Se è messo in moto un processo che mette a rischio il grado di approfondimento dell'integrazione economica, compreso il corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria, a medio termine i costi indiretti potrebbero essere enormemente superiori alle stime dirette, poiché l'incidenza sugli scambi intracomunitari, sugli investimenti e sulla mobilità sarebbe senza precedenti.

Una soluzione sostenibile alle frontiere esterne

Nel dicembre 2015 la Commissione ha adottato un pacchetto sulle frontiere inteso ad aiutare a gestire meglio la migrazione e a rispondere alle minacce alla sicurezza nell'UE, salvaguardando nel contempo il principio di libera circolazione nello spazio Schengen. Il fulcro di questo pacchetto è la proposta

²⁶ Secondo *France Stratégie*, gli scambi tra i paesi della zona Schengen potrebbero diminuire di almeno il 10% se fossero reintrodotti permanentemente i controlli alle frontiere interne.

²⁷ Lo scenario più probabile comporterebbe 7,1 miliardi di euro di costi supplementari, con un'incidenza sugli autotrasportatori di altri 3,4 miliardi di euro l'anno (se il ritardo medio alla frontiera è di un'ora) fino a oltre 6,7 miliardi di euro l'anno (se il ritardo medio è di due ore), con conseguenze su almeno 57 milioni di operazioni di trasporto internazionale su strada. Per i passeggeri, il trasporto terrestre sarebbe il più interessato dall'allungamento dei tempi di viaggio, i ritardi e la congestione del traffico (2,6 miliardi di euro l'anno), mentre ulteriori procedure di controllo dei documenti costerebbero ai bilanci degli Stati membri circa 1,1 miliardi di euro all'anno.

²⁸ La percentuale di pendolari transfrontalieri è particolarmente elevata in Slovacchia (5,7%), in Estonia (3,5%), Ungheria (2,4%) e Belgio (2,3%).

della Commissione, del 15 dicembre 2015, relativa alla **guardia costiera e di frontiera europea**²⁹. La proposta consiste nell'istituire un sistema comune che permetterà di aumentare notevolmente l'efficacia dei controlli lungo le frontiere esterne, individuare le carenze in tempi molto più rapidi, e definire chiare misure operative per porvi rimedio³⁰. Non appena possibile, Frontex dovrebbe diventare un'Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera con nuovi compiti e responsabilità, e dotata di risorse proprie che le consentano di intervenire sul piano operativo alle frontiere esterne quando è necessaria un'azione urgente. Oltre a raddoppiare l'attuale organico di Frontex, l'Agenzia sarà in grado di attingere a una riserva di almeno 1 500 esperti nazionali che potranno essere inviati entro tre giorni. Ciò porrebbe rimedio al problema che attualmente Frontex incontra, vale a dire il fatto che gli Stati membri non rispondono alle sue chiamate per l'invio di guardie di frontiera nazionali. La proposta risponde a una necessità urgente, e i confini dell'UE continueranno ad essere vulnerabili finché non è in vigore. Nelle conclusioni del dicembre 2015 il Consiglio europeo ha invitato il Consiglio a raggiungere un accordo in tal senso entro il mese di giugno. **La Commissione appoggia la richiesta dei leader che vogliono accelerare l'istituzione della nuova guardia costiera e di frontiera europea e di renderla operativa durante l'estate.**

La Commissione ha anche presentato una proposta recante una modifica mirata al codice frontiere Schengen in modo da introdurre **verifiche sistematiche** obbligatorie dei cittadini dell'UE nelle relative banche dati alle frontiere esterne³¹. Ciò costituirebbe un importante contributo alla sicurezza, specificamente nel contesto dei combattenti terroristi stranieri. Resteranno obbligatori i controlli sistematici nelle banche dati pertinenti dei cittadini di paesi terzi in ingresso e in uscita.

Prossime tappe principali:

- Il **Parlamento europeo e il Consiglio** dovrebbero accordarsi, **quanto prima e al più tardi entro giugno**, sull'istituzione della guardia costiera e di frontiera europea, di modo che possa diventare operativa durante l'estate.
- Tutti i **paesi dei Balcani occidentali** dovrebbero passare dall'allerta rapida in caso di modifiche alle norme e procedure sulle frontiere al ripristino della piena applicazione del diritto unionale e internazionale.
- La **Grecia** dovrebbe porre rapidamente rimedio alle gravi carenze individuate attraverso le procedure di salvaguardia di Schengen, compreso il pieno controllo del confine con l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia.
- Qualsiasi **assistenza supplementare** a favore dell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia dovrebbe essere adottate entro un quadro dell'UE.

III.4 Rispondere ai bisogni elementari di migranti e rifugiati

L'imperativo umanitario e i diritti fondamentali sono principi guida dell'approccio dell'UE ai rifugiati e ai migranti. Essi sono i motori di molte delle azioni specifiche in corso: ricerca e soccorso nel

²⁹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla guardia costiera e di frontiera europea e che abroga il regolamento (CE) n. 2007/2004, il regolamento (CE) n. 863/2007 e la decisione 2005/267/CE del Consiglio (COM(2015) 671 final del 15 dicembre 2015).

³⁰ La proposta sarà accompagnata anche da una proposta sulle frontiere intelligenti, al fine di migliorare l'efficienza, l'efficacia e la sicurezza delle frontiere esterne dell'UE utilizzando tecnologie a sostegno della gestione di Schengen.

³¹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 per quanto riguarda il rafforzamento delle verifiche nelle banche dati pertinenti alle frontiere esterne (COM(2015) 670 final del 15 dicembre 2015).

Mediterraneo e del mar Egeo, cooperazione con i paesi che affrontano un enorme afflusso di rifugiati per migliorare aspetti come la capacità di accoglienza, e misure intese ad aiutare gli Stati membri ad assistere le persone bisognose e a sostenere l'integrazione.

Vi sono due aspetti fondamentali che devono essere rispettati nel modo in cui l'UE e i suoi Stati membri trattano i migranti e i rifugiati. Il primo riguarda l'accesso al sistema di asilo e la possibilità di chiedere protezione internazionale: la relativa procedura deve essere rapida, efficace e offrire l'occasione per esaminare ciascun caso sulla base dei meriti, e prevedere adeguate procedure di ricorso. Il diritto di non respingimento³² deve sempre essere tutelato. Il secondo aspetto riguarda le condizioni di trattamento dei migranti e dei rifugiati. Le norme fondamentali devono rispettare i diritti umani e la dignità di tutti.

L'agenda europea sulla migrazione pone un accento particolare sulla necessità di proteggere i **minori** e di dare seguito al piano d'azione sui minori non accompagnati (2010-2014)³³. Questo lavoro, attualmente in corso, è volto ad adottare un approccio globale per la tutela dei minori in tutta la catena migratoria. La priorità per le categorie vulnerabili, in particolare i minori non accompagnati, è un principio incardinato anche nel processo di ricollocazione. La protezione e la salvaguardia dei minori dovrebbero essere pienamente integrate nei punti di crisi. Lo stato di avanzamento dei lavori in corso e a breve termine è riportato nell'allegato 6.

È inoltre evidente che la crisi migratoria è stata sfruttata da reti criminali coinvolte nella **tratta di esseri umani** soprattutto delle persone più vulnerabili, in particolare le donne e i bambini. Le ricerche indicano che in alcuni Stati membri sono state prese di mira le strutture di accoglienza e che in certi casi fino al 60% dei minori non accompagnati risultano dispersi, con serio rischio che cadano vittime delle reti dedite alla tratta di esseri umani. Europol rileva che vi è una forte convergenza tra i trafficanti transfrontalieri di migranti e le bande responsabili del loro sfruttamento nel commercio sessuale o nel lavoro forzato. È pertanto essenziale che dalla prima fase del metodo basato sui punti di crisi, le vittime, effettive o potenziali, della tratta di esseri umani siano individuate e informate dei loro diritti e che sia posto in essere il necessario coordinamento con le autorità di polizia e giudiziarie per garantire che i trafficanti siano identificati e sottoposti ad azioni penali.

Con l'inasprimento dei controlli alle frontiere, che è la tendenza attuale lungo la rotta dei Balcani occidentali, l'UE dovrebbe prepararsi ad intensificare l'assistenza umanitaria lungo l'intero percorso con breve preavviso. A tal fine l'UE deve potenziare la propria capacità di fornire assistenza umanitaria esterna e realizzare le capacità necessarie sul piano interno per sostenere i paesi che devono affrontare l'arrivo di un gran numero di rifugiati e migranti.

³² Questo principio, sancito dal diritto europeo e internazionale, vieta l'espulsione o il respingimento di un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, religione, cittadinanza, appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche.

³³ Piano d'azione sui minori non accompagnati (2010-2014) (COM (2010) 213 final del 6 maggio 2010).

Prossime tappe principali:

- Gli Stati membri dovrebbero prestare particolare attenzione alle esigenze dei **minori non accompagnati** nell'applicare il metodo basato sui punti di crisi ed eseguire la ricollocazione.
- Rafforzare la capacità dell'Unione europea di fornire assistenza umanitaria a paesi terzi e istituire la **capacità di fornire assistenza umanitaria all'interno dell'UE** per sostenere i paesi che devono affrontare l'arrivo di un gran numero di rifugiati e migranti.
- La Commissione intende concentrare i finanziamenti per rafforzare le azioni a tutela dei **minori**, durante la migrazione, compresa l'istruzione e programmi di protezione per i minori all'interno e all'esterno dell'UE.

III.5 Far funzionare i rimpatri e le riammissioni

Il sistematico e celere **rimpatrio dei migranti in posizione irregolare** è un elemento indispensabile di una gestione efficace della migrazione e un potente deterrente per l'immigrazione irregolare. L'UE è pienamente impegnata a tutelare le persone che fuggono da violenze e conflitti. Ma i migranti che non necessitano di protezione devono essere effettivamente rimpatriati nei loro paesi di origine o nei paesi di transito, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e della dignità umani. Un sistema di rimpatrio efficace è altresì essenziale affinché le risorse possano essere concentrate per accogliere le persone bisognose di protezione. È necessario agire sia all'interno dell'UE che con i paesi terzi. Tuttavia, i sistemi nazionali di rimpatrio devono far fronte a numerosi problemi pratici: mancanza di documenti di viaggio, mancanza di capacità di trattenimento negli Stati membri, lunghe ed inefficaci procedure nazionali che possono agevolare la fuga, e paesi di origine che ostacolano la riammissione. I tassi di rimpatrio effettivi sono stati bassi nel 2014: 16% in determinati casi per i paesi africani e anche il tasso medio dell'UE - 40% - è di per sé troppo basso.

Migliorare il sistema di rimpatrio

Dato il crescente numero di migranti osservato nel 2015 e previsto per il 2016, la capacità di rimpatrio dell'UE deve essere rafforzata e migliorata. Un sistema di rimpatrio efficace è fondamentale per la sostenibilità delle politiche migratorie dell'Europa: se desidera accogliere le persone bisognose di protezione, l'Europa deve rimpatriare senza indugio tutti coloro che non hanno il diritto di soggiornarvi. Fino ad oggi gli Stati membri non sono stati pienamente efficaci nel porre in essere sistemi nazionali in grado di far fronte a tale sfida, compromettendo così la credibilità del sistema di rimpatrio dell'UE nel suo insieme. Il piano d'azione della Commissione sul rimpatrio³⁴ offre un percorso verso un solido sistema di rimpatrio a livello nazionale ed europeo.

È necessario agire sia all'interno dell'UE che con i paesi terzi. All'interno dell'UE, è importante che gli Stati membri applichino correttamente e interamente la direttiva sui rimpatri e collaborino con la Commissione per individuare e affrontare gli ostacoli giuridici e pratici a rimpatri effettivi — dall'adozione delle decisioni di rimpatrio fino a garantire che i rimpatriandi non riescano ad eludere il processo, tutelando al contempo i diritti umani di base e le esigenze di protezione di tutti. In dicembre la Commissione ha presentato una proposta per un **nuovo documento di viaggio europeo per i rimpatri**³⁵. Il rimpatrio volontario rimane l'opzione preferita — essendo la più dignitosa e la più efficiente in termini di costi — ed è finanziato tramite il bilancio dell'UE, così come i programmi

³⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio: Piano d'azione dell'UE sul rimpatrio (COM(2015) 453 final del 9 settembre 2015).

³⁵ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a un documento di viaggio per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente (COM(2015) 668 final del 15 dicembre 2015).

congiunti e lo scambio delle migliori pratiche. Tuttavia, spesso i migranti accettano il rimpatrio volontario solo se sussiste una seria e credibile prospettiva di essere rimpatriati contro la loro volontà. Gli Stati membri devono quindi assicurare che questa prospettiva sia reale.

L'approccio della Commissione si avvale di un sostegno pratico e finanziario. Consiste nell'istituire un **sistema integrato di gestione dei rimpatri**, che riunisce tutte le reti degli Stati membri e dell'UE che operano nel settore del rimpatrio e del reinserimento. Frontex ha coordinato 66 voli di rimpatrio congiunti e un totale di 3 565 migranti sono stati rimpatriati in tali operazioni congiunte nel 2015³⁶. Il bilancio di Frontex per il rimpatrio è stato notevolmente incrementato per il 2016 — le operazioni di rimpatrio congiunte potranno beneficiare di una dotazione di 65 milioni di euro, contro i circa 10 milioni di euro precedentemente. I risultati saranno visibili nelle prossime settimane nel corso di operazioni specifiche a supporto del rimpatrio di migranti irregolari dalla Grecia e dall'Italia.

Cooperazione con i paesi terzi in materia di rimpatrio e riammissione

Il rimpatrio di migranti che si trovano in situazione irregolare e che non necessitano di protezione internazionale è una componente essenziale della politica migratoria dell'Unione. I paesi terzi hanno l'obbligo di riammettere i propri cittadini. Ma le persistenti difficoltà al riguardo e le tendenze della migrazione irregolare nel 2015 hanno ora reso il rimpatrio e la riammissione una delle principali priorità nelle relazioni dell'UE con i paesi terzi di origine e/o di transito³⁷. La Commissione e gli Stati membri stanno studiando la possibilità di incentivi, positivi e negativi, che possano essere utilizzati per garantire l'applicazione effettiva degli accordi di riammissione esistenti o per concludere nuovi accordi. Ciò è conforme alla richiesta fatta nell'ottobre 2015 dal Consiglio europeo di definire **pacchetti globali e su misura** intesi a sottolineare ai partner l'importanza della cooperazione nel settore della riammissione per le relazioni nel loro insieme. I pacchetti di incentivi e strumenti di pressione, comprese le preferenze commerciali, dovrebbero essere applicati in maniera coordinata da parte dell'Unione europea e dei suoi Stati membri. I primi risultati dovrebbero essere esposti al Consiglio europeo di marzo.

Particolare attenzione è rivolta al miglioramento della cooperazione in materia di rimpatrio e di riammissione con determinati partner. L'accento è posto sui paesi terzi che presentano un basso coefficiente di rimpatrio e con i quali i negoziati per la conclusione di un accordo di riammissione non progrediscono, quali **Algeria** o **Marocco**, o quelli in cui l'accordo di riammissione già concluso non è attuato correttamente, ad esempio il **Pakistan**. Nel caso del Pakistan, nonostante i contatti ad alto livello dell'UE e gli sforzi profusi nel corso del 2015, l'attuazione dell'accordo di riammissione esistente ha incontrato una serie di ostacoli. Inoltre, particolare attenzione viene prestata ai paesi dai quali sono notevolmente aumentati gli ingressi irregolari, come **Afghanistan** e **Bangladesh**: oltre 200 000 afgani sono entrati nell'UE attraverso la Grecia nel 2015, mentre il numero di bangladesi che entrano irregolarmente è triplicato tra il 2014 e il 2015.

In Africa, a seguito del piano d'azione di La Valletta, la Commissione sta lavorando in stretta cooperazione con i **paesi dell'Africa subsahariana** per consentire a tali paesi di origine di conformarsi all'obbligo giuridico di riammettere i propri cittadini ai sensi dell'accordo di Cotonou. I tassi di rimpatrio effettivi oggi sono bassi: essi raggiungono il 16% in determinati casi, un tasso notevolmente inferiore alla media UE del 40%, che già è troppo bassa. Le misure intese a migliorare tale situazione cercano di individuare mezzi pratici per aiutare i paesi in questione ad attuare i loro impegni in materia di riammissione.

³⁶ La cifra non include le operazioni di rimpatrio nazionali effettuate senza l'assistenza di Frontex.

³⁷ A tale riguardo, un'attenzione particolare sarà prestata ai principali paesi di origine e di transito dei migranti irregolari verso l'UE quali Afghanistan, Algeria, Bangladesh, Etiopia, Ghana, Costa d'Avorio, Mali, Marocco, Niger, Nigeria, Pakistan, Senegal, Somalia, Sudan e Tunisia.

Paesi terzi sicuri

La direttiva sulle procedure di asilo stabilisce che gli Stati membri hanno la possibilità di non esaminare nel merito una domanda d'asilo quando, a motivo di un legame sufficiente con un «paese terzo sicuro», il richiedente può invece cercare protezione in detto Stato. In presenza delle condizioni necessarie, questa disposizione consente agli Stati membri di chiudere la procedura di asilo e di rimpatriare il richiedente asilo verso il paese terzo in questione. In questa fase, tuttavia, non tutti gli Stati membri prevedono l'applicazione di questa possibilità nella loro legislazione nazionale, oppure lo fanno in condizioni limitative³⁸. **Tutti gli Stati membri dovrebbero prevedere nella loro legislazione nazionale la nozione di paese terzo sicuro e applicare tale disposizione quando le condizioni sono soddisfatte.**

In questo contesto, **la Commissione sottolinea che il concetto di paese terzo sicuro definito nella direttiva procedure³⁹ richiede che esista la possibilità di beneficiare di una protezione conformemente alla convenzione di Ginevra, ma non richiede che il paese terzo abbia ratificato tale convenzione senza riserva geografica.** Inoltre, per quanto riguarda la questione dell'esistenza di un legame con il paese terzo in questione, e quindi della ragionevolezza per il richiedente asilo di recarsi in tale paese, si può altresì tener conto dell'eventuale transito del richiedente attraverso detto paese terzo, oppure della vicinanza geografica del paese terzo al paese di origine del richiedente.

Prossime tappe principali:

- In collaborazione con la Commissione, gli Stati membri dovrebbero porre rapidamente rimedio agli ***ostacoli e alle strozzature a livello amministrativo*** affinché le procedure di rimpatrio siano effettuate in modo sistematico e rapido.
- Con la piena partecipazione degli Stati membri, sulla base delle loro relazioni bilaterali, è necessario intensificare il dialogo con i paesi prioritari al fine di predisporre ***pacchetti di incentivi e strumenti di pressione per migliorare i tassi di riammissione.***
- Tutti gli Stati membri dovrebbero prevedere nella loro legislazione nazionale la nozione di ***paese terzo sicuro*** e applicarla qualora le condizioni siano soddisfatte.

III.6 Attuare il piano d'azione comune UE-Turchia

L'attuazione del **piano d'azione comune UE-Turchia** sarà fondamentale per arginare l'afflusso di migranti irregolari nelle settimane e nei mesi a venire, tenendo presente che i volumi di arrivi irregolari sono rimasti eccezionalmente elevati durante l'inverno, nonostante le condizioni climatiche. Subito dopo l'attivazione del piano d'azione comune, la Turchia ha adottato misure importanti per la sua realizzazione. Grazie alle misure intese ad aprire il mercato del lavoro turco ai siriani che beneficiano della protezione temporanea, i rifugiati dovrebbero poter trovare un'occupazione legale molto più facilmente. Altre iniziative in corso sono dirette a eliminare gli ostacoli alla cooperazione con le agenzie dell'UE per combattere il traffico di migranti e la migrazione irregolare, così come a ricorrere all'informazione per scoraggiare i rifugiati dall'intraprendere viaggi pericolosi verso l'Europa. La Turchia ha segnalato un aumento del numero di migranti in situazione irregolare e di trafficanti -

³⁸ In occasione di una conferenza stampa tenutasi il 5 febbraio 2016 il ministro greco dell'Interno, Kouroumplis, ha dichiarato che la Repubblica ellenica ritiene la Turchia un «paese terzo di transito sicuro».

³⁹ Articolo 38, paragrafo 1, lettera e), della direttiva procedure (2013/32/UE).

nel 2015 ne sono stati arrestati 3 700 - ma la cooperazione in materia di contrasto della criminalità e giudiziaria deve essere rafforzata.

Contatti intensivi hanno avuto luogo con le autorità turche per fare in modo che sia avviato il più rapidamente possibile il finanziamento di progetti che rientrano nelle azioni concrete previste nell'ambito dello **strumento a favore dei rifugiati in Turchia**, al quale è assegnata una dotazione di 3 miliardi di euro. In collaborazione con le autorità turche, la Commissione ha avviato una valutazione delle necessità dei siriani che beneficiano di protezione temporanea in Turchia alla fine del 2015. Una prima sintesi di tale valutazione dovrebbe essere completata per metà febbraio, in modo da individuare i progetti che possono essere finanziati attraverso lo strumento. I settori prioritari sono l'assistenza umanitaria ai rifugiati, il sostegno socioeconomico, l'integrazione nel mercato del lavoro, l'assistenza sanitaria e l'inclusione sociale, le infrastrutture comunali e la gestione del flusso di rifugiati⁴⁰.

Sarà parimenti importante realizzare progressi in materia di **riammissione**. L'efficace attuazione dell'accordo di riammissione UE-Turchia⁴¹, per quanto riguarda sia la riammissione dei propri cittadini da parte della Turchia e, a partire dal 1° giugno 2016⁴², la riammissione di cittadini di altri paesi che abbiano transitato attraverso il territorio turco sul loro percorso verso l'UE, sarebbero essenziali. Parallelamente, si sono svolti intensi sforzi per rendere più efficace **l'accordo bilaterale Turchia-Grecia sulla riammissione** riguardante i cittadini di altri paesi, ma sinora l'attuazione è ben poco rispettata. La Commissione sta esaminando le ulteriori misure di sostegno che potrebbero essere adottate ed è disposta a collaborare di concerto con le autorità turche e greche per intensificare i rimpatri verso la Turchia nel quadro dell'accordo bilaterale esistente, in attesa della piena entrata in vigore dell'accordo tra l'UE e la Turchia.

Prossime tappe principali:

- La Commissione e gli Stati membri dovrebbero avviare con urgenza i primi interventi nell'ambito dello **strumento a favore dei rifugiati in Turchia**.
- Le misure adottate dalla Turchia e dall'UE devono produrre **risultati** rapidi e reali **nell'arginare i flussi irregolari** e nell'assicurare efficaci rimpatri degli immigrati irregolari.

III.7 Sostenere i rifugiati al di fuori dell'UE

La situazione dei siriani è allarmante: 13,5 milioni di siriani hanno bisogno di assistenza umanitaria — tra cui sei milioni di minori. Nel 2016 la Commissione intende mantenere il livello elevato di assistenza umanitaria fornita nel 2015 per soddisfare le più urgenti esigenze dei rifugiati nella regione colpita dalla **crisi siriana**. All'interno della Siria, malgrado l'intensificarsi del conflitto e il peggioramento della situazione umanitaria, con nuove ondate di sfollamento, l'UE garantirà che l'assistenza - in termini di cibo, acqua, alloggi e istruzione - venga fornita alle persone bisognose, con particolare attenzione per le fasce più vulnerabili. Il Fondo fiduciario per la Siria destinerà 350 milioni di euro per aiuti d'emergenza destinati a 1,5 milioni di rifugiati e alle comunità di accoglienza che sono state messe a dura prova in Libano, Turchia, Giordania e Iraq, per esigenze di base quali l'istruzione, le cure sanitarie e l'igiene. La Commissione intende ora attuare rapidamente gli impegni assunti e intende esplorare tutte le opzioni politiche da seguire. Per esempio, sta sviluppando metodi innovativi per

⁴⁰ Un elenco delle aree prioritarie figura nell'appendice dell'allegato 1.

⁴¹ Si tratta di un elemento importante della tabella di marcia per la liberalizzazione dei visti in Turchia.

⁴² In linea con il piano d'azione comune, la Commissione ha presentato misure per anticipare al 1° giugno 2016 il termine per l'applicazione di tale disposizione previsto per il 1° ottobre 2017.

utilizzare le preferenze commerciali a sostegno dei rifugiati in Giordania. Gli Stati membri devono inoltre dare rapida attuazione ai loro impegni per contribuire a creare un miglioramento reale in loco.

La comunità internazionale deve continuare a intensificare gli sforzi collettivi volti ad aiutare i rifugiati siriani. L'UE deve cogliere l'opportunità che le si offre di sottolineare la necessità di uno **sforzo a livello mondiale** in una serie di consessi internazionali. A tal fine, deve preparare con attenzione la riunione ad alto livello sulla condivisione delle responsabilità a livello globale attraverso percorsi di accoglienza dei profughi siriani, organizzata dall'UNHCR a Ginevra il 30 marzo, il vertice umanitario delle Nazioni Unite a Istanbul nel maggio 2016 e il vertice sulla gestione dei vasti movimenti di profughi e migranti, che si terrà nell'ambito dell'Assemblea generale dell'ONU nel settembre 2016. Tali occasioni permetteranno nuovamente all'UE e alla comunità internazionale di dimostrare il loro sostegno a lungo termine alla Siria e ai paesi limitrofi.

Affrontare le cause di fondo del fenomeno dello sfollamento in altre regioni

L'UE sta inoltre potenziando il sostegno dei rifugiati e dei paesi di accoglienza in altre parti del mondo che sono alle prese con situazioni di sfollamento forzato. A metà del 2015 nell'Africa subsahariana si contavano 4,1 milioni di rifugiati e 11,4 milioni di sfollati all'interno del proprio paese. Il Sudan e l'Etiopia ospitano oltre 1 milione di rifugiati provenienti dai paesi vicini, oltre ai quasi 3,5 milioni di sfollati interni. Un'ulteriore pressione proviene dal rapido aumento del numero di giovani in Africa⁴³.

Tale situazione richiede un impegno deciso e costante dell'Unione e di altri soggetti globali nei paesi interessati. Risorse finanziarie possono essere fornite rapidamente, in particolare, attraverso il **Fondo fiduciario di emergenza per l'Africa**. Al fine di assistere i paesi beneficiari del Fondo fiduciario nell'ospitare i rifugiati della regione, devono essere avviati progetti intesi a dare ai rifugiati l'accesso all'istruzione, all'assistenza sociale e al mercato del lavoro, nonché ad aiutare i paesi in questione a gestire le loro frontiere.

Fornire percorsi legali

Un altro strumento per dare sostegno ai rifugiati in modo ordinato consiste nei **programmi di reinsediamento o di ammissione per motivi umanitari**. Tali programmi offrono delle vie legali per dare protezione a coloro che ne hanno bisogno, senza che debbano ricorrere ai viaggi pericolosi che hanno causato tante tragedie umane. Il reinsediamento è un approccio globale e i partner che collaborano con l'UNHCR nel mondo sono in grado di sostenere lo sforzo globale per aiutare quanti necessitano di protezione internazionale.

A seguito della raccomandazione della Commissione del giugno 2015⁴⁴, **un programma di reinsediamento per 22 504 persone** è stato approvato per aiutare gli sfollati provenienti da paesi extra-UE che sono in evidente bisogno di protezione internazionale. L'effettivo reinsediamento nell'ambito del programma concordato avverrebbe dietro richiesta dell'UNHCR e durerebbe due anni. Sulla base delle informazioni trasmesse dagli Stati che partecipano all'azione, **3 358 persone sono state reinsediate entro fine 2015**⁴⁵. Gli impegni concordati devono essere onorati tempestivamente. In aprile, basandosi sull'esperienza pratica acquisita finora, la Commissione presenterà un'iniziativa di

⁴³ La popolazione dell'Africa, di cui il 60% ha un'età pari o inferiore a 24 anni, dovrebbe aumentare di quasi 500 milioni di persone entro il 2030 — Fonte: Nazioni Unite, Dipartimento degli affari economici e sociali, Divisione popolazione (2015).

⁴⁴ Raccomandazione della Commissione, dell'8 giugno 2015, relativa a un programma di reinsediamento europeo (C(2015) 3560 final).

⁴⁵ Belgio (123), Repubblica ceca (16), Irlanda (163), Italia (96), Paesi Bassi (220), Regno Unito (1 000), Liechtenstein (20), Svizzera (387).

reinsediamento orizzontale per garantire un approccio collettivo al reinsediamento e per incardinarlo quale strumento essenziale che disciplina le modalità con cui l'UE assiste i paesi che accolgono un gran numero di rifugiati e fornisce loro protezione senza che essi debbano cadere nelle reti dei trafficanti di esseri umani e intraprendere percorsi clandestini pericolosi.

Il **programma volontario di ammissione umanitaria gestito con la Turchia**⁴⁶ deve essere istituito rapidamente per fornire un percorso legale che permetta agli Stati membri di offrire protezione internazionale alle persone sfollate a causa del conflitto in Siria, e gli Stati membri dovrebbero accelerare i lavori sulla raccomandazione della Commissione. L'attivazione del sistema è subordinato alla riduzione del numero di persone che attraversano irregolarmente la frontiera passando dalla Turchia e può essere adattata in funzione delle dimensioni della popolazione di rifugiati in tale paese. Una rapida adozione e attuazione contribuirebbero enormemente all'instaurazione di relazioni efficaci con la Turchia in materia di migrazione e al completamento delle azioni previste nel quadro del piano d'azione comune UE-Turchia.

Prossime tappe principali:

- L'UE deve concretizzare in tempi rapidi gli impegni assunti alla **conferenza di Londra**.
- L'UE e i suoi Stati membri devono aumentare il loro impegno ad affrontare le cause di fondo del fenomeno dello sfollamento, migliorando la cooperazione di assistenza e conseguendo ***l'obiettivo (0,7%) fissato per aiuto pubblico allo sviluppo (APS)***.
- Gli impegni nazionali al Fondo fiduciario di emergenza per l'Africa e al Fondo fiduciario per la Siria dovrebbero aumentare fino a corrispondere al contributo dell'UE.
- Gli Stati membri dovrebbero accelerare il **reinsediamento**, come concordato nel 2015 e approvare rapidamente il **programma volontario di ammissione umanitaria gestito con la Turchia**, come raccomandato dalla Commissione il 15 dicembre 2015.
- In aprile, la Commissione proporrà un'**iniziativa di reinsediamento** su scala UE al fine di potenziare sensibilmente gli sforzi di reinsediamento.

IV ATTUAZIONE DELLA LEGISLAZIONE DELL'UE/INFRAZIONI

Nel settembre 2015 la Commissione ha avviato un'iniziativa intesa ad aprire o proseguire una serie di procedimenti riguardanti la **piena e corretta attuazione della legislazione** in materia di procedure di asilo, condizioni di accoglienza, regolamenti Dublino e Eurodac, rilevamento delle impronte digitali e rimpatrio. Nel settore dell'asilo, nel 2015 la Commissione ha adottato un totale di 58 decisioni (lettere di costituzione in mora e pareri motivati) concernenti il recepimento e il rispetto dell'acquis dell'UE in materia di asilo a partire dal 23 settembre 2015.

Dopo i provvedimenti adottati in settembre, diversi Stati membri hanno comunicato alla Commissione la legislazione nazionale che ritengono recepita pienamente le direttive in questione. I servizi della Commissione stanno attualmente valutando la completezza delle misure notificate⁴⁷. In mancanza di notifica completa, la Commissione ha deciso in data odierna di inviare un parere motivato in 9 casi.

Per quanto riguarda la direttiva rimpatri, la Commissione ha inviato lettere amministrative a 10 Stati membri chiedendo chiarimenti in merito all'adozione delle decisioni di rimpatrio e sulle misure

⁴⁶ Raccomandazione della Commissione, del 15 dicembre 2015, per un programma volontario di ammissione umanitaria gestito con la Turchia (C(2015) 9490).

⁴⁷ Cfr. allegato 8.

adottate per garantirne l'effettiva esecuzione. La Commissione lavora in stretto contatto con gli Stati membri interessati per individuare i problemi e le strozzature che attualmente ostacolano i rimpatri e le azioni da intraprendere per porvi rimedio, in modo da aumentare il tasso dei rimpatri e garantire il pieno rispetto degli obblighi vigenti.

Il lavoro della Commissione in materia di attuazione e di infrazioni è una dimostrazione del fatto che una delle debolezze del sistema di gestione della migrazione dell'UE, in particolare del sistema europeo comune di asilo, consiste nell'incompleto recepimento e nell'incoerente attuazione della normativa sottostante. La Commissione si sta adoperando per aiutare gli Stati membri a raggiungere la totale conformità della legislazione nazionale e continuerà ad avvalersi pienamente dei poteri conferitile dai trattati per dare seguito ai procedimenti d'infrazione, reale o potenziale, al fine di garantire il pieno rispetto delle norme UE stabilite di comune accordo.

V CONCLUSIONI

In vista del Consiglio europeo di febbraio, è urgente fare il necessario per ripristinare l'ordine nel sistema di migrazione e imporre il controllo dei flussi irregolari attraverso la rotta del Mediterraneo orientale/dei Balcani occidentali. Il Consiglio europeo si dovrebbe impegnare ad adottare le misure necessarie, e le istituzioni e agenzie dell'UE e tutti gli Stati membri dovrebbero attuarle con determinazione.

Una buona gestione delle frontiere richiede che tutti i nuovi arrivati siano effettivamente registrati e indirizzati alle procedure nazionali di asilo, alle procedure di ricollocazione o a quelle di rimpatrio in base alle disposizioni di Dublino dell'UE. La piena applicazione del diritto dell'UE in materia di asilo e di gestione delle frontiere così come l'attuazione delle decisioni collettive adottate negli ultimi dodici mesi garantirebbero una condivisione equa delle responsabilità tra gli Stati membri dell'UE, ognuno dei quali sarebbe così in grado di farvi fronte.

Eliminare gli incentivi alla migrazione irregolare richiede anche un miglioramento delle condizioni nei paesi di origine, la cooperazione con i principali paesi di transito come la Turchia, l'introduzione di canali legali e affidabili per la migrazione, e il rimpatrio e la riammissione sistematici, tempestivi ed efficaci delle persone che non hanno il diritto di soggiornare nell'Unione.

All'Unione europea incombe l'obbligo giuridico e morale, oltre ad una responsabilità storica, di offrire protezione a coloro che ne hanno bisogno. Quella dei rifugiati è una crisi che, collettivamente, l'Europa può — e deve — gestire. Ciò richiede una risposta concertata di tutti i paesi, le istituzioni e le agenzie dell'UE su più fronti per attuare le misure concordate. La Commissione continuerà a dedicare tutte le sue energie ad assistere e sostenere gli Stati membri nello svolgimento delle rispettive responsabilità.

Allegati

- Allegato 1: Piano d'azione comune UE-Turchia — Relazione sull'attuazione
- Allegato 2: Grecia – Relazione sullo stato dei lavori
- Allegato 3: Italia – Relazione sullo stato dei lavori
- Allegato 4: Ricollocazione – Stato dei lavori
- Allegato 5: Follow-up della riunione dei leader sui Balcani occidentali – Relazione sullo stato dei lavori
- Allegato 6: Azioni in corso per la protezione dei minori migranti

- Allegato 7: Impegni degli Stati membri verso i fondi fiduciari — Situazione attuale
- Allegato 8: Attuazione del diritto dell'Unione— Situazione attuale
- Allegato 9: Sostegno degli Stati membri al meccanismo di protezione civile per Serbia, Slovenia, Croazia e Grecia