



Bruxelles, 16.3.2016
COM(2016) 165 final

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

Prima relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento

1 Introduzione

Nel 2015 sono arrivate nell'Unione europea attraverso l'Italia e la Grecia circa 880 000 persone. Nel maggio 2015, per la prima volta nella storia della politica europea in materia di migrazione, la Commissione ha proposto di ricollocare persone in evidente bisogno di protezione internazionale all'interno dell'UE, dagli Stati membri sottoposti ad estrema pressione verso altri Stati membri dell'Unione europea. Nel settembre 2015 il Consiglio ha adottato due decisioni giuridicamente vincolanti¹ che istituiscono un meccanismo di ricollocazione temporanea ed eccezionale a favore di 160 000 richiedenti in evidente bisogno di protezione internazionale dalla Grecia e dall'Italia².

Allo stesso tempo, per affrontare la crisi migratoria mondiale in maniera esaustiva e dare prova di solidarietà con i paesi terzi ugualmente colpiti, la Commissione ha raccomandato un programma di reinsediamento europeo per 20 000 persone bisognose di protezione internazionale. Nel luglio 2015 gli Stati membri, insieme agli Stati associati al sistema di Dublino, hanno concordato il reinsediamento in due anni di 22 504 persone bisognose di protezione internazionale dal Medio Oriente, dal Corno d'Africa e dall'Africa settentrionale.

Sebbene l'afflusso prosegua anche nel 2016, ad oggi solo 937 persone sono state ricollocate dall'Italia e dalla Grecia, e solo 4 555 sono state reinsediate. Il livello insoddisfacente di attuazione di entrambi i meccanismi è dovuto a una serie di fattori, tra cui la mancanza della volontà politica da parte degli Stati membri di rispettare in modo completo e tempestivo i propri obblighi giuridici in materia di ricollocazione. Fino a poco tempo fa un ulteriore ostacolo al meccanismo di ricollocazione era costituito dalla politica del "lasciar passare" lungo la rotta dei Balcani occidentali, poiché la maggior parte dei richiedenti ammissibili proseguiva il viaggio invece di essere ricollocata in maniera ordinata. Parallelamente gli Stati membri erano restii ad effettuare i reinsediamenti a causa dei continui flussi irregolari di persone.

In seguito alla relazione della Commissione³ sulle modalità per ripristinare l'ordine sulla rotta del Mediterraneo orientale/dei Balcani occidentali e alle conclusioni del Consiglio europeo del 18 e 19 febbraio e della riunione dei capi di Stato o di governo del 7 marzo⁴, gli Stati membri hanno concordato di adottare un approccio europeo e di porre fine alla politica del "lasciar passare". Essi hanno inoltre sottolineato la necessità di sostenere la Grecia in questo momento arduo, tenuto conto della difficilissima situazione umanitaria che si sta venendo a creare sul campo. A tale riguardo l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) stima che, se i flussi dovessero continuare, entro un mese potrebbero essere bloccati in Grecia oltre 100 000 migranti. Gli Stati membri hanno pertanto chiesto di

¹ Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia e decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia.

² In base alla proposta della Commissione 54 000 di questi 160 000 richiedenti avrebbero dovuto essere ricollocati dall'Ungheria; tuttavia saranno ricollocati dall'Italia e dalla Grecia, se entro settembre 2016 non sarà adottata una decisione che modifichi la seconda decisione del Consiglio sulla ricollocazione.

³ COM(2016) 85 final.

⁴ EUCO 1/16; SN 28/16.

accelerare in maniera sostanziale la ricollocazione per alleviare la forte pressione che grava attualmente sulla Grecia.

La presente comunicazione ottempera all'obbligo, previsto all'articolo 12 delle due decisioni del Consiglio, di riferire ogni sei mesi al Consiglio in merito all'attuazione delle decisioni e alle tabelle di marcia per l'Italia e la Grecia. Essa risponde inoltre all'impegno assunto dalla Commissione nell'ambito della tabella di marcia "Ritorno a Schengen"⁵ di riferire mensilmente sull'attuazione della ricollocazione e del reinsediamento. La presente comunicazione sintetizza le sfide individuate e gli insegnamenti tratti in questi primi mesi di attuazione dei meccanismi di ricollocazione e reinsediamento e propone raccomandazioni e azioni a breve termine per incrementare il tasso di esecuzione.

2 Ricollocazione

2.1 Quadro giuridico e paesi che partecipano ai meccanismi di ricollocazione dell'UE

A seguito delle due decisioni del settembre 2015, 106 000 richiedenti asilo devono essere ricollocati dall'Italia⁶ e dalla Grecia⁷ entro il mese di settembre 2017. I restanti 54 000 dovrebbero essere ricollocati dall'Italia e dalla Grecia, a meno che la Commissione non presenti al Consiglio una proposta per l'adeguamento del meccanismo di ricollocazione prima del 26 settembre 2016⁸. Inoltre, in linea con le conclusioni del Consiglio del 20 luglio 2015, gli Stati membri devono ancora impegnarsi per l'assegnazione dei rimanenti 7 744 posti su un totale concordato di 40 000 previsti della prima decisione del Consiglio. Gli Stati membri hanno l'obbligo di ricollocare dall'Italia e dalla Grecia il numero di persone che sono loro assegnate conformemente agli allegati I e II della decisione (UE) 2015/1601⁹ del Consiglio nonché quello approvato con la decisione (UE) 2015/1523¹⁰ del Consiglio, in linea con i dati definiti nelle conclusioni del Consiglio del 20 luglio 2015. Tale obbligo deve essere adempiuto in un periodo di due anni.

In conformità con le posizioni speciali previste dai protocolli n. 21 e n. 22 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il Regno Unito e l'Irlanda non sono vincolati dalle richiamate decisioni, ma possono decidere di parteciparvi. Il 6 ottobre 2015 l'Irlanda ha deciso di partecipare a entrambe le decisioni del Consiglio e sta già ricollocando richiedenti dall'Italia e dalla Grecia. Inoltre gli Stati associati al sistema di Dublino (Svizzera, Norvegia e Liechtenstein) hanno manifestato interesse ad aderire al meccanismo di ricollocazione e stanno mettendo a punto i necessari accordi bilaterali con l'Italia e la Grecia per avviare il trasferimento nel più breve tempo possibile. L'Ungheria e l'Austria non si sono impegnate a fornire nessun posto di ricollocazione a norma della decisione 2015/1523. L'Ungheria e la

⁵ COM(2016)120 final.

⁶ Conformemente alle due decisioni del Consiglio sulla ricollocazione, dall'Italia devono essere ricollocati 39 600 richiedenti asilo.

⁷ Conformemente alle due decisioni del Consiglio sulla ricollocazione, dalla Grecia devono essere ricollocati 66 400 richiedenti asilo.

⁸ Articolo 4, paragrafo 3, della decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio.

⁹ Decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015.

¹⁰ Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015.

Slovacchia hanno presentato ricorso¹¹ dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea per verificare la legittimità della seconda decisione del Consiglio sulla ricollocazione. Tali ricorsi non hanno effetto sospensivo; pertanto gli Stati membri sono comunque tenuti a procedere alla ricollocazione ai sensi della decisione in questione.

La pressione migratoria sulla Svezia e l'Austria hanno portato questi due Stati membri a chiedere la sospensione temporanea degli obblighi ai sensi delle decisioni del Consiglio sulla ricollocazione. Per rispondere a queste richieste, la Commissione ha adottato nel dicembre 2015 una proposta di decisione del Consiglio relativa alla sospensione temporanea degli obblighi della Svezia ai sensi di entrambe le decisioni del Consiglio sulla ricollocazione¹² e nel febbraio 2016 una proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa alla sospensione temporanea della ricollocazione del 30% dei richiedenti assegnati all'Austria a norma della decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio. Per quanto riguarda l'Austria, la decisione è stata adottata dal Consiglio il 10 marzo 2016. L'Austria beneficia quindi di una sospensione di un anno per quanto concerne la ricollocazione di 1 065 richiedenti. La proposta relativa alla Svezia è tuttora in fase di discussione da parte del Consiglio e del Parlamento europeo.

2.2 Tabelle di marcia presentate dall'Italia e dalla Grecia

In linea con l'articolo 8 delle decisioni sulla ricollocazione, la Grecia e l'Italia hanno presentato alla Commissione e al Consiglio tabelle di marcia contenenti misure nel settore dell'asilo, della prima accoglienza e del rimpatrio dirette a migliorare la capacità, la qualità e l'efficacia dei loro sistemi in questi settori, e misure volte a garantire l'adeguata attuazione delle decisioni sulla ricollocazione. Le tabelle di marcia sono state comunicate a tutti gli Stati membri e agli Stati associati al sistema di Dublino e discusse nel corso del seminario sulla ricollocazione, organizzato dalla Commissione il 21 settembre 2015, e del forum su ricollocazione e reinsediamento tenutosi il 1° ottobre 2015.

La Commissione ha riferito¹³ regolarmente sui progressi compiuti finora da Grecia e Italia nell'attuazione delle azioni prioritarie nei settori chiave indicati nella tabella di marcia: creazione di punti di crisi ("hotspot") che funzionino, attuazione del programma di ricollocazione, garanzia di un rimpatrio efficace dei migranti che non hanno diritto alla protezione internazionale, miglioramento della gestione delle frontiere e creazione di una capacità di accoglienza sufficiente e adeguata.

Per quanto riguarda l'Italia, essa si è impegnata nell'ambito della propria tabella di marcia ad istituire sei punti di crisi, cinque in Sicilia e uno in Puglia. Attualmente sono stati resi

¹¹ C-643/15 e C-647/15.

¹² COM(2015) 677 final.

¹³ Comunicazione della Commissione "Gestire la crisi dei rifugiati: misure operative, finanziarie e giuridiche immediate nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione", COM(2015) 490 del 23 settembre 2015.

Comunicazione della Commissione "Gestire la crisi dei rifugiati: stato di attuazione delle azioni prioritarie intraprese nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione", COM(2015) 510 del 14 ottobre 2015.

Comunicazione della Commissione "Relazione sull'attuazione dei punti di crisi (hotspot) in Grecia", COM(2015) 678 del 15 dicembre 2015.

Comunicazione della Commissione "Stato di attuazione delle azioni prioritarie intraprese nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione", COM(2016) 85 del 10 febbraio 2016.

Comunicazione della Commissione "Progress report on the implementation of the hotspots approach in Greece", COM(2016) 141 final, del 4 marzo 2016.

operativi quattro punti di crisi, mentre uno è stato trasformato in un centro di ricollocazione; un quinto punto di crisi è stato annunciato dall'Italia durante il Consiglio Giustizia e affari interni del 10 marzo 2016 e la sua ubicazione finale dovrebbe essere comunicata alla Commissione quanto prima. Come indicato nella tabella di marcia, i punti di crisi italiani sono strettamente collegati al processo di ricollocazione per cui è stata messa a punto una procedura standardizzata ed efficiente, con un forte coinvolgimento dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO). Al momento non è stata ancora creata una procedura per il trasferimento dei minori non accompagnati in conformità delle decisioni sulla ricollocazione. Per quanto concerne le strutture ricettive di secondo livello per i richiedenti asilo, i posti attualmente disponibili sono in linea con quelli dichiarati nella tabella di marcia. Sarebbe tuttavia auspicabile un aumento dell'efficienza, in particolare mediante una migliore organizzazione della distribuzione dei richiedenti asilo sul territorio italiano. La disponibilità di posti di accoglienza per i minori non accompagnati è conforme alle tabelle di marcia, anche se dovrebbero essere resi disponibili posti supplementari per facilitare il passaggio dal primo al secondo livello di accoglienza. D'altro canto l'accoglienza per le persone da rimpatriare rimane estremamente limitata e inferiore alla soglia dichiarata nella tabella di marcia, il che crea notevoli ostacoli alla rapida attuazione delle operazioni di rimpatrio. I lavori in corso sulla riforma del sistema di asilo italiano dovrebbero essere completati prima dell'estate al fine di affrontare le carenze ancora esistenti e snellire la procedura d'asilo, anche riducendo i divari qualitativi che caratterizzano il processo decisionale nel paese.

Per quanto riguarda la Grecia, essa si è impegnata nell'ambito della propria tabella di marcia a istituire cinque punti di crisi. Al momento ne sono operativi quattro, mentre uno nell'isola di Kos deve ancora essere ultimato. Le procedure nei punti di crisi appaiono efficienti ed efficaci per quanto concerne la registrazione di un numero elevato di cittadini di paesi terzi su base giornaliera, mentre sono in corso alcuni miglioramenti del sistema informatico centrale per far fronte al grande aumento nel rilevamento delle impronte digitali. Devono ancora essere pienamente attuati controlli sistematici nelle banche dati di sicurezza e occorre proseguire negli sforzi per individuare i casi di frodi documentali e garantirne il seguito. Sebbene le attività di informazione e registrazione dei candidati alla ricollocazione sia parte integrante del metodo dei punti di crisi in Grecia, il servizio greco di asilo e l'EASO sono presenti solo in tre isole. Alla luce dell'improvviso aumento dei cittadini di paesi terzi presenti sul suo territorio, la Grecia sta migliorando il sistema di strutture ricettive con l'intervento delle forze armate e il sostegno dell'Unione europea grazie ai finanziamenti e al meccanismo unionale di protezione civile. L'EASO ha iniziato ad ampliare le proprie attività per aumentare la capacità di registrazione della Grecia. Per quanto concerne i rimpatri, recentemente la Grecia ha aumentato le riammissioni in Turchia, ma la capacità di trattenimento resta piuttosto limitata e diversi centri di trattenimento devono essere ristrutturati.

Va osservato che sono necessari ulteriori progressi da parte della Grecia per quanto riguarda il suo sistema di asilo in generale. Le misure necessarie a tale scopo sono state indicate dalla Commissione nella raccomandazione del 10 febbraio 2016¹⁴. La Grecia ha riferito in merito il 4 marzo. La Commissione ha effettuato una valutazione preliminare della risposta e sarà in contatto con le autorità elleniche al fine di ottenere ulteriori chiarimenti. La Commissione continuerà a seguire da vicino i progressi compiuti dalla Grecia e valuterà se vi siano le

¹⁴ 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.

condizioni per consentire ai singoli Stati membri di riprendere progressivamente i trasferimenti verso la Grecia ai sensi del regolamento Dublino, prima del Consiglio europeo di giugno.

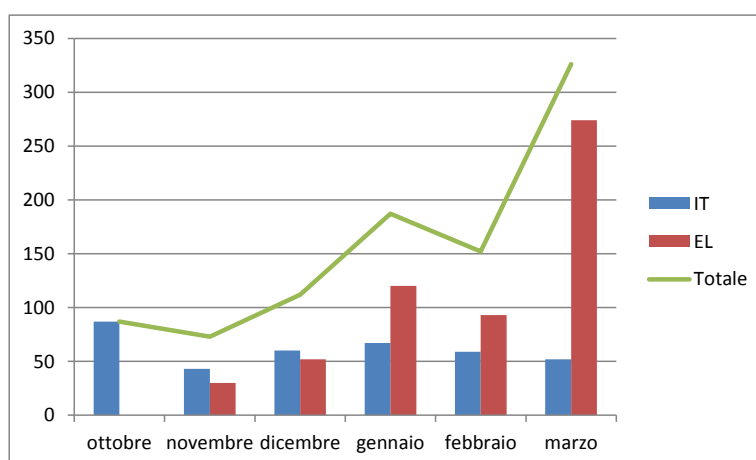
Gli allegati 3 e 4 forniscono una panoramica sui progressi compiuti dall'Italia e dalla Grecia nell'attuazione delle tabelle di marcia e sulle azioni ancora da intraprendere.

2.3 Principali tendenze dopo cinque mesi di attuazione dei meccanismi di ricollocazione

- **Tasso di esecuzione lento, ma compaiono i primi segnali di una tendenza positiva:** al 15 marzo 2016 erano state ricollocate 937 persone (368 dall'Italia e 569 dalla Grecia). Tuttavia l'esperienza maturata nelle prime settimane di marzo, in cui 287 persone (di cui 241 da sola Grecia) sono state rapidamente ricollocate ha dimostrato che, se gli Stati membri si impegnano, la ricollocazione può funzionare.

Come illustrato nel grafico 1 riportato di seguito, la ricollocazione ha subito una notevolmente accelerazione nelle prime settimane di marzo, ma questo non è ancora sufficiente per raggiungere gli obiettivi delle due decisioni del Consiglio sulla ricollocazione, che costituiscono misure di emergenza destinate ad alleviare la forte pressione sul sistema di asilo di Italia e Grecia. La necessità di un'azione rafforzata è ancora più urgente vista la gravità di tale pressione, soprattutto in Grecia.

Grafico 1 – Trasferimenti di ricollocazione ottobre 2015 – 15 marzo 2016



Gli Stati membri hanno dichiarato in varie sedi che avrebbero messo a disposizione 6 884 posti per la ricollocazione. Tuttavia al 15 marzo **il numero totale di indicazioni** di disponibilità a ricollocare rapidamente i richiedenti protezione internazionale (“impegni formali”) da parte degli Stati membri di ricollocazione ammontava a 3 723. Il dato positivo è che la maggior parte degli Stati membri ha nominato **funzionari di collegamento** che svolgono un ruolo chiave in questo processo.

- **Rapido aumento del numero di richiedenti:** durante i primi cinque mesi di attuazione il numero di richiedenti da ricollocare è stato basso (ad esempio circa 20 persone al giorno in Grecia). Ciò era dovuto in parte alla scarsa fiducia dei migranti nel meccanismo di ricollocazione.

Tuttavia nelle prime settimane di marzo il numero di richiedenti è notevolmente aumentato (ad esempio 300 persone al giorno in Grecia), anche in conseguenza delle restrizioni imposte alla frontiera tra la Grecia e l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia e dei maggiori sforzi per la divulgazione delle informazioni, compreso l'invio di squadre mobili dell'EASO all'esterno dei punti di crisi per aumentare al massimo la sensibilizzazione. Tuttavia permane il rischio che le persone si rendano irreperibili dopo la comunicazione dello Stato membro di ricollocazione.

- ***Maggior numero di nazionalità ammissibili alla ricollocazione ma anche maggiore imprevedibilità per quanto riguarda le nuove nazionalità potenzialmente interessate dalla decisione del Consiglio:*** la ricollocazione si applica a nazionalità con un tasso di riconoscimento della protezione internazionale medio nell'UE pari o superiore al 75%. Questa informazione si basa sui dati forniti da Eurostat ed è aggiornata ogni trimestre sulla base delle relazioni di quest'ultimo. La Commissione informa quindi l'EASO sulle nazionalità ammissibili alla ricollocazione, e questo a sua volta trasmette queste informazioni ai punti di contatto nazionali. Pertanto ogni tre mesi è possibile aggiungere o eliminare nazionalità dall'elenco di quelle che possono beneficiare della ricollocazione, creando incertezza tra i migranti e le parti interessate. Sulla base dei più recenti dati trimestrali Eurostat (quarto trimestre del 2015), le nazionalità ammissibili per la ricollocazione sono attualmente le seguenti¹⁵: Burundi, Repubblica centrafricana, Eritrea, Costa Rica, Saint Vincent e Grenadine, Bahrein, Iraq, Maldive, Siria e paesi e territori d'oltremare britannici¹⁶. Rispetto alla precedente relazione trimestrale i richiedenti aventi nazionalità dello Yemen e dello Swaziland non sono più ammissibili alla ricollocazione.
- ***Ricollocazione problematica per i richiedenti protezione internazionale vulnerabili, compresi i minori non accompagnati:*** sebbene le decisioni del Consiglio sulla ricollocazione prevedano il trattamento prioritario dei casi di richiedenti vulnerabili, il numero di minori non accompagnati ricollocati rimane molto limitato (uno o due dalla Grecia alla Finlandia). I motivi di questo stato di cose sono diversi, e comprendono la riluttanza degli Stati membri di ricollocazione ad accettare la ricollocazione di minori non accompagnati e la mancanza di procedure specifiche in Italia e in Grecia per consentire la ricollocazione dei minori non accompagnati. La ricollocazione dei minori non accompagnati è un processo complesso e alcuni migranti, in particolare migranti eritrei in Italia, hanno dichiarato di essere adulti per non essere separati dal gruppo con cui sono arrivati. L'Italia e la Grecia stanno mettendo a punto nuove procedure per ricollocare rapidamente i minori non accompagnati, in linea con l'interesse superiore del minore e con la legislazione nazionale. Le autorità italiane e FRONTEX stanno fornendo esperti per l'accertamento dell'età. Inoltre numerose organizzazioni hanno intensificato gli sforzi per fornire strutture di accoglienza adeguate in Grecia (ad esempio i centri per i bambini e le famiglie dell'UNICEF).

¹⁵ Al momento dell'adozione delle decisioni del Consiglio le nazionalità ammissibili alla ricollocazione erano quelle della Siria, dell'Iraq e dell'Eritrea. Al primo aggiornamento (terzo trimestre 2015), le nazionalità ammissibili erano: Bahrein, Repubblica centrafricana, Eritrea, Iraq, Siria, Swaziland e Yemen.

¹⁶ Alcuni di queste nazionalità rappresentano meno di 200 richiedenti protezione internazionale nell'UE nel periodo di riferimento. Poiché le decisioni del Consiglio sulla ricollocazione non contengono disposizioni sul numero minimo di decisioni per il calcolo della media europea, nazionalità con pochissime decisioni tutte positive facilmente rientrano nel campo d'applicazione delle suddette decisioni del Consiglio.

Più in generale, non sono disponibili dati specifici sul numero di trasferimenti di ricollocazione dei richiedenti protezione internazionale vulnerabili. Tuttavia l'esperienza sul campo dimostra che molti richiedenti appartengono a questa categoria (ad esempio donne incinte, persone con disabilità, anziani). Nonostante l'invito agli Stati membri a trasmettere indicazioni sulla capacità di accoglienza di persone particolarmente vulnerabili, quasi nessuno ha segnalato una capacità credibile.

2.4 Azioni della Commissione e delle agenzie dell'UE

La Commissione ha inviato **lettere amministrative** agli Stati membri di ricollocazione in data 10 febbraio per chiedere una più rapida attuazione delle decisioni del Consiglio e affrontare molti degli ostacoli individuati. Inoltre ha inviato lettere simili all'Italia e alla Grecia fornendo raccomandazioni volte a migliorare e ad accelerare la procedura di ricollocazione. La Commissione ha anche avviato procedure di infrazione contro l'Italia e la Grecia sull'attuazione del regolamento Eurodac e contro la Grecia in relazione alla direttiva accoglienza.

Come previsto nel quadro del meccanismo di ricollocazione, l'Italia e la Grecia ricevono **finanziamenti** tramite i programmi nazionali del Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF) (un importo forfettario supplementare di 500 EUR per ciascuna persona ricollocata) a sostegno dei loro sforzi in materia. L'assistenza finanziaria è fornita anche agli Stati membri di ricollocazione, che riceveranno un importo forfettario di 6 000 EUR per persona ricollocata nell'ambito dei programmi nazionali AMIF. In totale sono stati stanziati 1 040 milioni di EUR per la ricollocazione di 160 000 persone e si è provveduto alla revisione dei programmi nazionali AMIF per includere le somme corrispondenti alle 98 547 persone da ricollocare (per un totale di 644,5 milioni di EUR). Infine è stato reso disponibile un consistente supporto finanziario nell'ambito dell'assistenza di emergenza dell'AMIF a favore dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) a sostegno dell'attuazione del meccanismo di ricollocazione di emergenza in Grecia e in Italia.

Il 10 marzo la Commissione ha adottato modifiche ai programmi di lavoro per il 2016, aumentando di ulteriori 275,5 milioni di EUR il finanziamento per l'assistenza di emergenza dell'AMIF e il Fondo sicurezza interna (ISF). Per coprire questi finanziamenti aggiuntivi di emergenza saranno utilizzati i fondi dell'AMIF e dell'ISF previsti nel bilancio dell'UE per il 2016 e non ancora assegnati. L'aumento dei finanziamenti di emergenza è in linea con le conclusioni del Consiglio europeo del 18 e 19 febbraio 2016, che invitano a intraprendere azioni urgenti per affrontare la situazione umanitaria in Grecia e nei Balcani occidentali ricorrendo a tutti gli strumenti UE e nazionali. Al bilancio iniziale di 188,98 milioni di EUR per l'assistenza di emergenza a titolo dell'AMIF e dell'ISF per il 2016 sono stati aggiunti altri 193,5 milioni di EUR per l'AMIF e 82 milioni di EUR per l'ISF, per un totale di 464 milioni di EUR per il 2016, al fine di soddisfare le esigenze di finanziamento più urgenti degli Stati membri nel contesto della crisi dei rifugiati.

Facendo seguito alla richiesta del Consiglio Giustizia e affari interni volta ad assicurare che i richiedenti asilo e i migranti ricevano informazioni adeguate, la Commissione ha istituito una task force sulla **strategia di informazione dei migranti (MIS)** che riunisce tutti gli attori istituzionali competenti. La task force coordina a livello interistituzionale le attività di informazione, compresa la produzione di contenuti e la diffusione di materiale informativo, e garantisce la coerenza di queste attività con la strategia di informazione dei migranti.

La Commissione ha creato un'apposita squadra per i punti di crisi che è **presente in loco** insieme a FRONTEX, all'EASO e a Europol.

Oltre al considerevole dispiegamento di esperti, comprese le squadre mobili, l'EASO sta sviluppando una serie di strumenti volti a facilitare le varie fasi della ricollocazione (opuscoli informativi, informazioni prima della partenza, strumento di abbinamento, strumento per l'individuazione dei casi di vulnerabilità). Inoltre è stato messo a punto un concetto di formazione specifico, che comprende moduli su misura per le esigenze dei minori non accompagnati e per i punti di crisi.

2.5 Azioni che devono essere condotte dagli Stati membri di ricollocazione

Principali ostacoli e sfide da affrontare

- Numero insufficiente e limitato di impegni formali
 - Uso scorretto delle preferenze da parte degli Stati membri
 - Tempi prolungati di risposta alle richieste di ricollocazione
 - Ostacoli inerenti ai controlli di sicurezza
 - Rigetti ingiustificati
 - Mancanza di informazioni prima della partenza da parte dello Stato membro di ricollocazione
 - Risposta insufficiente al bando per esperti dell'EASO
-
- **Numero insufficiente e limitato di impegni:** il numero di impegni è chiaramente insufficiente per adempiere gli obblighi previsti dalle decisioni del Consiglio sulla ricollocazione. Il numero totale di impegni formali al 15 marzo 2016 è di 3 723, pari al 2,33% dei 160 000 trasferimenti di ricollocazione da attuare. Tre Stati membri (Croazia, Ungheria e Slovacchia) non hanno finora reso disponibili posti di ricollocazione. Solo 18 Stati membri si sono impegnati ad accogliere ricollocazioni dalla Grecia e 19 Stati membri ricollocazioni dall'Italia. Molti Stati membri hanno assunto soltanto impegni molto limitati rispetto alla loro quota totale e per un periodo di tempo limitato. Il basso numero di impegni si ripercuote in particolare sulla Grecia. A seguito delle restrizioni applicate al confine tra la Grecia e l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia diventa indispensabile aumentare rapidamente il tasso di impegni per contribuire ad alleviare la difficilissima situazione umanitaria che si sta venendo a creare sul campo.
 - **Uso scorretto delle preferenze da parte degli Stati membri:** l'obiettivo principale delle preferenze è quello di facilitare l'integrazione della persona ricollocata nello Stato membro di ricollocazione¹⁷. Tuttavia, alcuni Stati membri hanno stilato elenchi lunghi o vincolanti di preferenze riguardo al profilo dei richiedenti da ricollocare. Alcuni Stati membri di ricollocazione sono restii a ricevere richieste di ricollocazione riguardanti specifiche nazionalità, richiedenti singoli, o minori non accompagnati, a causa della

¹⁷ Cfr. il considerando 28 della decisione del Consiglio (UE) 2015/1523 e il considerando 34 della decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio.

manca di interpreti, di programmi di integrazione o di capacità di accoglienza; altri dichiarano apertamente di accettare soltanto famiglie. La maggior parte degli Stati membri utilizza le preferenze per escludere potenziali candidati piuttosto che per consentire un migliore processo di abbinamento finalizzato alla migliore integrazione. Le autorità italiane e greche cercano per quanto possibile di soddisfare le preferenze espresse (sempre nel rispetto del principio di non discriminazione), anche se queste non sono vincolanti per la Grecia e l'Italia. Alcuni Stati membri di ricollocazione hanno utilizzato il mancato rispetto delle preferenze come motivo per rigettare una richiesta di ricollocazione, contravvenendo alle decisioni del Consiglio¹⁸.

- **Tempi prolungati di risposta alle richieste di ricollocazione:** la rapida risposta dello Stato membro di ricollocazione è fondamentale per aumentare la credibilità del meccanismo di ricollocazione. Tuttavia, la procedura di ricollocazione in generale supera il limite di due mesi stabilito dalle due decisioni del Consiglio sulla ricollocazione, in parte a causa della mancanza di una rapida risposta degli Stati membri di ricollocazione¹⁹. Ciò impedisce al meccanismo di ricollocazione di raggiungere il ritmo regolare e costante che richiede per diventare pienamente operativo e per soddisfare le necessità urgenti sul terreno. Inoltre, rende ancora più complessa la gestione dei trasferimenti di ricollocazione in quanto l'accettazione e il trasferimento di grandi gruppi crea difficoltà logistiche per l'Italia, la Grecia e l'OIM.

I lunghi tempi di risposta stanno compromettendo l'efficacia del meccanismo di ricollocazione anche perché minano la fiducia dei migranti che spesso optano per il programma solo per scoprire che il rapido trasferimento promesso non si concretizza, contribuendo così ad aumentare il rischio che si rendano irreperibili.

- **Ostacoli inerenti ai controlli di sicurezza, compreso lo scambio di dati dattiloscopici:** il motivo principale dei ritardi nel rispondere alle richieste di ricollocazione consiste nei controlli di sicurezza supplementari. Dopo gli attentati di Parigi nel novembre 2015, vari Stati membri vogliono eseguire controlli di sicurezza sui candidati alla ricollocazione prima di rispondere alla richiesta di ricollocazione. Ciò è in linea con le decisioni sulla ricollocazione, ma tali controlli di sicurezza supplementari dovrebbero comunque essere svolti il più rapidamente possibile. Le principali problematiche inerenti ai controlli di sicurezza sono le seguenti:
 - i colloqui di sicurezza sistematici²⁰. Alcuni Stati membri stanno chiedendo sistematicamente colloqui intesi a valutare se il richiedente rientra nei motivi di rigetto previsti dalle decisioni del Consiglio. Tale prassi è spesso collegata all'applicazione

¹⁸ A norma dell'articolo 5, paragrafo 7, della decisione del Consiglio sulla ricollocazione, le richieste possono essere respinte "solo qualora sussistano fondati motivi per ritenere che la persona in questione costituisca un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico, ovvero in presenza di seri motivi per applicare le disposizioni in materia di esclusione stabilite agli articoli 12 e 17 della direttiva 2011/95/UE."

¹⁹ Ad esempio, la Polonia ha presentato il suo impegno il 16 dicembre. Al 15 marzo non risultava accettata nessuna richiesta di ricollocazione. Il Portogallo, invece, ha presentato il suo secondo impegno il 26 febbraio 2016 e la ricollocazione ha avuto luogo il 7 marzo. Nel caso del Portogallo, il trasferimento si è svolto entro una settimana dal ricevimento della richiesta di ricollocazione della Grecia.

²⁰ I colloqui intesi a determinare lo status di rifugiato del richiedente da ricollocare svolti prima di accettare una richiesta di ricollocazione sarebbero chiaramente in contrasto con la lettera e lo spirito del meccanismo e non devono essere richiesti.

estensiva della clausola di esclusione²¹ prevista dalle decisioni del Consiglio²² che dovrebbe essere interpretata rigorosamente. La sussistenza dei motivi di rigetto dovrebbe emergere principalmente dai fascicoli delle domande di ricollocazione presentati da Italia e Grecia, che includono schede specifiche riguardanti gli elementi individuati nel corso della procedura e che potenzialmente indicano i motivi di esclusione;

- molti Stati membri hanno ripetutamente chiesto le impronte digitali dei richiedenti rilevate ai fini del regolamento Eurodac²³ tramite DubliNet in quanto le considerano necessarie per svolgere i controlli di sicurezza. La Commissione ha già informato gli Stati membri che ciò non è consentito dal quadro giuridico vigente e ha presentato agli Stati membri soluzioni alternative per lo scambio delle impronte digitali tramite i canali della cooperazione di polizia.

La Grecia e l'Italia hanno intensificato gli sforzi per svolgere sia presso i punti di crisi che sul continente controlli di sicurezza che rispondono alle pertinenti preoccupazioni dello Stato membro di ricollocazione. Tali controlli comprendono l'interrogazione delle rispettive banche dati nazionali, nonché delle banche dati europee e internazionali (SIS e SLTD di Interpol, VIS) prima di inviare una richiesta di ricollocazione. È stata inoltre aumentata la capacità dei punti di crisi anche dotandoli di dispositivi Eurodac supplementari, di apparecchi a raggi X, di una connessione internet stabile e potenziando la capacità del server. L'Italia ha altresì in programma di nominare un corrispondente per la sicurezza che mantenga stretti contatti con i funzionari di collegamento ai fini della sicurezza. Tali controlli dovrebbero offrire sufficienti garanzie allo Stato membro di ricollocazione e ridurre il numero di colloqui e controlli di sicurezza supplementari.

- **Rigetti ingiustificati delle richieste di ricollocazione:** alcuni Stati membri si sono avvalsi di un riferimento generico alla sicurezza nazionale, all'ordine pubblico o all'applicazione delle disposizioni di esclusione della direttiva sulla qualifica²⁴ per rigettare le domande senza fornire motivazioni specifiche. Tale prassi che omette di motivare i rigetti non è in linea con le decisioni del Consiglio in materia di ricollocazione e si pone in contrasto con lo spirito di leale cooperazione.
- **Mancanza di informazioni prima della partenza da parte dello Stato membro di ricollocazione:** fornire informazioni prima della partenza è fondamentale per garantire un atteggiamento di cooperazione da parte dei richiedenti nonché per evitare situazioni di irreperibilità e movimenti secondari. Molti migranti desiderano raggiungere uno Stato membro specifico e arrivano con idee preconcrete conoscendo soltanto qualche Stato membro (per esempio quelli in cui hanno parenti o conoscenti). Inoltre, i social media propagano incessantemente informazioni inesatte. È quindi fondamentale fornire informazioni prima della partenza, al momento della notifica all'interessato della decisione di ricollocazione. È necessario che le autorità italiane e greche siano in grado di fornire informazioni di qualità elevata che possano attrarre e rassicurare i richiedenti circa lo Stato membro verso il quale saranno trasferiti. I funzionari di collegamento svolgono un ruolo fondamentale rispondendo alle domande e alle preoccupazioni dei richiedenti.

²¹ Articoli 12 e 17 della direttiva 2011/95/UE.

²² Articolo 5, paragrafo 7, di entrambe le decisioni del Consiglio sulla ricollocazione.

²³ Regolamento (UE) n. 603/2013.

²⁴ Direttiva 2011/95/UE.

Tuttavia, la maggioranza degli Stati membri di ricollocazione non ha tuttora predisposto idonei pacchetti di informazioni prima della partenza. Diventa così più difficile guadagnare la fiducia dei richiedenti che devono essere ricollocati negli Stati membri meno noti e far sì che rimangano impegnati nella procedura senza rendersi irreperibili.

- **Risposta insufficiente ai bandi per esperti dell'EASO:** benché gli Stati membri abbiano offerto 201 esperti in risposta al bando generale dell'EASO che ne chiedeva 374, la risposta è inadeguata per quanto riguarda i bandi specifici e l'invio effettivo. Ciò è chiaramente insufficiente data la criticità della situazione, in particolare in Grecia. Inoltre, gli esperti tendono ad essere disponibili per periodi di tempo limitati, il che riduce l'efficienza della loro missione in quanto se ne vanno nel momento in cui diventano operativi e i nuovi arrivati necessitano di formazione. Il 1° marzo l'EASO ha pubblicato un nuovo bando chiedendo 39 esperti per la Grecia; ne sono stati offerti soltanto 12. Dato il deteriorarsi della situazione in Grecia, il 9 marzo è stato pubblicato un altro bando che chiedeva altri 57 esperti.

2.6 Azioni che devono essere condotte dall'Italia e dalla Grecia

Principali ostacoli e sfide da affrontare

- Necessità di rendere pienamente operativi tutti i punti di crisi e di proseguire l'attuazione delle tabelle di marcia
- Insufficiente capacità di accoglienza e registrazione in Grecia
- Insufficiente capacità di coordinamento
- Follow-up insufficiente dei richiedenti

Per l'Italia e la Grecia

- **Necessità per l'Italia e la Grecia di rendere pienamente operativi tutti i punti di crisi e di proseguire l'attuazione delle tabelle di marcia:** sono stati compiuti notevoli progressi per quanto riguarda il funzionamento di 4 dei 5 punti di crisi previsti in Grecia (allegato 3) e di 4 dei 6 aperti in Italia (allegato 4), ma malgrado il livello relativamente basso di arrivi finora comunicati occorre garantire che tutti i punti di crisi siano pienamente operativi quanto prima. Tuttavia, il completamento dell'attuazione dei punti di crisi non può essere invocato come motivo per limitare il numero di impegni. Inoltre, è possibile ricollocare persone non provenienti dai punti di crisi purché siano soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 3, paragrafo 2, e all'articolo 5, paragrafo 9, delle decisioni del Consiglio (nazionalità ammissibile, identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali).
- **Insufficiente capacità di coordinamento:** il crescente numero di soggetti coinvolti nella procedura di ricollocazione e la necessità di accelerare la registrazione dei richiedenti e i trasferimenti richiedono sforzi supplementari di coordinamento anche per vigilare sull'attività delle molteplici ONG che forniscono informazioni presso i punti di crisi. La definizione delle procedure operative standard e dei protocolli in preparazione dovrebbe migliorare la situazione.

- **Follow-up insufficiente dei richiedenti:** è fondamentale informare regolarmente e adeguatamente i richiedenti sulla situazione della loro domanda, per evitare che si rendano irreperibili e rassicurarli del fatto che fanno ancora parte del meccanismo di ricollocazione, in particolare in caso di risposta tardiva dello Stato membro di ricollocazione. Tuttavia, attualmente non è garantito un attento follow-up.

Per la Grecia

- **Insufficiente capacità di accoglienza in Grecia:** disporre di adeguate strutture di accoglienza è fondamentale per evitare i rischi di irreperibilità e per fornire lo spazio necessario per informare adeguatamente i migranti sulla procedura di ricollocazione. A seguito della riunione dei leader sui flussi migratori lungo la rotta dei Balcani occidentali del 25 ottobre e in linea con la tabella di marcia stabilita in tale sede, la Grecia si è impegnata a predisporre 50 000 posti destinati a far fronte alle esigenze di accoglienza dei richiedenti asilo e dei migranti irregolari. A tutt'oggi risultano disponibili 40 351 posti. Inoltre, l'UNHCR non ha concluso tutti gli accordi necessari per raggiungere l'obiettivo di 20 000 posti nell'ambito del programma di affitto. Occorre aggiungere che il programma di affitto è più adatto per l'accoglienza a medio-lungo termine dei richiedenti asilo piuttosto che dei candidati alla ricollocazione, a causa del tipo di struttura ricettiva fornita e della sua dispersione sul territorio. Dato l'elevato numero di richiedenti bloccati in Grecia, vi è urgente necessità di fornire strutture di accoglienza specifiche per i candidati alla ricollocazione. La Commissione sta pertanto valutando l'eventualità di modificare il programma di affitto dell'UNHCR. Inoltre, la Commissione avvierà rapidamente l'attuazione del piano di risposta di emergenza²⁵, nel cui ambito sarà erogato alla Grecia un ulteriore sostegno finanziario.
- **La capacità di registrazione in Grecia:** il crescente numero di migranti che aderisce al meccanismo di ricollocazione supera ampiamente la capacità di registrazione giornaliera del servizio greco di asilo. Attualmente i tempi di attesa tra il momento in cui il migrante decide di aderire al meccanismo di ricollocazione e quello in cui può registrare la domanda di asilo sono di circa tre settimane. La Grecia sta rafforzando la sua capacità con 100 persone supplementari da assumere entro il mese di giugno²⁶. L'EASO sta inoltre sperimentando un nuovo sistema per aiutare l'ufficio greco di asilo a registrare i casi di ricollocazione direttamente in inglese. Se la sperimentazione si concluderà positivamente, tale sistema sarà esteso a tutti gli uffici regionali greci di asilo in cui potrebbe verificarsi la necessità di registrare casi di ricollocazione.

²⁵ Il 10 marzo la Commissione ha approvato un importo supplementare di 275,5 milioni di EUR a titolo del Fondo Asilo, migrazione e integrazione e del Fondo sicurezza interna a favore della Grecia.

²⁶ Il servizio di asilo sarà rafforzato con 29 nuovi dipendenti in aprile. In totale quest'anno verranno assunti entro giugno 100 dipendenti. L'attuale capacità di registrazione del servizio è di 80 casi al giorno in tutto il paese.

2.7 Raccomandazioni per porre rimedio alle sfide individuate

Principali raccomandazioni agli Stati membri di ricollocazione

- Aumentare significativamente il numero e la frequenza degli impegni
- Rispondere alle richieste di ricollocazione dell'Italia e della Grecia entro una settimana dal ricevimento
- Accelerare l'esecuzione dei controlli di sicurezza supplementari con l'obiettivo di svolgerli entro una settimana e di impernarli sui casi debitamente giustificati
- Fornire pacchetti di informazioni prima della partenza, comprendenti informazioni di qualità che risultino attraenti per i richiedenti conformemente alla nota orientativa dell'EASO
- Reagire con urgenza al bando dell'EASO riguardante gli esperti per sostenere l'Italia e in particolare la Grecia, assicurando maggiore continuità nell'invio di esperti

Principali raccomandazioni alla Grecia e all'Italia

- Rafforzare la capacità del servizio greco di asilo, con il sostegno dell'EASO, di registrare i richiedenti da ricollocare, per far fronte al significativo aumento del numero di migranti ammissibili interessati ad aderire al meccanismo
- Completare il pieno funzionamento di tutti i punti di crisi
- Intensificare gli sforzi per svolgere controlli di sicurezza sistematici e migliorare la qualità delle informazioni fornite nelle richieste di ricollocazione inviate agli Stati membri, e nominare un corrispondente per la sicurezza
- Migliorare la capacità di coordinamento perfezionando e attuando quanto prima le procedure operative standard e i protocolli per la ricollocazione
- Aumentare la capacità di accoglienza della Grecia, mettendo a disposizione quanto prima i 50 000 posti promessi nell'ambito della tabella di marcia
- Finalizzare quanto prima le procedure per facilitare la ricollocazione dei minori non accompagnati

Nell'allegato 5 figura un iter ideale per la ricollocazione in base all'esperienza della prima settimana di marzo in Grecia.

2.7.1 Da parte degli Stati membri di ricollocazione

Azioni volte ad affrontare l'esiguo numero di impegni: tutti gli Stati membri di ricollocazione dovrebbero aumentare il numero di impegni formali assunti tramite DubliNet nel rispetto del termine massimo di tre mesi stabilito dalle decisioni del Consiglio. Tali impegni dovrebbero essere coerenti con la quota assegnata allo Stato membro di ricollocazione e tenere pienamente conto della situazione di emergenza sul campo.

Azioni volte a ridurre l'uso scorretto delle preferenze: gli Stati membri di ricollocazione dovrebbero limitare per quanto possibile le preferenze espresse, avvalendosi soltanto ai fini della migliore integrazione e dovrebbero essere pronti ad accogliere tutte le categorie di migranti (famiglie, minori non accompagnati, candidati singoli di sesso maschile).

Azioni volte ad accelerare i tempi di risposta alle richieste di ricollocazione: gli Stati membri di ricollocazione dovrebbero rispondere alle richieste di ricollocazione **entro una settimana**. In questo ambito, in relazione ai controlli di sicurezza, Frontex dovrebbe svolgere

sistematici controlli di sicurezza di prima linea, compreso l'accesso al SIS, e dovrebbe essere previsto un ruolo rafforzato di Europol nei controlli di seconda linea, mentre l'Italia e la Grecia proseguono i loro sforzi per svolgere controlli di sicurezza sistematici e migliorare la qualità delle informazioni fornite nelle richieste di ricollocazione inviate agli Stati membri.

Gli Stati membri di ricollocazione dovrebbero concentrare i controlli supplementari, e in particolare i colloqui, sui casi debitamente giustificati, ossia su quelli per cui esiste il sospetto fondato e motivato che la persona possa rientrare in uno dei motivi di rigetto. Le motivazioni dovrebbero essere comunicate al più presto alle autorità italiane e greche. Tali controlli supplementari, colloqui compresi, dovrebbero comunque essere svolti entro il termine di risposta ideale di una settimana per non ritardare la procedura. Ove gli Stati membri di ricollocazione vogliano rigettare la richiesta per ragionevoli motivi fondati sulla sicurezza nazionale, l'ordine pubblico o il rischio di esclusione, questi deve essere specificati all'Italia e alla Grecia.

Azioni volte a far fronte alle sfide connesse alla ricollocazione di richiedenti vulnerabili e minori non accompagnati: gli Stati membri di ricollocazione dovrebbero mettere a disposizione quanto prima posti per le persone vulnerabili e i minori non accompagnati nonché aumentare le loro capacità di accoglienza di questa categoria di richiedenti e garantire un'adeguata tutela del minore.

Azioni volte a migliorare l'accettabilità e la fiducia dei migranti nel meccanismo nonché a evitare le rinunce: gli Stati membri di ricollocazione dovrebbero aumentare considerevolmente le informazioni prima della partenza, in particolare per quanto riguarda gli Stati membri meno noti ai migranti. Gli Stati membri di ricollocazione dovrebbero fornire quanto prima materiale informativo alle autorità competenti in materia di asilo della Grecia e dell'Italia nonché all'EASO e l'OIM conformemente alla nota orientativa elaborata dall'EASO. I funzionari di collegamento dovrebbero ricevere adeguato materiale informativo ed essere presenti durante la fase di notifica per rispondere alle domande e preoccupazioni dei migranti. Le attività di formazione che l'EASO sta programmando dovrebbero altresì comprendere lo scambio delle migliori prassi tra gli Stati membri, anche per quanto riguarda gli aspetti dell'informazione e della creazione di un clima di fiducia reciproca.

Azioni volte a evitare movimenti secondari dopo i trasferimenti di ricollocazione: gli Stati membri di ricollocazione dovrebbero avvalersi pienamente degli strumenti disponibili nell'acquis in materia di asilo (obblighi di fornire informazioni, offerta ai richiedenti protezione internazionale di condizioni materiali di accoglienza esclusivamente in natura, trattenimento in determinate circostanze). I trasferimenti Dublino verso la Grecia dovrebbero essere ripresi quando saranno soddisfatte le condizioni²⁷.

Azioni volte a rafforzare la capacità dell'EASO di sostenere l'Italia e la Grecia: tutti gli Stati membri dovrebbero rispondere al bando dell'EASO che chiede esperti e aumentare la flessibilità nel loro invio per coprire i due anni previsti dalle decisioni del Consiglio.

²⁷ Raccomandazione rivolta alla Repubblica ellenica sulle misure che la Grecia deve adottare con urgenza in vista della ripresa dei trasferimenti a norma del regolamento (UE) n. 604/2013, C(2016) 871 del 10 febbraio 2016; comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio: Ritorno a Schengen - Tabella di marcia, COM(2016) 120 final del 4 marzo 2016.

2.7.2. Da parte dell'Italia e della Grecia

Azioni volte ad accelerare la registrazione dei richiedenti: la Grecia dovrebbe perfezionare quanto prima l'assunzione di 100 nuovi dipendenti e accettare il sostegno rafforzato dell'EASO nella procedura di registrazione, con l'obiettivo di assicurare che i migranti possano registrare la loro domanda di asilo al massimo entro tre giorni dal momento in cui aderiscono al meccanismo.

Azioni volte a migliorare il coordinamento: l'Italia dovrebbe adottare e attuare pienamente le procedure operative standard applicabili ai punti di crisi. L'Italia e la Grecia dovrebbero perfezionare e attuare pienamente i protocolli per la ricollocazione in collaborazione con tutte le parti in causa (UNHCR, OIM, EASO, ONG, Commissione).

Azioni volte a migliorare le capacità di accoglienza in Grecia: la Grecia dovrebbe mettere a disposizione al più presto i 50 000 posti promessi nell'ambito della tabella di marcia, anche per i nuovi arrivati. L'UNHCR dovrebbe concludere gli accordi attuativi per raggiungere quanto prima l'obiettivo di 20 000 posti nell'ambito del programma di affitto e garantire un sistema centralizzato di strutture ricettive per i migranti che partecipano al meccanismo di ricollocazione. Si tratta di un elemento fondamentale per garantire l'efficacia dei trasferimenti nelle varie fasi della procedura, l'orientamento culturale e la riduzione del rischio di irreperibilità.

Azioni volte ad accelerare i tempi di risposta alle richieste di ricollocazione: l'Italia e la Grecia dovrebbero svolgere controlli sistematici, ivi compresa l'interrogazione delle rispettive banche dati nazionali, nonché delle banche dati europee e internazionali (SIS e banche dati di Interpol, VIS) ed effettuare colloqui di sicurezza prima di inviare una richiesta di ricollocazione; l'Italia e la Grecia dovrebbero fornire informazioni complete nelle richieste di ricollocazione inviate agli Stati membri di ricollocazione. La richiesta di ricollocazione dovrebbe comprendere 1) il fascicolo di registrazione, 2) informazioni sui controlli di sicurezza eseguiti, 3) l'esito dei controlli di sicurezza, 4) i punti di crisi attraverso i quali sono transitati i migranti; l'Italia e la Grecia dovrebbero nominare un corrispondente per la sicurezza, anche al fine di agevolare lo scambio di informazioni, comprese le impronte digitali, tramite i canali della cooperazione di polizia. La Commissione e gli esperti degli Stati membri dovrebbero aiutare l'Italia e la Grecia ad elaborare ulteriormente domande inerenti alla sicurezza e fornire orientamenti sulla formulazione dei rigetti.

Azioni volte a far fronte alle sfide connesse alla ricollocazione di richiedenti vulnerabili e minori non accompagnati: l'Italia e la Grecia dovrebbero perfezionare quanto prima le procedure per facilitare la ricollocazione dei minori non accompagnati, secondo il loro interesse superiore, e avvalersi degli strumenti disponibili preparati dall'EASO.

2.7.3 Da parte dell'EASO

Azioni volte a ridurre l'uso scorretto delle preferenze: l'EASO dovrebbe perfezionare quanto prima, e al più tardi entro la fine di giugno, lo sviluppo di uno strumento di abbinamento che agevoli il trattamento delle domande di ricollocazione, soprattutto in vista del probabile aumento del loro numero durante l'estate. Tuttavia, il meccanismo di abbinamento sarà efficace e praticabile solo se le preferenze espresse sono sufficientemente ampie.

Azione volta a ridurre i tempi di risposta alla ricollocazione: l'EASO dovrebbe continuare a sostenere l'Italia e iniziare a sostenere la Grecia nello svolgimento di colloqui specifici per individuare potenziali motivi di esclusione durante la registrazione delle domande.

Azioni volte a far fronte alle sfide connesse alla ricollocazione di richiedenti vulnerabili e minori non accompagnati: l'EASO dovrebbe continuare a divulgare il suo strumento per individuare i richiedenti vulnerabili e migliorare la raccolta dei dati riguardanti la ricollocazione dei casi vulnerabili. Inoltre, l'EASO sta sviluppando uno strumento per effettuare la valutazione dell'interesse superiore dei minori non accompagnati ammissibili alla ricollocazione, che può essere utile nei punti di crisi e oltre.

Azioni volte a migliorare l'accettabilità dei migranti e la loro fiducia nel meccanismo nonché a evitare le rinunce:

- l'EASO dovrebbe aumentare la visibilità presso i punti d'informazione (punti di crisi e continente). Gli esperti dell'EASO dovrebbero essere chiaramente identificati, nonché dotati di idoneo equipaggiamento. È altresì fondamentale garantire la coerenza delle informazioni, ad esempio l'EASO potrebbe impartire agli esperti appena arrivati una formazione di uno-due giorni sulle informazioni da dare e su come darle. Nel momento in cui fornisce le informazioni l'EASO dovrebbe inoltre gestire le aspettative dei migranti, in particolare per quanto riguarda la procedura, sottolineando la mancanza di possibilità di scelta per quanto riguarda lo Stato membro di ricollocazione;
- l'EASO e l'OIM dovrebbero svolgere un ruolo più incisivo nell'informazione prima della partenza e nell'orientamento culturale, dalla notifica fino alla partenza verso lo Stato membro di ricollocazione. Un dipendente dell'EASO o dell'OIM potrebbe essere presente alla notifica della decisione. L'EASO dovrebbe essere immediatamente informato dei richiedenti asilo che esprimono incertezza riguardo all'accettazione della decisione. L'EASO e il competente funzionario di collegamento potrebbero svolgere sessioni informative specifiche dopo la notifica della decisione;
- l'EASO dovrebbe intensificare le campagne d'informazione, anche attraverso volantini/opuscoli supplementari, video, social media in cooperazione con la Commissione e le altre parti interessate. Si tratta di un elemento essenziale per aumentare la fiducia dei candidati alla ricollocazione e contrastare il racconto dei trafficanti di esseri umani. Tali attività potrebbero comprendere a) una pagina Facebook dedicata alla ricollocazione dove l'EASO e gli Stati membri possono pubblicare storie di ricollocazioni riuscite e in generale una presenza più mirata sui social media anche tramite Twitter e apps mobili, b) più video in cui i richiedenti che hanno vissuto una ricollocazione riuscita raccontano la loro esperienza, c) un maggiore coinvolgimento delle comunità di migranti negli Stati membri di ricollocazione, in particolare di quelli che hanno vissuto una ricollocazione riuscita.

2.7.4 Inoltre, la Commissione continuerà a sostenere pienamente l'Italia e la Grecia nonché a:

- contribuire a migliorare il coordinamento tramite le istanze esistenti (riunioni dei funzionari di collegamento, riunioni con i rispettivi punti di contatto nazionali, forum su ricollocazione e reinsediamento e Friends of Hotspots), che si sono rivelate sedi utili per

discutere gli aspetti giuridici, i problemi pratici e le strozzature del meccanismo di ricollocazione con tutte le pertinenti parti interessate, creando reti e migliorando la fiducia reciproca in particolare dopo un'esperienza di ricollocazione riuscita;

- monitorare l'attuazione: garantire la piena e corretta attuazione dell'acquis dell'UE in materia di asilo costituisce un elemento chiave della risposta dell'UE alla crisi migratoria e una priorità per la Commissione nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione.

3 Reinsediamento

3.1 Situazione attuale

A seguito della **raccomandazione della Commissione dell'8 giugno 2015 relativa a un programma di reinsediamento europeo**²⁸, 27 Stati membri²⁹ e gli Stati associati al sistema di Dublino hanno convenuto il 20 luglio 2015³⁰ di reinsediare entro due anni attraverso programmi multilaterali e nazionali 22 504 sfollati provenienti da paesi extra-UE in evidente bisogno di protezione internazionale. Mentre alcuni Stati membri sono impegnati da anni in programmi di reinsediamento direttamente tramite l'UNHCR, questo è il primo sforzo comune dell'UE in materia di reinsediamento e per un certo numero di Stati membri si tratta della prima esperienza in materia di reinsediamento.

Sulla base delle informazioni pervenute dagli Stati partecipanti, fino al 15 marzo 2016 sono state reinsediate nell'ambito di tale programma **4 555** persone in Austria, Belgio, Repubblica ceca, Francia, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Regno Unito, Norvegia, Liechtenstein e Svizzera. La maggioranza degli Stati che partecipano al programma ha comunicato che il loro impegno a favore del reinsediamento è rivolto principalmente, ma non esclusivamente, ai cittadini siriani che si trovano in Giordania, Libano e Turchia. Tutte le persone reinsediate nel quadro del programma devono essere segnalate agli Stati partecipanti dall'UNHCR, che svolge quindi un ruolo fondamentale in questo processo.

Il programma beneficia di finanziamenti dell'UE; in totale sono stati messi a disposizione degli Stati membri per l'attuazione oltre 150 milioni di EUR. Cinque Stati membri (Finlandia, Francia, Irlanda, Svezia e Regno Unito) hanno espresso l'intenzione di reinsediare un numero di persone molto maggiore di quello su cui si sono impegnati nell'ambito del programma del 20 luglio e ne garantiscono l'attuazione nell'ambito dei programmi nazionali.

Tutti gli Stati membri stanno ponendo un forte accento sullo **screening di sicurezza**, di cui sono essi stessi responsabili e che può svolgersi in varie fasi della procedura di reinsediamento. È in atto un'intensa **buona collaborazione con l'UNHCR**, che è considerato un partner indispensabile in questo processo. Molti Stati membri si avvalgono inoltre del **sostegno logistico dell'OIM** per le procedure prima della partenza e di partenza.

²⁸ C(2015) 3560 final.

²⁹ L'Ungheria non partecipa.

³⁰ 11130/15; "Conclusioni dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio sul reinsediamento, attraverso programmi multilaterali e nazionali, di 20 000 persone in evidente bisogno di protezione internazionale".

Anche se le regioni prioritarie concordate nell'ambito delle conclusioni del 20 luglio 2015 sono piuttosto ampie, la maggior parte degli Stati partecipanti ha deciso di operare il reinsediamento dai paesi confinanti con la Siria.

3.2 Sfide

A differenza degli obblighi nel quadro dei due meccanismi di ricollocazione, gli impegni sottoscritti dagli Stati membri nel quadro del programma di reinsediamento del 20 luglio 2015 sono stati assunti su base **volontaria**. Benché il programma costituisca una tappa importante in termini di sforzo comune dell'UE in materia di reinsediamento, non crea un quadro chiaro in materia di reinsediamento con norme e procedure comuni per gli Stati partecipanti, bensì consiste piuttosto in larga misura in una compilazione di programmi e procedure nazionali, che in alcuni Stati membri sono ancora in fase preparatoria. Mentre alcuni Stati membri si sono impegnati, nell'ambito delle conclusioni del 20 luglio, per l'intera quota nazionale rispettiva di reinsediamento (Paesi Bassi), altri si sono impegnati per un numero superiore alla rispettiva quota nazionale (Francia). Va aggiunto che Stati membri quali la Finlandia o il Regno Unito si sono impegnati su numeri che rappresentano solo una parte delle rispettive promesse di reinsediamento. Inoltre, il programma di reinsediamento del 20 luglio non fissa nessuno scadenziario per l'effettuazione dei reinsediamenti, né indica il numero di persone da reinsediare entro un certo periodo di tempo. Un quadro di coordinamento così vago determina scarsa supervisione e informazioni frammentarie e rende difficile per la Commissione monitorare il funzionamento del programma³¹.

- Tra gli Stati membri esistono **divergenze** sostanziali per quanto riguarda i rispettivi programmi e prassi di reinsediamento, riguardanti ad esempio i criteri di selezione, la lunghezza delle procedure, i programmi di orientamento prima della partenza, gli strumenti di integrazione, lo status riconosciuto alle persone ammesse, i permessi di soggiorno nonché il numero di posti disponibili per il reinsediamento.
- Gli Stati membri selezionano i candidati al reinsediamento effettuando missioni di selezione o esaminando i fascicoli loro trasmessi dall'UNHCR. Ciò influisce sulla **durata della procedura**: tra il momento in cui il caso viene presentato dall'UNHCR e l'arrivo nel paese ospitante può passare un periodo di tempo che va da diverse settimane fino a due anni. Inoltre, diversi Stati membri hanno comunicato di essere stati costretti a ritardare l'attuazione dei piani di reinsediamento a causa dell'aumento del numero di arrivi spontanei di migranti e richiedenti asilo.
- È stato comunicato che la mancanza di **capacità di accoglienza** e la ricerca di un alloggio adeguato rappresentano spesso una sfida particolare, soprattutto in caso di reinsediamento di famiglie numerose o quando si tratta di persone particolarmente vulnerabili. Anche il rilascio dei **nulla osta di uscita** da parte dei paesi terzi è stato citato in alcuni casi come aspetto problematico, che causa notevoli ritardi nella procedura e costringe a riprogrammare gli arrivi.

³¹ Per la situazione sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri e dagli Stati associati cfr. gli allegati 6 e 7.

- Ove il personale delle ambasciate degli Stati membri sia coinvolto nel rilevamento dei dati biometrici o nel rilascio dei documenti di viaggio ai candidati al reinsediamento è stata citata una **carenza di risorse umane** e la necessità di **adeguata formazione**.
- **Sviluppo di capacità nel settore del reinsediamento:** mentre diversi paesi dell'UE, quali ad esempio Svezia, Danimarca, Paesi Bassi, Germania e Finlandia, operano reinsediamenti già da un certo numero di anni, è previsto che entro la fine del 2017 10 Stati membri³² operino reinsediamenti per la prima volta nell'ambito del nuovo programma europeo, anche se nessuno di loro ha ancora iniziato ad attuare il programma. Tra le sfide che quegli Stati membri si trovano a dover affrontare figurano lo sviluppo delle capacità per l'istituzione di un meccanismo nazionale di reinsediamento, la mancanza di esperienza nella conduzione di missioni e nella selezione dei candidati, la creazione delle condizioni ottimali per l'integrazione dei rifugiati reinsediati e la conquista del sostegno dell'opinione pubblica per il reinsediamento. Diversi di loro hanno manifestato interesse ad attingere alle competenze, all'esperienza e alle buone prassi riguardanti i meccanismi utilizzati dagli Stati membri con una lunga tradizione di reinsediamento. Le esigenze specifiche risultano incentrate sul sostegno e l'assistenza nella conduzione delle missioni di selezione, sulla negoziazione e il coordinamento con i paesi terzi da cui ha luogo il reinsediamento, sull'organizzazione di programmi di orientamento culturale prima della partenza, sulle visite mediche, sull'organizzazione dei viaggi e sulla predisposizione di meccanismi di prima accoglienza e integrazione.

3.3 Affrontare le sfide

- **Condivisione di conoscenze e di esperienze e collaborazione con i partner**

È chiaro che dovrebbero essere intensificati gli scambi di prassi e di esperienze, soprattutto tra gli Stati membri che affrontano per la prima volta il reinsediamento e quelli che hanno una più lunga tradizione nel campo. Inoltre, potrebbero essere prese in considerazione forme di cooperazione pratica nel processo di reinsediamento attraverso, ad esempio, la condivisione della logistica, l'organizzazione dei voli e lo scambio locale di informazioni su singoli casi.

Per facilitare tali scambi pratici gli Stati membri dovrebbero avvalersi di visite bilaterali ai rispettivi programmi di reinsediamento. Un buon esempio di tale prassi è rappresentato da una visita di lavoro pratica al programma nazionale di reinsediamento dei Paesi Bassi organizzata a margine del seminario ATCR (Conferenza annuale tripartita sul reinsediamento) il 18 febbraio 2016. Gli Stati membri con una lunga esperienza in materia di reinsediamento dovrebbero essere incoraggiati a organizzare tali visite e invitare i loro omologhi di tutta l'UE, in particolare dei paesi che stanno appena cominciando a operare il reinsediamento. Le visite potrebbero comprendere elementi della procedura di arrivo, quali la procedura di registrazione e l'inserimento, nonché la partecipazione alle missioni di selezione.

Potrebbero inoltre essere studiate modalità di cooperazione pratica nel quadro del progetto EU-FRANK³³, finanziato dall'UE, che mira a facilitare il reinsediamento e l'ammissione dei

³² Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Grecia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia.

³³ EU-FRANK: Facilitare il reinsediamento e l'ammissione dei rifugiati attraverso nuove conoscenze. A parte la Svezia, partecipano i Paesi Bassi, il Belgio, l'Italia, l'Ungheria, la Svizzera, l'UNHCR e l'EASO. Hanno

rifugiati grazie alla condivisione delle conoscenze. Il progetto gestito dall'agenzia svedese per la migrazione nel periodo 2016-2020 mira a offrire sostegno operativo agli Stati membri per aumentare o avviare programmi di reinsediamento e agevolare l'aumento della loro capacità di reinsediamento e ammissione per motivi umanitari. Nell'ottobre 2015 Estonia, Lettonia, Lituania e Polonia hanno effettuato una visita di studio in Svezia. A partire da aprile, si prevede che agli Stati membri sia offerta la possibilità di partecipare in veste di osservatori alle attività di reinsediamento di altri Stati membri, ad esempio a missioni di selezione in loco, programmi di orientamento culturale, trasferimento di rifugiati o accoglienza.

Un valido strumento è costituito dal Forum per lo scambio di esperienze tra gli Stati che operano il reinsediamento offerto dall'ATCR, e dai suoi seminari. Gli Stati di reinsediamento emergenti dovrebbero continuare ad essere incoraggiati a partecipare a tali scambi.

Infine, la Commissione ha organizzato quattro forum su reinsediamento e ricollocazione, a cui hanno partecipato tutti gli Stati membri nonché l'UNHCR e l'OIM, e continuerà a organizzare periodicamente tali incontri, che insieme ai seminari dell'EASO sul reinsediamento rappresentano buone opportunità di scambio e di apprendimento per gli esperti nazionali. Anche una più stretta cooperazione con altri partner del processo di reinsediamento – UNHCR, OIM, società civile, enti locali – potrebbe contribuire a risolvere diverse problematiche che gli Stati di reinsediamento devono affrontare. In particolare, potrebbe essere studiata la collaborazione con i comuni e le ONG per superare i problemi connessi alle modalità e capacità di accoglienza e alle misure di integrazione.

- **Migliore monitoraggio del programma**

Affinché il programma sia credibile è importante onorare gli impegni concordati, nonostante l'eventuale mutare delle circostanze per gli Stati membri particolarmente colpiti dai flussi di migranti e rifugiati. In tale contesto è importante monitorare e comunicare periodicamente i progressi compiuti. Questo elemento, tuttavia, deve essere rafforzato, poiché le informazioni sui progressi del programma, anche ai fini della presente relazione, sono state raccolte attraverso diversi canali (compreso il questionario inviato l'8 marzo al quale hanno risposto 17 Stati nell'ambito dei dispositivi integrati per la risposta politica alle crisi – IPCR), il che può determinare informazioni incomplete o disomogenee.

Eurostat raccoglie dati annuali sul reinsediamento e continuerà a farlo anche nel quadro del presente programma. Nella situazione attuale, tuttavia, sono necessarie informazioni più dettagliate e regolari sui progressi compiuti. L'EASO ha quindi avviato da marzo la raccolta mensile di dati sul reinsediamento e le prime informazioni dovrebbero essere disponibili in aprile³⁴. La Commissione invita gli Stati membri e gli Stati associati ad assicurare che le informazioni vengano raccolte tempestivamente e senza intoppi. Se fosse necessario acquisire dagli Stati di reinsediamento informazioni più urgenti o specifiche, si può sempre ricorrere alla rete IPCR.

- **Collegamento con l'impegno globale di reinsediamento**

manifestato interesse anche Austria, Germania, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica ceca, Francia e Portogallo.

³⁴ La proposta in merito alla raccolta è stata approvata dal consiglio di amministrazione dell'EASO nella riunione del 20 e 21 gennaio 2016.

L'impegno di reinsediamento dell'UE dovrebbe garantire che l'Unione si assuma la giusta quota della responsabilità globale di fornire percorsi legali alla protezione dei rifugiati. La riunione ad alto livello dell'UNHCR sulla condivisione della responsabilità globale attraverso percorsi di ammissione dei profughi siriani che si svolgerà a Ginevra il 30 marzo 2016 sarà la prossima occasione per l'UE e i suoi Stati membri di intensificare il loro sostegno e la loro partecipazione alle iniziative internazionali volte ad affrontare le sfide globali in materia di migrazione e di rifugiati e sollecitare un maggiore impegno.

- **Attuazione del programma volontario di ammissione umanitaria gestito con la Turchia**

Per attuare il programma volontario di ammissione umanitaria gestito con la Turchia e conformemente alla dichiarazione dei capi di Stato e di governo del 7 marzo 2016, occorre continuare a lavorare per mettere in atto un programma credibile. Occorrono impegni politici concreti da parte degli Stati membri e degli Stati associati interessati a partecipare al programma, in particolare per quanto riguarda il numero di persone da ammettere e il calendario di attuazione. Inoltre, le condizioni per l'avvio e la gestione del programma devono essere approvate da tutte le parti, comprese le autorità turche.

- **Regime strutturato di reinsediamento nell'UE**

Sulla base dell'esperienza acquisita con le iniziative di reinsediamento e ammissione umanitaria in corso, la Commissione avanzerà una proposta in materia di reinsediamento su scala europea allo scopo di inquadrare la politica dell'UE in questo ambito. Ciò consentirà di impostare su una base comune e più coordinata l'ingresso legale e sicuro nell'UE delle persone che necessitano protezione. Tale iniziativa consentirà inoltre all'UE di mettere in comune in modo più sistematico gli sforzi europei in materia di reinsediamento e di assumersi la giusta quota della responsabilità globale di fornire un approdo sicuro ai profughi del mondo.

4 Prospettive future

Seguendo le raccomandazioni formulate nella presente relazione, gli Stati membri dovrebbero continuare a migliorare l'attuazione del meccanismo di ricollocazione e del programma di reinsediamento e affrontare le sfide aperte. L'azione più urgente riguarda la necessità di accelerare considerevolmente e costantemente il ritmo di ricollocazione per rispondere in modo efficace alla situazione umanitaria di emergenza che si riscontra sul campo.

Il processo di ricollocazione coinvolge varie parti interessate e diversi fattori hanno contribuito finora a determinare i bassissimi tassi di attuazione. La presente relazione mostra che, sebbene ci siano ancora problemi da affrontare, l'Italia, la Grecia e le varie agenzie coinvolte nella ricollocazione stanno intensificando gli sforzi per garantire di svolgere idoneamente il loro ruolo in questo processo. Tuttavia, tali sforzi devono essere accompagnati da un analogo impegno da parte degli Stati membri di ricollocazione. La volontà di questi ultimi di dare piena attuazione ai loro obblighi è fondamentale affinché la ricollocazione funzioni, al fine di garantire che il meccanismo raggiunga il suo scopo, che è quello di fornire all'Italia e alla Grecia un sostegno di emergenza per consentire loro di fronteggiare meglio l'afflusso massiccio di migranti.

La Commissione calcola che per rispettare il numero di impegni già assegnati (106 000) con le due decisioni del Consiglio sulla ricollocazione dovrebbero essere realizzate mediamente nei rimanenti 18,5 mesi almeno 5 679 ricollocazioni mensili. Questo obiettivo comporta una media di circa 187 trasferimenti al giorno e una procedura di ricollocazione che dura al massimo due settimane. L'esperienza dei recenti trasferimenti di ricollocazione dalla Grecia al Portogallo dimostra che la procedura di ricollocazione può essere realizzata anche entro una settimana. In base a questi dati, **la Commissione calcola che entro il 16 aprile, data della sua seconda relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento, debbano essere portate a termine almeno 6 000 ricollocazioni e che, intensificando il ritmo, entro il 16 maggio, data della terza relazione, debbano essere portate a termine almeno 20 000 ricollocazioni, in considerazione della situazione umanitaria di emergenza che si riscontra sul campo.**

In parallelo, per sottolineare l'importanza attribuita alla solidarietà con i paesi terzi della regione interessati dalla problematica e il ruolo dei percorsi legali per la migrazione, gli Stati membri devono dare attuazione ai restanti 17 949 posti di reinsediamento. Nel periodo rimanente, gli Stati membri dovrebbero reinsediare in media ogni mese 855 persone bisognose di protezione.

In linea con il suo impegno nell'ambito della tabella di marcia "Ritorno a Schengen", la Commissione riferirà mensilmente sui progressi compiuti nell'attuazione degli impegni di reinsediamento e ricollocazione.