



Strasburgo, 15.12.2015
COM(2015) 676 final

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

**sul seguito dell'incontro dei leader sui flussi di rifugiati lungo la rotta dei
Balcani occidentali**

I flussi eccezionali di rifugiati e migranti iniziati alla fine dell'estate 2015 e fattisi ancor più imponenti in autunno hanno percorso una rotta comune. La rotta dei Balcani occidentali è divenuta il centro del problema cui è confrontata l'Europa: sono oltre 650 000 le persone che nel 2015 hanno raggiunto la Grecia dalla Turchia, per poi proseguire, la maggior parte di esse, in direzione dell'Europa centrale e settentrionale attraversando i Balcani occidentali. Questi flussi, di proporzioni imprevedibili e inedite, spesso si sono susseguiti a una velocità tale da far pensare che i paesi stessero meramente trasferendo le persone ai paesi vicini lungo la rotta, rivelando una sorprendente mancanza di capacità, cooperazione e solidarietà, nonché di comunicazione di base tra i paesi del transito. Si trattava di un preciso problema, che richiedeva una soluzione precisa, di tipo operativo e politico, a livello europeo.

Il 25 ottobre 2015 il presidente Juncker ha convocato una riunione dei capi di Stato o di governo dei paesi interessati. Vi hanno partecipato i capi di Stato o di governo di Albania, Austria, Bulgaria, Croazia, ex Repubblica iugoslava di Macedonia, Germania, Grecia, Ungheria, Romania, Serbia e Slovenia, insieme ai presidente del Parlamento europeo e del Consiglio europeo, all'attuale presidenza del Consiglio e a quella prossima e all'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR)¹.

I leader hanno concordato un piano d'azione articolato in 17 punti² di immediata applicazione, che contempla sia le modalità di cooperazione sia gli obiettivi da conseguire collettivamente per gestire al meglio i flussi di migranti e rifugiati, in particolare per quanto riguarda le capacità di accoglienza e la gestione delle frontiere. Il piano è stato elaborato in modo che sia pienamente complementare allo sforzo globale dell'UE sul fronte della crisi dei rifugiati, e la partecipazione della presidenza del Consiglio ne ha garantito la coerenza³. In vista del Consiglio europeo del 17 e 18 dicembre 2015, con la presente relazione s'intende fare il punto della situazione rispetto alle misure annunciate nella dichiarazione dei leader⁴.

La riunione del 25 ottobre ha coinciso con il picco degli attraversamenti, essendosi tenuta nella settimana in cui in Grecia sono arrivate più di 50 000 persone. Questa cifra è scesa sotto i 14 000 attraversamenti settimanali all'inizio di dicembre, ma resta fluttuante. Anche la Slovenia ha registrato in ottobre oltre 12 600 arrivi in un solo giorno, che a fine novembre si sono attestati in media intorno ai 2 000-3 000 al giorno. Questi numeri continuano però a essere instabili ed elevati al punto da non consentire un allentamento della forte pressione sulla rotta dei Balcani occidentali.

1. Scambio permanente di informazioni e cooperazione efficace (punti 1-2)

La priorità più urgente era risolvere l'assenza di comunicazione fra i governi e le autorità competenti dei paesi che si trovano lungo la rotta. Nelle 24 ore successive alla riunione tutti i paesi, le istituzioni e le agenzie partecipanti avevano designato punti di contatto che rispondono direttamente ai leader. Essi costituiscono ormai la sede dello scambio quotidiano

¹ Vi hanno partecipato anche Frontex e l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo.

² http://ec.europa.eu/news/2015/docs/leader_statement_final.pdf.

³ L'8 ottobre 2015 si è inoltre tenuta a Lussemburgo una conferenza di alto livello sulla rotta del Mediterraneo orientale/Balcani occidentali e il 7 dicembre ha avuto luogo la riunione annuale dei ministri GAI dell'UE e dei Balcani occidentali.

⁴ La relazione si basa su informazioni aggiornate all'11 dicembre.

di informazioni e di un coordinamento efficace, attraverso videoconferenze settimanali presiedute dalla Commissione europea^{5,6}.

Gli scambi settimanali si sono concentrati sui 17 punti concordati alla riunione dei leader, in particolare: le tendenze generali della circolazione lungo la rotta, la valutazione dei bisogni e l'aumento della capacità di accoglienza, le misure adottate alle frontiere e la segnalazione Frontex consolidata⁷ come primo passo fondamentale per una circolazione più ordinata delle persone lungo la rotta dei Balcani occidentali.

Si sono altresì intensificati i contatti nella regione stessa: la Slovenia ha convocato una riunione dei ministri dell'Interno il 16-17 novembre, a cui hanno preso parte la Serbia, l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia e la Grecia. I partecipanti hanno deciso di migliorare il coordinamento, a iniziare dallo scambio di informazioni sul numero dei rifugiati che attraversano le frontiere e dal tasso di occupazione delle strutture di accoglienza. I capi delle forze di polizia regionali riunitisi in Slovenia il 3-4 dicembre hanno discusso le modalità operative della cooperazione e un possibile approccio comune ai migranti economici. La Croazia non ha preso parte a queste riunioni.

Accade tuttavia ancora spesso che si preveda di modificare le politiche o le iniziative nazionali, in particolare quelle aventi possibili ricadute su tutta la regione, senza consultare né informare a sufficienza gli altri paesi. Continuano ad essere adottate troppe misure unilaterali, tra cui le condizioni d'ingresso in Croazia, Serbia e ex Repubblica iugoslava di Macedonia basate di fatto sulla nazionalità dei migranti e la costruzione di una recinzione alla frontiera tra l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia e la Grecia (come quella già eretta dall'Ungheria alla frontiera con la Serbia). A prescindere dalla motivazione alla base di ciascuna misura, la mancanza di coordinamento tra tali misure ha generato incertezza e instabilità nella regione.

È stata effettuata una prima valutazione dei bisogni, materiali e finanziari: su richiesta della Commissione, Austria, Bulgaria, Croazia, ex Repubblica iugoslava di Macedonia, Grecia, Ungheria, Romania, Serbia e Slovenia hanno valutato la propria situazione in termini di accoglienza e alloggio, cibo e servizi di base, registrazione, trattamento delle domande di asilo, gestione dei rimpatri e delle frontiere. La Commissione, dopo avere ricevuto le valutazioni, tra novembre e dicembre 2015 ha organizzato varie missioni in loco, a cui hanno partecipato l'UNHCR, l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), la Banca europea per gli investimenti e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo⁸. L'obiettivo era di valutare con maggiore precisione l'entità e la durata dei bisogni per poterli soddisfare con le fonti di finanziamento più adatte⁹. Il prossimo passo sarà l'analisi dei bisogni a medio e lungo termine in tutti i paesi, con una maggiore attenzione per aspetti quali l'integrazione e il rimpatrio¹⁰.

⁵ Cfr. sezione 8.

⁶ Lo scambio di informazioni è stato reso più efficace dall'attivazione del dispositivo integrato dell'UE per la risposta politica alle crisi (IPCR) in modalità "condivisione delle informazioni".

⁷ Maggiori dettagli alle sezioni 4 e 5.

⁸ Il calendario delle missioni connesse alla valutazione dei bisogni è il seguente: Grecia 26-27 ottobre e 18 novembre, Slovenia 9 e 16-17 novembre, Croazia 10-12 novembre, Serbia 19-20 novembre, Bulgaria 30 novembre, ex Repubblica iugoslava di Macedonia 30 novembre - 1° dicembre, Austria 3 dicembre, Romania 7 dicembre, Ungheria 8 dicembre. Ha avuto luogo anche una riunione preparatoria con la Germania, il 30 novembre, e una missione di follow-up è prevista per l'inizio del 2016.

⁹ Cfr. punto 3.

¹⁰ Cfr. sezione 4. Non è ancora pervenuta una valutazione aggiornata dei bisogni della Grecia.

2. Limitare i movimenti secondari (punto 3)

Una delle ragioni che hanno indotto i leader ad assumere l'impegno di scoraggiare la circolazione dei rifugiati e dei migranti verso la frontiera di un paese limitrofo, nonché a dichiarare esplicitamente che l'agevolazione del passaggio senza controlli era una politica inaccettabile, sono state le diffuse segnalazioni¹¹ da cui si è appreso che i paesi stavano agendo in tal senso, fornendo a migranti e rifugiati trasporto o sostegno amministrativo per farli transitare nei paesi vicini e avanzare rapidamente lungo la rotta senza informarne previamente il paese di accoglienza. Questa pratica ha causato un'accelerazione dei flussi, rendendo ancora più difficile gestire in modo organizzato gli arrivi e sottoponendo a particolare pressione i paesi di destinazione situati alla fine della rotta dei Balcani occidentali.

Da allora è calato il numero di segnalazioni di tali misure e sono aumentati gli esempi di cooperazione e comunicazione tra le autorità di frontiera. In vari paesi lungo la rotta si osserva, tuttavia, la mancanza di volontà politica di creare capacità di accoglienza per permanenze superiori a 24 ore; ciò fa pensare che tali paesi si ritengono solo paesi di transito e hanno scarso interesse a rallentare i flussi, sebbene organismi internazionali come l'UNHCR abbiano anch'essi rilevato che i rifugiati e i migranti sono spesso molto determinati a proseguire verso i paesi di destinazione prescelti e non a restare nei paesi sulla rotta.

3. Sostenere i rifugiati e fornire strutture di ricovero e riposo (punti 4-7)

È stato convenuto che uno dei primi imperativi per tutti i paesi sia di aumentare la capacità di fornire ricovero temporaneo, riposo, cibo, assistenza sanitaria, acqua e servizi igienici a quanti ne abbiano bisogno. Le strutture allestite a tali scopi permettono anche di gestire i flussi migratori in modo più organizzato e prevedibile e di migliorare la registrazione lungo la rotta. Negli ultimi due mesi sono state prese misure importanti per onorare l'impegno dei leader di aumentare la capacità di accoglienza della Grecia portandola a 50 000 posti in totale entro la fine del 2015¹² e creare altri 50 000 posti lungo la rotta dei Balcani occidentali, con il sostegno finanziario dell'UE e l'assistenza di partner quali l'UNHCR e l'Organizzazione internazionale per le migrazioni. Occorre però adoperarsi maggiormente e con urgenza per raggiungere gli obiettivi di capacità sottoscritti dai leader e garantire strutture idonee per il ricovero, il riposo e altri bisogni umanitari dei rifugiati.

In Grecia¹³, la Commissione ha deciso di finanziare con 80 milioni di euro dal Fondo Asilo, migrazione e integrazione (FAMI) e dal Fondo Sicurezza interna (FSI) i programmi dell'UNHCR per la creazione di 27 000 posti d'accoglienza¹⁴. La Commissione ha adottato

¹¹ Ad esempio, la missione della Commissione in Croazia finalizzata alla valutazione dei bisogni ha constatato la prassi abituale di organizzare il trasporto verso il confine sloveno.

¹² Più precisamente si dichiara l'intenzione di aumentare la capacità di accoglienza portandola a 30 000 posti entro la fine dell'anno e [l'impegno] di sostenere la Grecia e l'UNHCR nella prestazione di sussidi locativi nell'organizzazione di programmi di ospitalità presso famiglie, in modo da creare almeno 20 000 posti in più".

¹³ La Grecia ha notificato, nella sua valutazione dei bisogni presentata in ottobre, di disporre di 9 171 posti permanenti (3 071 posti in strutture di accoglienza aperte, dei quali 1 371 per richiedenti asilo e 1 700 per non richiedenti asilo, e 6 100 posti in centri di pre allontanamento per i rimpatri) e 2 543 posti (temporanei) di prima accoglienza (dei quali 2 303 nei cinque punti critici individuati e 240 a Filakio).

¹⁴ Nel complesso, per il periodo 2014-2020 sono stati stanziati per la Grecia 474 milioni di euro nell'ambito dei programmi nazionali FAMI e FSI, di cui 33 milioni sono già stati versati nel 2015. Negli ultimi mesi è

una decisione di finanziamento che autorizza l'UNHCR a aggiudicare appalti per creare e gestire posti a concorrenza dei 20 000 prestabiliti, mediante una combinazione di buoni alberghieri, affitto di appartamenti e edifici e un programma di ospitalità presso famiglie; i posti già disponibili sono 500 e potrebbero aumentare prima del completamento del bando. Il programma finanzierà inoltre la creazione di 7 000 posti di prima accoglienza nelle isole greche (punti di crisi - hotspot), la cui funzione principale è di facilitare l'ulteriore ricollocazione in altri Stati membri e/o il ricorso al regime ellenico di asilo. Se i piani sono attuati e se si considerano tutte le forme di accoglienza, la capacità in Grecia dovrebbe raggiungere 35 000 posti all'inizio di gennaio 2016.

Mancano pertanto 23 000 posti rispetto ai 30 000 previsti dall'accordo, oltre ai 20 000 del regime di sussidi locativi. È indispensabile trovare rapidamente il modo di colmare questa lacuna e un primo passo in questa direzione è stato fatto individuando alcune possibili località.

Per quanto riguarda l'impegno di creare una capacità supplementare di 50 000 posti sulla rotta dei Balcani occidentali:

- ✓ l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia si è impegnata a portare a 2 000 il numero di posti d'accoglienza, adatti alle condizioni invernali; sono però tutti concepiti per un transito a brevissimo termine, soltanto di poche ore, e manca la volontà politica di farne posti a più lunga permanenza. In termini di sostegno, la Commissione ha impegnato o è fermamente decisa a impegnare attraverso lo strumento di preadesione 39 milioni di euro in totale per attività inerenti alla migrazione nel paese. La Commissione sta inoltre sostenendo operazioni umanitarie (2,6 milioni di euro¹⁵). Sono attivi nel paese anche molti altri donatori, tra cui alcuni Stati membri;
- ✓ la Serbia si è impegnata ad innalzare a 6 000 posti la propria capacità di accoglienza entro la fine del 2015 e migliorare quella esistente. I donatori stanno vagliando la possibilità di creare ulteriori 6 000 posti per i quali la Serbia ha indicato di possedere la potenziale capacità tecnica ma non ha adottato una decisione politica. Nell'ambito dello strumento di preadesione sono stati messi a disposizione 7 milioni di euro per coprire alcune spese (ricostruzione e costi di gestione) connesse all'ampliamento della capacità. Inoltre, l'assistenza umanitaria dell'UE alla Serbia ammonta attualmente a 5,9 milioni di euro¹⁶, a cui si aggiungono altre forme di assistenza bilaterale;
- ✓ la Croazia dispone attualmente di 5 000 posti temporanei adatti alle condizioni invernali, che sostituiscono i 5 000 precedenti non idonei all'accoglienza nella stagione fredda. Nel 2015 questo paese ha ricevuto 16,4 milioni di euro sotto forma di finanziamenti emergenziali¹⁷, destinati a sostenere la capacità di accoglienza, le condizioni dei rifugiati e

stato assegnato a questo paese (sia direttamente alle autorità greche sia all'UNHCR e all'OIM per attività in Grecia) un importo totale di 51,9 milioni di euro sotto forma di assistenza emergenziale, attinti all'FSI (22,2 milioni) e al FAMI (29,7 milioni).

¹⁵ Per la fornitura di ricoveri temporanei e servizi di base come cibo, beni non alimentari e protezione.

¹⁶ Per la fornitura di ricoveri temporanei e assistenza di base ai rifugiati, come cibo, beni non alimentari, protezione e assistenza sanitaria.

¹⁷ I finanziamenti emergenziali in questa sezione si riferiscono a quelli erogati a titolo del FAMI e dell'FSI — Frontiere e visti.

le operazioni di polizia. Si rileva l'assenza di volontà politica di aumentare la capacità di accoglienza o la possibile durata della permanenza nelle strutture esistenti;

- ✓ da metà ottobre la capacità esistente in Slovenia è rimasta immutata, con circa 7 000 posti temporanei. Sono in corso i lavori per la creazione di altri 2 000 posti temporanei invernali. In novembre questo paese ha ricevuto un finanziamento emergenziale di 10,2 milioni di euro a sostegno della capacità di accoglienza e della polizia di frontiera;
- ✓ l'Austria, in quanto paese sia di destinazione che di transito, è sottoposta a una pressione particolarmente forte e dall'incontro dei leader ad oggi ha aumentato la propria capacità di altri 16 000 posti, portandola a quota 74 000 circa. Nel 2015 ha ricevuto 6,3 milioni di euro sotto forma di assistenza emergenziale, destinati a sostenere la capacità di accoglienza e la gestione delle domande d'asilo.

Queste cifre dimostrano che sono stati compiuti sforzi significativi: alcuni paesi avevano già predisposto nuove capacità di accoglienza nelle settimane precedenti la riunione dei leader e molti si sono adoperati per migliorare la qualità delle strutture esistenti adattandole all'inverno e aggiungendo posti temporanei. Occorre però fare di più, visto che dei 50 000 posti aggiuntivi promessi alla riunione dei leader ne sono stati finora creati meno della metà, oltretutto concentrati in pochi paesi. I posti di breve accoglienza (fino a 24 ore) possono soddisfare bisogni immediati, ma sono il riflesso di una "logica del transito" che non si concilia con il pieno impegno di contribuire a rallentare il flusso di migranti e rifugiati¹⁸. I finanziamenti potrebbero essere impiegati per rendere più permanenti le strutture temporanee, ma ciò presuppone una visione più chiara di come gestire il flusso in modo da ripartirlo più omogeneamente e la netta volontà politica dei paesi coinvolti di creare le capacità di accoglienza.

I paesi che non sono attualmente interessati dai flussi non hanno aumentato le loro capacità dalla riunione dei leader ad oggi: l'Albania (300 posti), la Bulgaria (5 130 posti permanenti e oltre 800 che possono essere resi disponibili in caso di necessità¹⁹), la Romania (1 200 posti permanenti e 550 temporanei potenziali in caso di emergenza) e l'Ungheria (980 posti permanenti) hanno ribadito che queste capacità sono in linea con i flussi attuali e previsti. La Bulgaria e la Romania hanno segnalato che i propri centri di accoglienza registrano attualmente tassi di occupazione bassi. È tuttavia evidente che un numero più consistente di capacità potrebbe garantire una riserva da utilizzare in caso di necessità, a maggior ragione vista la costante evoluzione dei flussi, di fronte alla quale nessun paese può avere la certezza di rimanerne al di fuori. Nel 2015 la Bulgaria, la Romania e l'Ungheria hanno ricevuto rispettivamente 5,8 milioni, 8,6 milioni e 6 milioni di euro nell'ambito dei programmi nazionali FAMI e FSI²⁰. Anche la Bulgaria e l'Ungheria hanno ricevuto 4,1 milioni e 6,7 milioni di euro sotto forma di finanziamenti emergenziali. L'utilizzo di tali risorse per rafforzare le capacità di accoglienza a fini preventivi sarebbe una mossa prudente.

¹⁸ I paesi in questione hanno altresì rilevato che i migranti e i rifugiati non possono essere costretti a rimanere in strutture di accoglienza.

¹⁹ A cui si aggiungeranno 400 posti temporanei entro l'estate del 2016.

²⁰ Il bilancio totale ammonta, rispettivamente, a 82,4 milioni, 120,2 milioni e 85,2 milioni di euro.

Altri 13 milioni di euro sono stati appena stanziati per l'assistenza umanitaria di rifugiati, richiedenti asilo e migranti, principalmente in Serbia e nell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia. L'assistenza coprirà cibo, beni non alimentari, protezione e ricovero. Questa somma porterà il totale degli aiuti umanitari dell'UE a favore dei Balcani occidentali per il 2015 a quasi 22 milioni di euro.

Sulla rotta dei Balcani occidentali sono in corso quattro operazioni facenti capo al meccanismo di protezione civile dell'Unione: in Serbia (dal 21 settembre 2015), in Slovenia (dal 22 ottobre 2015), in Croazia (dal 26 ottobre 2015) e in Grecia (dal 3 dicembre 2015). I 15 Stati partecipanti hanno offerto assistenza principalmente sotto forma di tende, articoli per il pernottamento, dispositivi di protezione personale, riscaldamento, elettricità e illuminazione. La maggior parte delle richieste di assistenza non sono state soddisfatte e sussistono ancora bisogni significativi: ad esempio, dei 1548 container da adibire a alloggi e servizi igienici richiesti dai quattro paesi nei tre mesi dall'inizio delle operazioni, soltanto 15 sono stati forniti finora e le offerte di altri beni importanti, come letti e indumenti invernali, sono state irrisorie. Per quanto riguarda la Grecia, cinque Stati membri hanno messo a disposizione del materiale undici giorni dopo che era stato richiesto. La Commissione si sta adoperando per far sì che la risposta ai quattro i paesi che richiedono assistenza sia più ampia e rapida.

In seguito a una lettera del presidente Juncker indirizzata alle istituzioni finanziarie internazionali (Banca europea per gli investimenti - BEI, Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa - CEB, Fondo monetario internazionale - FMI, e Banca mondiale), la Commissione ha creato una nuova rete per coordinare la propria attività con quella delle suddette istituzioni²¹. Ha avviato una mappatura dei settori per stabilire quelli in cui può intervenire ciascuna istituzione; sono stati individuati vari progetti in corso, tra i quali 14 progetti esistenti della BEI adattati per rispondere ai bisogni connessi alla migrazione, nonché alcune recenti convenzioni di sovvenzione CEB per un valore complessivo di 13,2 milioni di euro²². È ora fondamentale sviluppare la risposta a medio e lungo termine delle istituzioni finanziarie internazionali, ad esempio inserendo il sostegno ai migranti nei pertinenti strumenti attuati dalla Commissione.

4. Gestione congiunta dei flussi migratori (punti 8-12)

Un ulteriore elemento chiave esaminato nella riunione dei leader è la promozione di un approccio collettivo alla gestione della migrazione. Le iniziative di gestione delle frontiere delineate di seguito sono volte a migliorare la qualità degli interventi nelle località strategiche, incoraggiando la registrazione completa e il rilevamento delle impronte digitali. Questa prassi è fondamentale anche per i punti di crisi in Grecia (dove a breve dovrebbero essere disponibili altri 30 apparecchi di rilevamento delle impronte digitali, in aggiunta agli attuali 46).

Uno dei presupposti di un approccio coerente è l'esistenza di una serie di principi che, espressione di una visione comune, guidino il processo decisionale alle frontiere. La dichiarazione dei leader ha confermato il principio secondo il quale — fermo restando il controllo previo del rispetto del divieto di respingimento e della proporzionalità — i paesi

²¹ Quattro videoconferenze hanno avuto luogo il 28 ottobre, il 5 novembre, il 19 novembre e il 3 dicembre.

²² Di cui 2,3 milioni di euro per la Serbia, 2,2 milioni di euro per l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, 1,5 milioni per la Slovenia nonché progetti OIM attuati in Grecia, ex Repubblica iugoslava di Macedonia, Croazia e Slovenia.

possono rifiutare l'ingresso solo alle persone che non hanno espresso la volontà di chiedere la protezione internazionale. A esso si collega il principio del "senza registrazione, nessun diritto": la registrazione dei migranti (a prescindere dal loro status) è la *conditio sine qua non* per un'adeguata gestione dei flussi e la determinazione dei diritti e i doveri dei migranti. Tuttavia, nella pratica, questi principi si sono tradotti in un approccio basato di fatto sulla nazionalità, che consiste nel rifiutare l'ingresso a chi non è di determinate nazionalità (siriana o irachena). Finora, non è chiaro se tutti coloro a cui è stato rifiutato l'ingresso non abbiano effettivamente espresso la volontà di chiedere asilo.

Sin dall'indomani della riunione dei leader Frontex trasmette comunicati giornalieri sulla situazione lungo la rotta dei Balcani occidentali, in base alle informazioni ricevute dai paesi interessati. Per migliorare la coerenza dei comunicati e elaborare definizioni e indicatori, il 12 novembre Frontex ha organizzato una riunione tecnica della rete di analisi dei rischi nei Balcani occidentali, in esito alla quale, dal 23 novembre vengono pubblicate online delle relazioni operative congiunte a cui contribuiscono tutti i paesi. Frontex continua ad adoperarsi per migliorare la qualità e la copertura dei dati e per ampliare l'analisi — i suoi comunicati giornalieri attualmente fanno il punto della situazione per quanto riguarda non solo gli attraversamenti di frontiera, ma anche le persone registrate, i gruppi vulnerabili e le nazionalità più frequenti. Frontex è inoltre in grado di valutare le tendenze e fornire una visione d'insieme: ad esempio, ha calcolato che nel mese di novembre la Grecia ha rilevato le impronte digitali di 54 000 persone nell'ambito della procedura Eurodac²³. La missione Frontex che sarà allestita al confine settentrionale della Grecia dovrebbe migliorare ulteriormente la registrazione. Inoltre, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) trasmette resoconti settimanali e le ultime tendenze in materia di asilo (numero di domande, principali paesi d'origine dei richiedenti, numero e tipo di decisioni emesse in prima istanza).

Nella dichiarazione dei leader il rimpatrio emerge come un altro dei capisaldi di un'efficace gestione della migrazione. Occorre fare di più su questo fronte, dato che non si sta registrando alcun aumento del numero dei rimpatri. L'UE ha intensificato il sostegno agli Stati membri impegnati ad attuare gli obblighi derivanti dalla direttiva Rimpatri. La Commissione continua inoltre a sviluppare e a rafforzare gli strumenti disponibili, prevedendo in particolare importi consistenti per i programmi nazionali nell'ambito del FAMI. Per esempio, nel caso della Grecia, la Commissione ha concesso alla polizia ellenica (con l'OIM come cobeneficiario) una sovvenzione di 2,5 milioni di euro nell'ambito del FAMI, che copre il periodo compreso tra il 1° dicembre 2015 e il 31 maggio 2016 e include componenti sia per i rimpatri forzati sia per i rimpatri volontari assistiti (per un totale di 2 080 persone).

L'esecuzione dei rimpatri va di pari passo con la riammissione e perciò è necessario il sostegno dei paesi terzi partner. L'accettazione dell'applicazione anticipata dell'accordo di riammissione UE-Turchia è un elemento importante del piano d'azione comune UE-Turchia²⁴. Nella dichiarazione dei leader vengono individuati altri tre altri paesi prioritari: il 1° dicembre l'alta rappresentante/vicepresidente Federica Mogherini e il ministro degli Esteri afgano Rabbani hanno stabilito di tenere il prima possibile un dialogo ad alto livello sulla migrazione, preceduto da una visita di alti funzionari a Kabul; il 5 novembre l'alta rappresentante e il ministro degli Esteri Ali del Bangladesh hanno stabilito di convocare la prima riunione di un nuovo dialogo sulla migrazione e sulla mobilità all'inizio del 2016; il 23 novembre, il commissario Avramopoulos si è recato in Pakistan, dove ha avuto colloqui

²³ Sebbene sia tuttora in uso anche la registrazione cartacea.

²⁴ http://ec.europa.eu/priorities/migration/docs/20151016-eu-revised-draft-action-plan_en.pdf.

con i ministri dell'Interno e degli Esteri in merito all'attuazione dell'accordo di riammissione UE-Pakistan, ottenendo l'impegno del Pakistan a collaborare su questo fronte; ha tuttavia rilevato la necessità di una collaborazione per appianare i timori circa l'attuazione pratica dell'accordo. Con il Pakistan, tuttavia, è difficile fare passi avanti sia a livello politico che tecnico, come dimostrato dalle difficoltà incontrate di recente con il volo di rimpatrio del 2 dicembre, quando molte persone rinviate in Pakistan non vi sono state ammesse a causa di una controversia sulle formalità burocratiche. Nel frattempo continuano le discussioni politiche e in occasione della prossima riunione del comitato misto di riammissione, che si terrà il 12 gennaio 2016, sono previste discussioni tecniche per chiarire diversi punti riguardanti l'attuazione.

5. Gestione delle frontiere (punti 13-14)

Nella dichiarazione dei leader è stata individuata sulla rotta una serie di punti frontaliere chiave che richiedono ulteriori sforzi immediati per gestire e riprendere il controllo delle nostre frontiere e aumentare la cooperazione.

Il vertice tra l'UE e la Turchia del 29 novembre ha dato avvio a un piano d'azione comune che costituisce ora il quadro per una stretta cooperazione tra le due parti. Tale piano rispecchia l'impegno reciproco ad affrontare insieme la crisi causata dal conflitto in Siria, in uno spirito di condivisione degli oneri, a intensificare la cooperazione per sostenere la protezione dei profughi rifugiatisi in Turchia in fuga dal conflitto siriano e a rafforzare la cooperazione per organizzare i flussi migratori e contrastare la migrazione irregolare.

Frontex è in procinto di rafforzare la sua presenza al confine tra la Bulgaria e la Turchia, preannunciando un contingente di 24 guardie di frontiera e attrezzature tecniche.

Per quanto riguarda il rafforzamento della componente marittima dell'operazione congiunta Poseidon, in seguito alla decisione delle autorità greche di mettere a disposizione 31 capi squadra delle forze di polizia elleniche all'inizio di dicembre, Frontex è in grado di aumentare la sua presenza nelle isole e nel mar Egeo di altri 100 effettivi a partire da gennaio 2016. L'assegnazione dei capi squadra è pressoché terminata; attualmente Frontex può contare su 157 agenti a terra e 146 in mare. La Grecia ha inoltre chiesto ufficialmente, il 3 dicembre 2015, il dispiegamento di una squadra di intervento rapido alle frontiere esterne per ottenere il supporto immediato di un contingente di guardie di frontiera nelle isole dell'Egeo.

Il 3 dicembre la Grecia ha concordato un piano operativo con Frontex per una nuova operazione alla frontiera con l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, zona a rischio di divenire fonte di tensione; durante il tempo necessario per mettere a punto l'intervento di Frontex tale rischio si è fatto più tangibile, come dimostrano la costruzione di una recinzione quale strumento di gestione delle frontiere e la decisione dell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia di seguire le orme di altri paesi e subordinare il passaggio della frontiera al possesso di determinate nazionalità. La dichiarazione dei leader evidenzia altresì la necessità che la Grecia e l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia prendano misure bilaterali volte a creare un clima di fiducia su questa questione: all'inizio di novembre si sono incontrati i rispettivi ministri degli Esteri ma da allora sono pochi i risultati ottenuti, sebbene si osservi un miglioramento dei contatti quotidiani tra gli organi amministrativi frontaliere.

Sono inoltre necessarie misure per superare gli ostacoli che impediscono a Frontex di operare sui due versanti della frontiera tra Croazia e Serbia, non essendo quest'ultimo uno Stato membro dell'UE. Frontex potrebbe aiutare a monitorare gli attraversamenti e a sostenere le operazioni di registrazione ai valichi della frontiera serbo-croata.

Un'altra forma di sostegno consiste nell'aiutare i paesi interessati a garantire che i flussi non creino problemi di ordine pubblico. Alla riunione dei leader la Slovenia ha chiesto l'ausilio di 400 agenti di polizia entro il termine di una settimana a titolo di sostegno bilaterale. Attualmente non arriva a 200 il numero degli agenti di polizia inviati in Slovenia da altri Stati membri.

L'approccio graduale ai principali problemi che caratterizzano la rotta dei Balcani occidentali ha portato a una maggiore prevedibilità, sostenuta da una forte presenza di Frontex, nonostante i progressi siano ancora irregolari. Le misure sono peraltro frenate dalla debole risposta degli Stati membri alle richieste di competenze e attrezzature presentate da Frontex (ad oggi, gli Stati membri si sono impegnati a fornire solo il 31% del totale dei giorni/uomo chiesti da Frontex).

Il rifiuto di ammettere cittadini di paesi terzi che non confermano la volontà di chiedere protezione internazionale (in linea con la normativa internazionale e unionale in materia di asilo e previo controllo del rispetto del divieto di respingimento e della proporzionalità) è una delle misure che possono essere adottate per far fronte alla migrazione irregolare. Ma occorre tenere presenti le conseguenze, che vanno dal rischio di un accumulo di persone bloccate alle frontiere, all'eventuale incoraggiamento del traffico di migranti, alla deviazione dei flussi verso altre zone (Bosnia-Erzegovina e Montenegro hanno adottato dei piani di emergenza per scongiurare questa eventualità). A questa misura va assicurato un seguito: ad esempio, Frontex assisterà la Grecia nella registrazione dei migranti mettendo a disposizione 26 funzionari alla frontiera con l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia. Occorre intensificare le operazioni di rimpatrio di coloro che non necessitano di protezione internazionale. Anche l'UNHCR sta aiutando le autorità greche ad orientare le persone all'interno del sistema greco di gestione della migrazione e a coprire i bisogni umanitari immediati: il 10 dicembre ha avuto luogo un'importante operazione mirata al trasferimento di persone dal confine settentrionale alle città principali per valutarne le domande di asilo.

6. Lotta al traffico di migranti e alla tratta di esseri umani (punto 15)

Oltre ai flussi migratori, un altro versante della cooperazione riguarda la lotta al traffico di migranti e alla tratta di esseri umani. Un memorandum d'intesa che consente lo scambio di dati personali tra Europol e Frontex è stato firmato il 4 dicembre. Entro marzo 2016 Europol istituirà un Centro europeo sul traffico di migranti. Un altro esempio del maggiore sostegno offerto da Europol è l'apertura di un ufficio operativo comune a Vienna che funge da nodo temporaneo regionale per attività investigative e di intelligence; pienamente integrato nel Centro europeo sul traffico di migranti, consentirà tuttavia una migliore cooperazione tra investigatori di Stati membri diversi presenti in Austria. L'assunzione della maggior parte dei nuovi membri del personale assegnati al Centro sarà avviata quest'anno.

Europol ha recentemente fornito sostegno (scambio di informazioni operative e messa a disposizione di un analista) a varie operazioni su vasta scala contro il traffico di migranti nei Balcani occidentali, tra le quali, ad esempio, l'operazione comune "Koštana 2015" intrapresa nel periodo settembre-ottobre 2015 al confine tra la Serbia e l'ex Repubblica jugoslava di

Macedonia, con la partecipazione di sette paesi della regione. Più di recente, il 2 dicembre, Europol ha appoggiato una vasta operazione congiunta effettuata dalle autorità di contrasto e giudiziarie di Austria, Grecia, Svezia e Regno Unito; coordinata dall'autorità giudiziaria di Salonicco (Grecia) e mirata a sgominare un gruppo criminale organizzato sospettato di traffico di persone nell'UE, questa operazione ha centrato l'obiettivo e si è conclusa con l'arresto di 23 sospetti.

7. Informazioni sui diritti e i doveri di rifugiati e migranti (punto 16)

L'informazione è essenziale per evitare che i rifugiati e i migranti nutrano idee e aspettative irrealistiche, intraprendano viaggi pericolosi e si affidino a trafficanti. La Commissione ha istituito una task force per la comunicazione, che coinvolge tutti i pertinenti soggetti istituzionali e ha definito una strategia dell'informazione basata su tre fasi: valutazione, produzione di contenuti e diffusione. In primo luogo sarà effettuata una mappatura dei canali attraverso cui i migranti e i richiedenti asilo ricevono le informazioni, in modo da poter concepire messaggi efficaci ad essi destinati, sia all'interno che all'esterno dell'UE. Questa attività servirà per elaborare, nelle lingue principali, materiale informativo specifico per paese sulle procedure di asilo in Europa e sulla lotta al traffico di persone, da diffondere anche attraverso i media sociali (oltre ai canali istituzionali, quali le delegazioni dell'UE operanti nei punti di crisi, l'OIM, l'UNHCR, i media tradizionali e i rappresentanti della diaspora). Le prime operazioni di comunicazione sulla rotta dei Balcani occidentali saranno avviate a metà gennaio.

8. Monitoraggio (punto 17)

Finora si sono tenute sette videoconferenze settimanali con i punti nazionali di contatto, presiedute dal gabinetto del presidente Juncker²⁵. Si è registrato un ottimo livello di partecipazione di tutti i paesi della regione e l'approccio ha soddisfatto le aspettative.

25 Il 28 ottobre, 4, 10, 19 e 26 novembre, 2 e 10 dicembre.