



Bruxelles, 28.9.2016
COM(2016) 634 final

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

Terza relazione sui progressi compiuti nell'attuazione della dichiarazione UE-Turchia

Introduzione

Le relazioni della Commissione¹ sui progressi compiuti nell'attuazione della dichiarazione UE-Turchia² mostrano una tendenza costante al conseguimento di risultati, nonostante le molteplici difficoltà.

Uno degli obiettivi centrali della dichiarazione è smantellare il modello di attività dei trafficanti, i quali sfruttano i migranti e i rifugiati che affrontano il rischio, potenzialmente fatale, di tentare l'attraversamento irregolare del mare tra la Turchia e la Grecia. La netta diminuzione sia degli attraversamenti, sia del numero di morti dall'entrata in vigore della dichiarazione testimonia il suo successo. Tuttavia, poiché gli attraversamenti dell'Egeo non sono cessati, mentre i rinvii dalla Grecia alla Turchia procedono a rilento, le strutture di accoglienza sulle isole greche sono sottoposte a ulteriori pressioni. Ciò richiede un attento monitoraggio, anche se il livello generale dei flussi migratori diretti in Grecia rimane molto inferiore a quello registrato prima della dichiarazione.

Anche su altri aspetti della dichiarazione sono stati compiuti progressi. Sono ormai in funzione le strutture che dovrebbero permettere rinvii efficaci in Turchia una volta conclusi i procedimenti sull'ammissibilità o sul merito delle domande di asilo. Il ritmo dei reinsediamenti di rifugiati siriani provenienti dalla Turchia si è accelerato. L'UE ha ormai stanziato più di 2,2 miliardi di EUR sui 3 miliardi previsti dallo strumento per i rifugiati in Turchia.

Nel periodo esaminato dalla presente relazione, la Turchia è stata scossa da un tentativo di colpo di Stato che, il 15-16 luglio, ha causato 241 vittime e circa 2 200 feriti: un attacco diretto alla democrazia turca. L'UE ha duramente condannato il colpo di Stato e ha espresso pieno sostegno e solidarietà nei confronti della Turchia, in quanto paese candidato all'adesione e partner fondamentale dell'UE, e delle sue istituzioni democratiche, invitando d'altra parte le autorità turche a rispettare i più alti standard in materia di Stato di diritto e diritti fondamentali.

In una serie di visite di alto livello e in particolare in occasione del dialogo politico di alto livello del 9 settembre, l'UE ha espresso tale posizione e confermato la sua determinazione a continuare a collaborare con una Turchia democratica, inclusiva e stabile su tutti i fronti. Si è attivamente discusso sulla cooperazione nel settore della migrazione con gli omologhi turchi, che hanno ribadito l'impegno del paese a proseguire nell'attuazione della dichiarazione UE-Turchia.

Tale impegno si riflette negli sviluppi esposti nella presente relazione, che illustra da un lato le costanti tendenze positive, dall'altro le misure necessarie per approfondire l'attuazione della dichiarazione e consolidare ulteriormente il lavoro svolto.

1. Situazione attuale

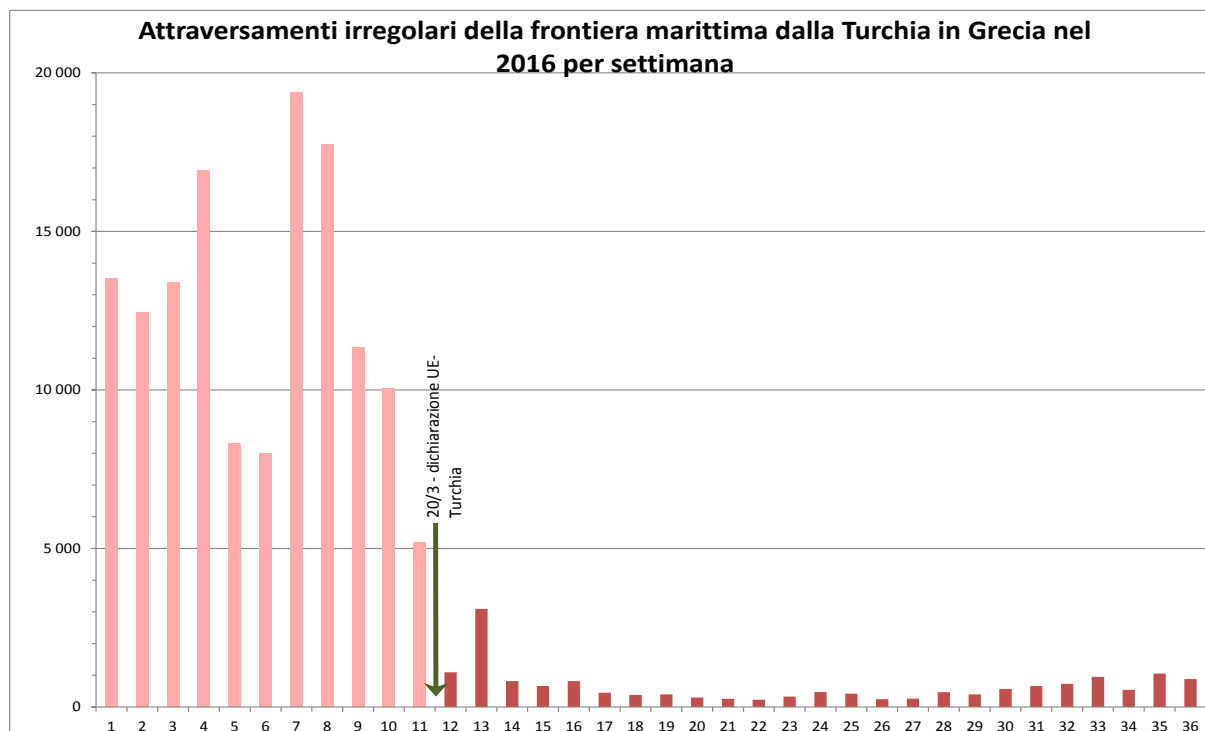
Rispetto alla seconda relazione, del 15 giugno 2016, il numero totale di persone sbarcate dalla Turchia nelle isole greche si è attestato a 9 250³, con una media di circa 81 arrivi al giorno.

¹ COM(2016) 231 final del 20 aprile 2016 ("prima relazione") e COM(2016) 349 final del 15 giugno 2016 ("seconda relazione").

² <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/07-eu-turkey-meeting-statement/>

³ Dati forniti da Frontex per il periodo dal 1° giugno al 22 settembre.

Malgrado l'aumento registrato in agosto, le cifre rimangono basse rispetto all'estate 2015 (quando, tra giugno e settembre, arrivavano ogni giorno quasi 2 900 persone in media) e rispetto al mese precedente l'attuazione della dichiarazione (quando gli arrivi giornalieri erano in media più di 1 700). Rispetto a questo, la morte di 11 persone nel Mar Egeo nel periodo successivo alla dichiarazione, per quanto drammatica, rappresenta una netta diminuzione rispetto al 2015, quando morirono più di 270 persone.



Un coordinamento e una cooperazione rafforzati:

Il *coordinatore UE della Commissione* continua a gestire il follow-up quotidiano con le autorità greche e turche, le agenzie dell'UE, le organizzazioni internazionali e gli altri Stati membri. Le *agenzie dell'UE* offrono un sostegno sostanziale, ma devono fare affidamento in larga misura sulla fornitura di esperti da parte degli Stati membri, che è nettamente inferiore al necessario. Al 26 settembre l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo aveva inviato in Grecia 83 interpreti e 70 esperti degli Stati membri, di cui 41 nei punti di crisi (hotspot), dove invece ne occorrevano 100: mancano quindi attualmente 59 esperti per sostenere l'attuazione della dichiarazione UE-Turchia. Per quanto riguarda il sostegno alle frontiere, al 25 settembre Frontex aveva dispiegato 699 funzionari in Grecia, di cui 675⁴ ai fini dell'attuazione della dichiarazione UE-Turchia. Malgrado ciò, per il periodo da settembre a dicembre 2016 rimangono delle carenze⁵. Occorre tener conto dell'alto tasso di ricambio, in quanto ogni rotazione implica una perdita di competenze e impone di dedicare risorse alla formazione.

⁴ Tra i compiti da eseguire vi sono il rilevamento delle impronte digitali e la registrazione, il debriefing, lo screening, l'interpretazione, il controllo dei documenti in prima linea e a livello avanzato, la sorveglianza delle frontiere (pattuglie terrestri), la sicurezza e gli agenti di supporto Frontex, presenti nei punti di crisi di Lesbo, Chios, Samos, Leros e Kos, nonché gli esperti in materia di riammissione e i funzionari per l'accompagnamento presenti a Lesbo e Chios.

⁵ Per il settembre 2016 mancano ancora in tutto 17 esperti in materia di riammissione/ agenti di polizia per l'accompagnamento, e lo stesso vale per l'ottobre 2016. Per novembre e dicembre 2016 mancano ancora in tutto 80 esperti in materia di riammissione/ funzionari per l'accompagnamento per ciascun mese.

Europol ha fornito 8 specialisti di stanza in Grecia per assistere nelle indagini contro il traffico di migranti. Inoltre, gli Stati membri hanno recentemente distaccato 10 agenti per svolgere controlli di sicurezza in seconda linea nei punti di crisi. Questo livello di impiego è considerato sufficiente per le attuali esigenze, ma occorrerà valutare attentamente l'esigenza di eventuali modifiche in funzione del futuro sviluppo dei flussi migratori.

L'UE fornisce assistenza finanziaria per aiutare la *guardia costiera turca* a prevenire e contrastare meglio i flussi migratori irregolari, mettendo tra l'altro a disposizione sei imbarcazioni per la ricerca e il salvataggio e provvedendo alla relativa formazione. Le prime navi dovrebbero essere fornite nel febbraio 2017.

Nonostante i cambiamenti nell'ambito delle autorità di contrasto, delle forze armate e della pubblica amministrazione dopo il tentativo di colpo di Stato - compresa la riorganizzazione della gendarmeria e della guardia costiera turche per renderle soggette al controllo delle autorità civili - le attività di pattugliamento svolte dalle autorità turche competenti sembrano mantenersi a un livello analogo al passato. Inoltre la guardia costiera turca ha continuato a rispondere alle richieste di assistenza in mare inviate dalle autorità greche.

I funzionari di collegamento turchi presenti sulle isole greche sono stati richiamati in patria dopo il tentativo di colpo di Stato e non sono ancora ritornati. Un funzionario di collegamento turco nei Paesi Bassi funge anche da collegamento con Europol su questioni quali il traffico di migranti.

La cooperazione di Frontex con le attività della NATO nel Mar Egeo

La NATO contribuisce alle attività internazionali volte a combattere il traffico illegale e la migrazione irregolare con l'intelligence, la sorveglianza e la ricognizione nel Mar Egeo. Le operazioni di Frontex e della NATO comprendono attività di allarme rapido e di sorveglianza e la condivisione di informazioni operative con le guardie costiere greca e turca. Frontex e il comando marittimo della NATO hanno sottoscritto procedure operative standard nel luglio 2016 e stanno sviluppando un quadro situazionale comune. L'obiettivo è fare in modo che le attività della NATO nel Mar Egeo migliorino ancora il tasso di rilevamento già alto e accelerino lo scambio di informazioni sui casi di traffico di migranti, sulle rotte e sui metodi utilizzati.

Iniziative di informazione

La task force sulla strategia di informazione dei migranti, istituita dalla Commissione, ha lavorato per individuare le fonti di informazioni utilizzate dai richiedenti asilo e dai migranti, definire in modo mirato i messaggi chiave ed elaborarne e diffonderne il contenuto. Insieme a un consorzio di alto livello di mezzi di comunicazione, è in preparazione un canale informativo centrale online destinato a raggiungere milioni di rifugiati in tutto il mondo che dovrebbe diventare operativo l'anno prossimo.

In cooperazione con le agenzie dell'UE, l'Organizzazione internazionale per le migrazioni, l'UNHCR e le autorità greche, la Commissione ha organizzato una campagna informativa tra il 25 luglio e il 5 agosto 2016: sono state organizzate 101 sessioni sulle cinque isole greche per informare più di 2 300 migranti e le loro famiglie sulle procedure di asilo in Grecia per coloro che arrivano dalla Turchia dopo il 20 marzo, sul rinvio in Turchia in virtù della dichiarazione UE-Turchia e sul rimpatrio volontario assistito.

Sfide principali e prossime tappe

- Gli Stati membri dovrebbero aumentare immediatamente il sostegno fornito alla Grecia tramite le agenzie dell'UE. L'attuale mancanza di 59 esperti dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo e le lacune fino alla fine del 2016 (fino a 194 esperti per l'intero periodo) per Frontex devono essere sanate prima del Consiglio europeo del 20-21 ottobre. Gli esperti devono essere dispiegati per periodi più lunghi per assicurare la continuità.
- Occorre approfondire la cooperazione per ottimizzare l'uso dell'intelligence fornita dall'UE, dalla NATO e dalle autorità greche e turche.

2. Rimpatrio di tutti i nuovi migranti irregolari dalla Grecia in Turchia

La dichiarazione prevede il rimpatrio di tutti i nuovi migranti irregolari e i richiedenti asilo le cui domande sono state dichiarate inammissibili o infondate e che hanno compiuto la traversata dalla Turchia alle isole greche dopo il 20 marzo. Tali misure sono attuate rigorosamente, in conformità degli obblighi previsti dal diritto internazionale e dell'UE e nel pieno rispetto del principio di non respingimento.

Situazione attuale

Dopo la seconda relazione, del 15 giugno 2016, sono state rimpatriate nel quadro della dichiarazione 116 persone entrate in Grecia irregolarmente⁶, tra cui 22 siriani: il numero totale di migranti rinviiati in Turchia in seguito alla dichiarazione UE-Turchia è quindi salito a 578. Fra le altre nazionalità si registrano pachistani, algerini, egiziani, marocchini, yemeniti, iracheni, libanesi e palestinesi. Le persone rimpatriate avevano ricevuto decisioni negative in merito alle loro domande di asilo (comprese decisioni negative in secondo grado), avevano ritirato le loro domande di asilo, o non avevano presentato domanda di asilo.

L'obiettivo di effettuare i rimpatri in virtù della dichiarazione è stato compromesso soprattutto dalla lentezza del trattamento delle domande di asilo in primo grado da parte del servizio greco per l'asilo (anche con l'aiuto dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo) e del trattamento dei ricorsi da parte della nuova autorità greca competente in materia di ricorsi. I progressi nell'istituzione di organismi e flussi di lavoro appropriati per gestire l'alto numero di domande di asilo sono stati ostacolati dalla carenza di risorse (ad esempio di persone incaricate di condurre i colloqui per l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo). È urgente che l'amministrazione greca si impegni di più per aumentare nettamente e sostenere la capacità di rimpatrio dei migranti in arrivo, che è considerata un deterrente fondamentale per i migranti irregolari e i trafficanti.

Le attività di riammissione e rimpatrio sono state temporaneamente interrotte nel periodo successivo al tentativo di colpo di Stato in Turchia ma riprese all'inizio di settembre. In mancanza di funzionari di collegamento turchi sulle isole (vedi sopra), questo lavoro è stato coordinato direttamente con le autorità turche.

Si continua a operare con l'obiettivo di aumentare i rimpatri volontari dalle isole. Con il sostegno dell'UE, fornito tramite il programma di rimpatrio volontario assistito dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni, dal 1° giugno 1 976 migranti sono

⁶ In tutto sono stati rinviiati dalla Grecia in Turchia nel corso del 2016 più di 1 600 migranti irregolari, di cui 70 il 26 settembre dall'isola di Lesbo.

ritornati volontariamente dalla Grecia nei loro paesi di origine, di cui 230 dalle isole greche. In tutto 4 678 migranti presenti in Grecia hanno fatto ricorso al programma nel 2016.

Misure giuridiche

La Grecia ha adottato misure giuridiche per istituire la nuova autorità di ricorso e nuovi comitati di ricorso, per esaminare in secondo grado i ricorsi presentati dal 20 luglio avverso le decisioni in primo grado del servizio greco per l'asilo.⁷ L'opera di questi comitati è essenziale per garantire il dovuto processo di valutazione delle domande di asilo in conformità delle norme dell'UE e internazionali. I comitati di ricorso devono ora dotarsi delle risorse necessarie per funzionare a pieno ritmo e accelerare il trattamento di tali domande, garantendo il raggiungimento dell'obiettivo di trattare circa 500 casi al mese (100 per comitato), e dovrebbero dare la precedenza alle domande di asilo presentate nelle isole greche che rientrano nel contesto della dichiarazione UE-Turchia.

Le prime decisioni in materia di ricorso sono state adottate a metà agosto, ma il processo è lento. Secondo gli ultimi dati disponibili⁸, sono stati proposti in tutto 1 013 ricorsi contro decisioni in primo grado sull'ammissibilità e sul merito adottate dal servizio per l'asilo. Delle 311 decisioni in materia di ricorso adottate finora sull'ammissibilità, sei decisioni di ricorso in secondo grado hanno confermato⁹ le decisioni di inammissibilità prese in primo grado, mentre 305 decisioni di ricorso in secondo grado hanno riformato le decisioni di inammissibilità in primo grado. Per quanto riguarda l'esame di merito, 40 decisioni di ricorso in secondo grado hanno confermato le decisioni di merito negative in primo grado e due le hanno riformate.

I nuovi comitati di ricorso hanno finora emanato almeno 35 decisioni relative a persone presenti sulle isole, di cui almeno tre sull'ammissibilità¹⁰ e 32 sul merito¹¹. È stato ora proposto un ricorso di grado superiore al Consiglio di Stato greco da un cittadino siriano che intende impugnare la decisione che istituisce i comitati di ricorso.

In *Turchia*, tra gli sviluppi in campo giuridico va segnalata l'applicazione delle norme in materia di permessi di lavoro, in seguito alla quale sono state presentate 10 584 domande di permessi di lavoro da parte di cittadini siriani; finora sono state approvate più di 8 000 domande, che rappresentano già il doppio della cifra raggiunta per l'intero 2015.

Per quanto riguarda l'*accordo di riammissione UE-Turchia*, non sono stati registrati progressi nell'attuazione delle disposizioni sui cittadini di paesi terzi. Il Consiglio dei ministri turco non ha ancora adottato le decisioni che permettono di applicare tali disposizioni. Si sono invece registrati alcuni progressi nell'attuazione delle disposizioni dell'accordo di riammissione UE-Turchia per quanto concerne la riammissione di cittadini turchi.

⁷ Ognuno dei nuovi comitati di ricorso ha tre membri: due giudici del tribunale amministrativo e un cittadino greco con una formazione in scienze giuridiche, politiche, umanitarie o sociali e un'esperienza nel settore (proposto dall'UNHCR o dalla commissione nazionale per i diritti dell'uomo).

⁸ Al 18 settembre.

⁹ Almeno tre di queste decisioni sono state impuginate dinanzi al tribunale amministrativo greco.

¹⁰ Che confermano le decisioni di inammissibilità prese in primo grado.

¹¹ Che confermano le decisioni negative in primo grado in 31 casi e le riformano in un caso.

Tappe operative

Il costante (benché notevolmente ridotto) flusso di arrivi e il ritmo lento dei rimpatri hanno sottoposto a pressione crescente le capacità di accoglienza sulle isole greche¹². Di conseguenza, i punti di crisi greci sono sempre più sovraffollati e le condizioni di vita sono difficili e talvolta pericolose, come ha dimostrato il recente incendio sull'isola di Lesbo. Il 27 settembre erano presenti sulle isole greche in tutto 13 863 migranti, molti di più dei 7 450 previsti dalle strutture di accoglienza.

A questa situazione si può rimediare soltanto riducendo il numero di persone cui viene imposto di rimanere sulle isole. Nel primo caso ciò richiede un trattamento più rapido delle domande di asilo nel quadro della procedura di frontiera applicabile alle domande presentate sulle isole, per consentire di rinviare in Turchia un maggior numero di persone la cui domanda di asilo è giudicata inammissibile o infondata.

L'attuale sovraffollamento rende inoltre necessario un rapido ampliamento delle strutture di accoglienza e il loro adeguamento alle condizioni invernali. I minori non accompagnati devono essere urgentemente trasferiti in apposite strutture: si tratta di una categoria altamente prioritaria per la Commissione, che ha messo a disposizione finanziamenti per introdurre capacità di accoglienza supplementari e ha incoraggiato gli Stati membri a ricollocare un numero più alto di minori non accompagnati.

Le autorità greche hanno nominato una persona a capo del servizio di accoglienza e identificazione. A livello locale, però, la gestione dei punti di crisi continua a essere ostacolata dal fatto che il coordinatore permanente dei punti di crisi in Grecia, previsto fin dall'inizio del 2016 e urgentemente necessario per garantire la gestione complessiva dei punti di crisi, anche dal punto di vista della sicurezza, non è stato nominato né inviato. È inoltre prioritario adottare nuove procedure operative standard per i punti di crisi, tenendo pienamente conto della dichiarazione UE-Turchia.

L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo ha svolto una valutazione generale di sicurezza delle rispettive zone operative nei tre punti di crisi per identificare le zone cruciali in cui si potrebbe rafforzare la sicurezza. Di conseguenza, la sicurezza è stata affidata a un'impresa privata specializzata, sono stati avviati lavori di infrastruttura per costruire un perimetro di sicurezza e sono stati forniti kit di pronto soccorso ed estintori.

Le autorità greche hanno segnalato la presenza di più di 60 000 migranti registrati su tutto il territorio nazionale. Tra il 9 giugno e il 30 luglio, 27 592 migranti presenti sulla terraferma greca sono stati pre-registrati nell'ambito della procedura di asilo, di cui 1 225 minori non accompagnati. Si è trattato di un notevole impegno amministrativo per le autorità greche, che sono state sostenute dai fondi dell'UE e dalle competenze dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, dell'UNHCR e dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni¹³.

¹² Mentre ogni misura di espulsione, riammissione o rimpatrio del richiedente è sospesa per legge nel periodo che intercorre tra la presentazione di un ricorso avverso una decisione di primo grado e la notifica della decisione di secondo grado, il ricorso dinanzi al tribunale amministrativo greco non ha effetto sospensivo automatico.

¹³ Dei richiedenti asilo pre-registrati, il 54% erano siriani, il 27% afgani e il 13% iracheni.

Assistenza finanziaria dell'UE alla Grecia

In seguito alla seconda relazione, del 15 giugno 2016, la Commissione ha elargito più di 90 milioni di EUR in finanziamenti di emergenza a titolo del Fondo Asilo, migrazione e integrazione e del Fondo sicurezza interna per aumentare la capacità di accoglienza e l'assistenza a migranti e rifugiati in Grecia¹⁴. Tale recente assistenza di emergenza si aggiunge ai finanziamenti di emergenza precedentemente erogati: dall'inizio del 2015 sono stati elargiti circa 352 milioni di EUR tramite questi fondi dell'UE per sostenere azioni in Grecia. Per quanto riguarda i 509 milioni di EUR assegnati alla Grecia per il periodo 2014-2020 tramite i suoi programmi nazionali, questi ultimi sono attualmente riesaminati per essere meglio adeguati alle attuali esigenze del paese. I partner umanitari stanno ricevendo sostanziosi finanziamenti dell'UE (circa 198 milioni di EUR) tramite il recente strumento di sostegno di emergenza. Tale sostegno è destinato a sopperire alle esigenze umanitarie di base di migranti e rifugiati, tra cui l'alloggio, servizi igienico-sanitari e sistemi di buoni per l'acquisto di cibo e altri beni necessari. Comprende inoltre un sostegno speciale per l'istruzione dei minori e dei minori non accompagnati.

Sfide principali e prossime tappe

- Accelerare il trattamento delle domande di asilo dalla registrazione al ricorso, conformemente al diritto dell'UE e internazionale.
- Accelerare urgentemente il ritmo dei rinvii in Turchia.
- Migliorare le capacità di accoglienza sulle isole greche e adeguarle alle condizioni invernali.
- Le autorità greche devono adottare procedure operative standard per i punti di crisi e nominare coordinatori permanenti nei punti di crisi.
- Trasferire i minori non accompagnati in apposite strutture.
- La Turchia deve permettere l'applicazione delle disposizioni sui cittadini di paesi terzi previste dall'accordo di riammissione UE-Turchia.

3. Reinsediamento "uno a uno" dalla Turchia nell'UE

Situazione attuale

Secondo gli ultimi dati, al 26 settembre 1 614 siriani erano stati reinsediati nell'UE secondo il quadro "uno a uno", in base al quale l'UE reinsedia un siriano dalla Turchia nell'UE per ogni siriano rinvio in Turchia dalle isole greche. Di questi, 1 103 siriani erano stati reinsediati dalla Turchia in 12 Stati membri (Belgio, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna e Svezia) dopo la seconda relazione, del 15 giugno 2016¹⁵. Il numero di Stati membri che ricevono reinsediamenti in base al programma sale così a 13¹⁶. Inoltre il reinsediamento, che era stato interrotto a metà luglio all'indomani del tentativo di colpo di Stato, è ripreso in agosto. Il numero di persone che hanno seguito le necessarie procedure e sono pronte a essere reinsediate è pari a 509. Il ritmo

¹⁴ Tale finanziamento dell'UE ha sostenuto, ad esempio, progetti per la ricostruzione, l'alloggio e l'assistenza sanitaria con partner quali il ministero dell'Interno e della Riforma amministrativa, il ministero della Difesa e il ministero della Sanità.

¹⁵ Questa terza relazione riguarda il numero di persone reinsediate fra il 14 giugno e il 26 settembre 2016.

¹⁶ Nel precedente periodo di riferimento aveva partecipato anche il Lussemburgo.

del reinsediamento è quindi notevolmente più alto di quello dei rimpatri dalle isole greche. Tale ritmo dev'essere mantenuto.

Gli Stati membri sono pronti a eseguire ulteriori reinsediamenti. Il 2 settembre le autorità turche hanno presentato all'UNHCR un elenco di 5 700 rifugiati siriani segnalati per un eventuale reinsediamento (anche se non tutti questi dossier saranno effettivi, ad esempio a causa di duplicazioni o eventuali candidature scartate). L'UNHCR prevede di presentare i primi 300 casi agli Stati membri entro la fine di settembre. L'importanza di continuare a presentare nuove segnalazioni è stata fatta presente alle autorità turche, che hanno risposto che stanno lavorando per compilare il prossimo elenco.

Misure giuridiche

Per sostenere l'attuazione della dichiarazione, nel marzo 2016 la Commissione ha presentato una proposta che permette gli Stati membri a rispettare i loro obblighi di ricollocazione per i 54 000 posti non assegnati, ammettendo cittadini siriani con evidente bisogno di protezione internazionale presenti in Turchia, mediante reinsediamento o altre forme di ammissione legale¹⁷. La proposta prevede inoltre che gli Stati membri che ricorrono a tale opzione ricevano un contributo finanziario sotto forma di una somma forfettaria di 6 500 EUR per ciascun siriano proveniente dalla Turchia ammesso legalmente nel loro territorio. In seguito al parere del Parlamento europeo del 15 settembre 2016, il Consiglio sta per adottare la proposta¹⁸.

Tappe operative

La squadra dell'UE per i reinsediamenti, che opera presso la delegazione dell'UE ad Ankara, continua a coordinare e ad assistere le operazioni degli Stati membri e a provvedere al collegamento con l'Organizzazione internazionale per le migrazioni, l'UNHCR e la direzione generale turca per la gestione della migrazione. Tutte le parti hanno collaborato per affrontare ogni problema tecnico sorto durante il processo che potesse ritardare le operazioni di reinsediamento e incidere sul numero totale di rifugiati reinsediati nell'UE. Il centro per lo svolgimento condiviso dei colloqui ad Ankara facilita i colloqui con i candidati siriani al reinsediamento.

Sfide principali e prossime tappe

- Mantenere il ritmo del reinsediamento.
- Il Consiglio deve adottare la proposta della Commissione relativa ai 54 000 posti non assegnati.

4. Prevenire l'apertura di nuove rotte marittime o terrestri di migrazione irregolare

Gli sforzi compiuti per controllare i flussi nel Mar Egeo non hanno prodotto finora un grande sviluppo di rotte alternative dalla Turchia. Tuttavia, il fatto che rimanga un afflusso notevole di persone in Stati membri come l'Austria e la Germania alimenta l'ipotesi che le persone continuino a trovare il modo di uscire dalla Turchia. Alcune imbarcazioni hanno compiuto il percorso più lungo in direzione degli altri Stati membri: nel periodo di riferimento, 24

¹⁷ COM(2016) 171 final.

¹⁸ La proposta dovrebbe essere adottata in occasione del Consiglio "Competitività" del 29 settembre.

imbarcazioni provenienti dalla Turchia hanno raggiunto l'Italia. Sono aumentati gli attraversamenti irregolari individuati alle frontiere terrestri turche con la Bulgaria e la Grecia.

È quindi importante monitorare costantemente la situazione e adottare misure preventive. Rafforzare la comunicazione e lo scambio di informazioni tra le autorità turche e le omologhe autorità dell'UE sarà importante per affrontare eventuali rischi emergenti. All'interno dell'UE sono state prese misure per proteggere le frontiere vulnerabili. Ad esempio, in seguito alla richiesta di sostegno aggiuntivo presentata dalle autorità bulgare, Frontex ha rafforzato gradualmente la sua presenza alle frontiere bulgare con la Turchia (e con la Serbia). Al 26 settembre erano stati inviati in Bulgaria 177 esperti, ma rimane una notevole carenza rispetto ai 345 esperti previsti. La Commissione continua a incitare tutti gli Stati membri a contribuire per rispondere agli inviti di Frontex. Inoltre, la Commissione ha recentemente erogato a 108 milioni di EUR di assistenza di emergenza alla Bulgaria per rafforzare la sorveglianza di frontiera e la gestione della migrazione alle frontiere esterne del paese con la Turchia, la Serbia e l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia. Sono ancora sotto esame ulteriori richieste di assistenza di emergenza da parte della Bulgaria, pari a 52 milioni di EUR. L'avvio imminente della guardia costiera e di frontiera europea dovrebbe sostenere fortemente l'efficacia e la coerenza della frontiera esterna dell'UE.

5. Programma volontario di ammissione umanitaria

Le discussioni sulle procedure operative standard per il programma volontario di ammissione umanitaria sono in corso in seno al Consiglio, in stretta collaborazione tra la Commissione, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, l'UNHCR e l'Organizzazione internazionale per le migrazioni. I commenti presentati in giugno dalla Turchia sulle procedure operative standard sono stati discussi in seno al Consiglio ed esaminati in occasione di una riunione tecnica ad Ankara. Si svolgeranno ulteriori scambi con gli Stati membri e la Turchia per ultimare le procedure operative standard.

Una volta concordate le procedure operative standard, dovrebbe essere realizzata una valutazione per accertare se siano state soddisfatte le condizioni per avviare l'attuazione di questo programma. La dichiarazione UE-Turchia prevede che il programma sia attivato dopo che gli attraversamenti regolari tra la Turchia e l'UE saranno cessati o almeno diminuiti in modo significativo e sostenibile. L'attuazione del programma rafforzerebbe l'attuazione della dichiarazione, offrendo ai siriani un'alternativa sicura e legale all'immigrazione irregolare nell'UE.

6. Liberalizzazione dei visti

Per quanto riguarda l'attuazione della tabella di marcia per la liberalizzazione dei visti, la seconda relazione del 15 giugno 2016 indicava sette parametri non ancora rispettati:

- rilasciare *documenti di viaggio biometrici* pienamente compatibili con le norme dell'UE;
- adottare le misure volte a prevenire la *corruzione* previste dalla tabella di marcia;
- concludere un *accordo di cooperazione operativa con Europol*;
- rivedere legislazione e pratiche in materia di *terrorismo* in linea con gli standard europei;
- allineare la legislazione sulla *protezione dei dati* personali alle norme dell'UE;

- offrire a tutti gli Stati membri dell'UE un'efficace *cooperazione giudiziaria in materia penale*;
- attuare tutte le disposizioni dell'*accordo di riammissione UE-Turchia*.

La Commissione ha incoraggiato gli sforzi della Turchia per soddisfare quanto prima tutti i parametri rimanenti della tabella di marcia per la liberalizzazione dei visti¹⁹. La Commissione e la Turchia hanno proseguito un dialogo volto a trovare soluzioni, comprese le modifiche legislative e procedurali necessarie per tutti i rimanenti parametri.

Parallelamente i colegislatori hanno continuato a discutere sulla proposta della Commissione²⁰ volta a rafforzare il meccanismo di sospensione esistente, che indica le circostanze che fanno scattare una possibile sospensione dei viaggi esenti da visto per i cittadini di tutti i paesi che godono della liberalizzazione dei visti.

7. Strumento per i rifugiati in Turchia

Dopo la seconda relazione, del 15 giugno 2016, l'importo totale stanziato a titolo dello strumento per l'assistenza sia umanitaria che non umanitaria ha raggiunto 2,239 miliardi di EUR per il 2016-2017, importo che corrisponde a una larga percentuale del totale, pari a 3 miliardi di EUR. Sull'importo stanziato, le somme impegnate nel quadro di contratti sono salite a 1,252 miliardi di EUR. A partire da tali somme, la Commissione sta prendendo tutte le misure necessarie per consentire un'accelerazione dei pagamenti a titolo dello strumento, che hanno finora raggiunto 467 milioni di EUR.²¹

Dopo la seconda relazione, del 15 giugno 2016, la Commissione ha continuato a impegnarsi per affrontare le esigenze più critiche dei rifugiati e delle comunità ospitanti in Turchia.

Nell'ambito della dotazione per *l'assistenza umanitaria* dello strumento²², sono stati stanziati finora 595 milioni di EUR, di cui 512 milioni di EUR sono stati impegnati; di questi, 407 milioni di EUR sono stati versati. In giugno la Commissione ha pubblicato un piano di attuazione degli aiuti umanitari, in base al quale, in aggiunta ai 74 milioni di EUR impegnati entro la fine di luglio per rafforzare le attività nel settore della protezione, dell'adeguamento alla situazione invernale, della sanità e dell'istruzione, è stato firmato un contratto di 348 milioni di EUR con il Programma alimentare mondiale, che lavorerà in partenariato con organizzazioni turche per attuare una "rete di sicurezza sociale di emergenza": il più grande programma umanitario mai attuato dall'UE²³. Il programma prevede carte elettroniche che permetteranno a ben un milione di rifugiati tra i più vulnerabili di coprire le loro necessità di base in termini di vitto, alloggio e istruzione tramite regolari integrazioni mensili: un sistema efficiente dal punto di vista economico ed efficace, oltre che più dignitoso per le persone coinvolte. L'attuazione di questo programma è la priorità centrale per i prossimi mesi in

¹⁹ Specialmente in occasione delle riunioni di alto livello, tra cui quelle del 30 giugno con il primo vicepresidente Timmermans, del 1° settembre con il commissario Avramopoulos e del 9 settembre nell'ambito del dialogo politico di alto livello condotto dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e vicepresidente della Commissione Mogherini e dal commissario Hahn.

²⁰ COM(2016) 279 final del 4 maggio 2016.

²¹ Nell'ambito delle misure per la visibilità previste dallo strumento, una mappa interattiva permette di visualizzare direttamente l'ubicazione e i risultati previsti dei vari progetti: http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/migration/index_en.htm.

²² L'assistenza umanitaria a titolo dello strumento continua a essere fornita in linea con la normativa dell'UE sugli aiuti umanitari e nel rispetto dei principi enunciati nel consenso europeo sugli aiuti umanitari.

²³ Si veda http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2971_en.htm.

questo settore, insieme alla preparazione per l'inverno, alla protezione, all'istruzione non formale e alla sanità.

Nell'ambito della *dotazione per l'assistenza non umanitaria*, la Commissione ha adottato nel luglio 2016 una misura speciale per l'istruzione, la sanità, le infrastrutture locali e il sostegno socioeconomico ai rifugiati in Turchia, stanziando un importo totale di 1,415 miliardi di EUR. Sono stati ora firmati due grandi contratti con i ministeri turchi della Sanità e dell'Istruzione nazionale, per un totale di 600 milioni di EUR²⁴, che permetteranno ai rifugiati di accedere in modo sostenibile all'istruzione e all'assistenza sanitaria. A questi si aggiungono due contratti firmati ad agosto: un accordo diretto con la direzione generale turca per la gestione della migrazione (del valore di 60 milioni di EUR) per sostenere i migranti al loro ritorno dalla Grecia alla Turchia²⁵; e il contratto con l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (del valore di 20 milioni di EUR) per sviluppare le capacità della guardia costiera turca di svolgere operazioni di ricerca e salvataggio (si veda sopra). Nei prossimi mesi saranno firmati altri progetti per aiutare a costruire scuole, ospedali e servizi di pubblica utilità. In totale, finora sono stati stanziati 1,6 miliardi di EUR per l'assistenza non umanitaria, dei quali sono stati già impegnati 740 milioni di EUR. Di questi, 60 milioni di EUR sono stati già versati, e i pagamenti anticipati nell'ambito dei nuovi contratti per la sanità e l'istruzione dovrebbero aumentare i pagamenti a 240 milioni di EUR entro la fine di ottobre²⁶. La prossima tappa comprenderà preparativi per concludere una serie di accordi di delega con istituzioni finanziarie internazionali per sostenere infrastrutture locali e sociali, nonché progetti dal basso verso l'alto a titolo del Fondo fiduciario regionale dell'UE in risposta alla crisi siriana in nuovi settori quali l'aumento dell'accesso dei rifugiati all'istruzione superiore, alla formazione professionale e al mercato del lavoro.

Sfide principali e prossime tappe

- Garantire il trattamento rapido di tutti i programmi previsti.
- Garantirne la realizzazione efficace e finanziariamente valida in piena cooperazione con le autorità turche.

8. Rafforzare l'unione doganale

L'unione doganale tra l'UE e la Turchia è il fondamento delle strette relazioni economiche e commerciali che hanno permesso alla Turchia di diventare il quinto partner commerciale dell'UE a livello mondiale e all'UE di diventare il principale partner commerciale della Turchia fino a oggi. Il primo dialogo economico di alto livello tra UE e Turchia dello scorso aprile ha messo in luce la possibilità di sfruttare il potenziale ancora inespresso delle relazioni commerciali preferenziali bilaterali e migliorare il funzionamento dell'unione doganale. Il lavoro preparatorio per i negoziati intesi a modernizzare e ampliare l'unione doganale sta

²⁴ Lo strumento sosterrà costi operativi, rimborsando soltanto i costi reali sostenuti, in base alle prove presentate nell'ambito di una valida pista di audit. Tutti i contratti con le autorità turche sono compatibili con le norme e i regolamenti dell'UE e non prevedono la delega alle autorità turche di competenze in materia di esecuzione del bilancio; la Commissione continuerà a essere responsabile nell'intero corso del processo.

²⁵ A copertura di spese sostenute dal 4 aprile per fornire cibo, assistenza sanitaria e alloggio.

²⁶ Per un'illustrazione dettagliata dei progetti finanziari si veda il seguente sito: http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/migration/20160913-frit-table.pdf

progredendo. La recente consultazione pubblica ha mostrato un forte sostegno al miglioramento dell'unione doganale e del suo funzionamento²⁷, e ciò contribuirà a una valutazione d'impatto che esplorerà le opzioni per il futuro in vista di un possibile progetto di direttiva di negoziato che la Commissione dovrebbe presentare entro la fine del 2016.

9. Processo di adesione

I negoziati di adesione sul *capitolo 33 (disposizioni finanziarie e di bilancio)* si sono aperti il 30 giugno in conformità della dichiarazione UE-Turchia. Proseguono i preparativi per realizzare progressi su altri cinque capitoli, fatte salve le posizioni assunte dagli Stati membri conformemente alle norme vigenti.

Nelle aree fondamentali del *sistema giudiziario e dei diritti fondamentali e della giustizia, libertà e sicurezza (capitoli 23 e 24)*, la Commissione sta aggiornando la documentazione per tener conto degli ultimi sviluppi. Questi capitoli contemplano una serie di questioni critiche, tra cui diritti fondamentali come la libertà di parola, il sistema giudiziario, la politica anticorruzione, la migrazione e l'asilo, le norme sui visti, la gestione delle frontiere, la cooperazione di polizia e la lotta contro la criminalità organizzata e il terrorismo. L'UE si aspetta che la Turchia si conformi ai massimi standard in termini di democrazia, Stato di diritto e rispetto delle libertà fondamentali, compresa la libertà di espressione. La Commissione sorveglierà gli sviluppi e li esaminerà dettagliatamente nella prossima relazione sulla Turchia, da pubblicare in novembre nell'ambito del pacchetto allargamento.

Ciò si basa sui lavori preparatori svolti dalla Commissione e dal servizio europeo per l'azione esterna in materia di *energia (capitolo 15)*, *istruzione e cultura (capitolo 26)* e *politica esterna, di sicurezza e di difesa (capitolo 31)*.

10. Condizioni umanitarie in Siria

La situazione umanitaria all'interno della Siria rimane gravissima. Secondo i dati dell'ONU, 4,8 milioni di siriani sono fuggiti dal loro paese e vi sono 6,1 milioni di sfollati interni; si calcola che oggi 13,5 milioni di persone in Siria abbiano bisogno di assistenza. Di queste, circa 5,5 milioni di persone si trovano in zone difficili da raggiungere e oltre mezzo milione in zone attualmente sotto assedio, tra cui la parte orientale di Aleppo. Il sostegno alle esigenze umanitarie di queste persone si basa molto sul lavoro congiunto dell'UE e della Turchia e dall'assistenza transfrontaliera fornita da paesi vicini come la Turchia e la Giordania.

L'UE è stata particolarmente attiva nel fornire assistenza transfrontaliera dalla Turchia nella Siria settentrionale: nel 2015, oltre 43 milioni di EUR sono stati dedicati a operazioni transfrontaliere organizzate dalla Turchia in zone assediate e difficili da raggiungere. Nel 2016, altri 140 milioni di EUR sono stati destinati ad attività di salvataggio in Siria per azioni svolte da organizzazioni partner in settori come la sanità, la protezione, l'istruzione e la risposta in prima linea, concentrate sulle aree più vulnerabili. La Commissione finanzia un sistema di risposta di emergenza in prima linea, che consente ai partner di mobilitare rapidamente scorte preposizionate per fornire aiuti in zone nuovamente accessibili o rispondere a improvvisi spostamenti della popolazione, anche tramite convogli di aiuti.

²⁷ http://trade.ec.europa.eu/consultations/index.cfm?consul_id=198.

Gli avvenimenti recenti hanno mostrato chiaramente che le speranze di un durevole cessate il fuoco in Turchia rimangono irrealizzabili e che l'accesso umanitario rimane difficile e sporadico, anche se l'accesso sicuro è normalmente garantito in base al piano per l'organizzazione di convogli di aiuti di varie agenzie approvato a settembre dal governo siriano. Cosa ancora peggiore, l'attacco diretto a un convoglio umanitario dell'ONU e della Mezzaluna rossa siriana presso Aleppo il 19 settembre, in palese violazione del diritto umanitario internazionale, costituisce un precedente inaccettabile e compromette la consegna sicura di aiuti umanitari ovunque. L'UE e la Turchia continueranno a collaborare per garantire che sia aperto immediatamente l'accesso tramite tutte le rotte possibili.

11. Conclusione

Malgrado le difficili circostanze, l'attuazione della dichiarazione UE-Turchia ha continuato ad approfondirsi e ad accelerare. La riduzione dei tentativi di attraversare l'Egeo e del numero di morti in mare a partire dalla dichiarazione UE-Turchia ha confermato la strategia di fondo su cui si è basata la decisione dell'UE e della Turchia di firmare l'accordo.

Anche su altri aspetti sono stati compiuti progressi. Le autorità turche e quelle degli Stati membri sono riuscite a istituire un sistema che permette di realizzare a ritmo stabile reinsediamenti di siriani dalla Turchia. Lo strumento per i rifugiati in Turchia ha stanziato buona parte della sua dotazione di 3 miliardi di EUR e importi sostanziali sono stati già impegnati e addirittura sborsati. Il sistema per attuare le regole che disciplinano il rinvio di migranti irregolari e richiedenti asilo dalla Grecia in Turchia è ormai stabilito, anche se il tempo richiesto per concludere le procedure di asilo e i ricorsi ha causato notevoli ritardi nell'inizio del rimpatrio delle persone le cui domande sono inammissibili o infondate.

Tuttavia, la situazione umanitaria in Siria e le difficili condizioni incontrate dai migranti sulle isole greche ricordano la necessità di mettere pienamente in opera la dichiarazione, accelerarne l'attuazione e garantire risultati. È pertanto essenziale:

- che siano immediatamente fornite risorse per garantire l'efficace trattamento delle domande di asilo sulle isole greche, che gli Stati membri rispondano pienamente agli inviti dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo per sostenere le attività di primo grado, e che le autorità greche permettano ai comitati di ricorso di operare senza ostacoli e accelerino il ritmo dei rimpatri;
- che prosegua il ritmo sostenuto degli impegni nel quadro di contratti a titolo dello strumento per i rifugiati in Turchia e l'attuazione di progetti per sostenere i rifugiati sul terreno;
- che la Turchia adotti le misure necessarie per soddisfare i rimanenti parametri per la liberalizzazione dei visti quanto prima possibile, per consentire all'UE di abolire l'obbligo del visto per i cittadini turchi.

La Commissione continuerà a portare avanti il lavoro e presenterà la quarta relazione sui progressi compiuti nel dicembre 2016.