



Consiglio  
dell'Unione europea

**Bruxelles, 17 dicembre 2015  
(OR. en)**

**15402/15**

**ASIM 175**

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	15 dicembre 2015
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea

---

n. doc. Comm.:	COM(2015) 679 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO Relazione sull'attuazione dei punti di crisi (hotspot) in Italia

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2015) 679 final.

---

All.: COM(2015) 679 final



Strasburgo, 15.12.2015  
COM(2015) 679 final

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

**Relazione sull'attuazione dei punti di crisi (hotspot) in Italia**

## QUADRO GENERALE

Il 29 settembre 2015 la Commissione ha adottato una comunicazione che delinea misure operative, finanziarie e giuridiche immediate nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione e invita alla piena attuazione del meccanismo di ricollocazione e delle squadre di sostegno per la gestione della migrazione che operano nei punti critici (hotspot). Su richiesta della Commissione l'Italia ha immediatamente presentato la propria tabella di marcia per la ricollocazione e le squadre di sostegno operative nei punti di crisi.

L'attuazione del diritto dell'Unione che disciplina la creazione di un sistema europeo comune di asilo procede troppo lentamente negli Stati membri. Pertanto il 14 ottobre la Commissione ha presentato una comunicazione relativa allo stato di attuazione delle azioni prioritarie intraprese nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione.

In particolare la Commissione ha esortato l'Italia a rendere operativi tutti i punti di crisi nei tempi previsti, al fine di assicurare il pieno utilizzo delle attuali capacità di trattenimento, e a prendere in considerazione la riforma delle norme esistenti in materia di trattenimento garantire il rapido trasferimento degli immigrati dai punti di crisi verso le strutture di accoglienza di seconda linea o verso i centri di trattenimento.

Da allora i flussi migratori in Italia sono in costante calo. Secondo Frontex a novembre sono arrivati in Italia 3 227 migranti, contro gli 8 529 di ottobre. Tali flussi sono in linea con gli andamenti stagionali. L'arrivo di migranti di nazionalità ammissibili alla ricollocazione è attualmente di modeste proporzioni. L'operazione congiunta Triton ha continuato a sostenere attività di ricerca e soccorso.

Nonostante le ripetute esortazioni della Commissione, al momento è pienamente operativo soltanto uno dei sei punti di crisi designati, ovvero Lampedusa. La Commissione prevede a giorni l'apertura di altre due strutture, Pozzallo e Porto Empedocle/Villa Sikanìa, non appena il governo italiano avrà dato l'assenso. In occasione del Consiglio "Giustizia e Affari interni" del 4 dicembre il ministro dell'Interno italiano ha annunciato l'apertura di un secondo punto di crisi. Le agenzie europee competenti sono avvisate e pronte a mobilitare personale aggiuntivo secondo necessità. L'apertura di punti di crisi a Taranto, Trapani e Augusta esige lavori imponenti e avverrà non prima dell'inizio del 2016. In queste località bisogna sviluppare le capacità di accoglienza: i migranti sono tuttora registrati sotto le tende e non vi sono strutture in cui ospitarli.

Il numero di arrivi piuttosto contenuto offre l'occasione per dare piena attuazione al concetto di "hotspot" e ovviare alle eventuali carenze sinora individuate. Le infrastrutture, le attrezzature, il personale e l'organizzazione dei punti di crisi devono essere potenziati. Occorrerà garantire la massima efficienza dei punti di crisi nell'eseguire le operazioni di screening, il controllo dei documenti, il rilevamento delle impronte digitali e la registrazione. La realizzazione di questo concetto permetterà anche di informare a dovere i migranti e di avviarli verso la procedura di asilo (compresa la ricollocazione) o verso le procedure di rimpatrio. In via prioritaria vanno rafforzati gli aspetti della sicurezza. L'apertura ufficiale di ulteriori siti è essenziale per garantire che tutti i migranti sbarcati in Italia passino per la procedura "hotspot".

L'efficacia dei punti di crisi nei periodi di picco della domanda dipenderà anche dalla capacità degli Stati membri di inviare prontamente in Italia un maggior numero di esperti.

Parallelamente il governo italiano deve attivarsi sul fronte del quadro giuridico che regola le attività svolte presso i punti di crisi da tutti gli attori che operano sul campo. Una squadra della Commissione formata da tre funzionari è attualmente dislocata in via permanente in Italia allo scopo di coadiuvare il coordinamento.

Punti di crisi efficaci sono il presupposto essenziale perché funzioni la ricollocazione. Al contempo tutti gli Stati membri partecipanti devono assicurare il proprio coinvolgimento attivo ed è necessario che i richiedenti asilo ammissibili siano adeguatamente informati in merito ai diritti e obblighi che comporta l'adesione al meccanismo. Fino ad oggi soltanto 19 Stati membri hanno nominato funzionari di collegamento incaricati di facilitare l'applicazione del meccanismo di ricollocazione e soltanto 12 Stati membri hanno dato la disponibilità ad accogliere i candidati alla ricollocazione (i posti a disposizione sono in tutto 1 041). Occorre accelerare il ritmo della ricollocazione rispetto ai 154 richiedenti asilo ricollocati finora dall'Italia.

## **I. PUNTI DI CRISI – STATO DEI LAVORI**

1. Il governo italiano ha designato sei punti di crisi: Lampedusa, Pozzallo, Porto Empedocle/Villa Sikanìa, Trapani, Augusta e Taranto.
2. Finora l'unico punto di crisi operativo è quello di Lampedusa. È stato predisposto tutto un iter di identificazione che comprende screening, controllo dei documenti, rilevamento delle impronte digitali e registrazione con il sostegno di Frontex, ma anche la possibilità di presentare domanda di asilo e di ricollocazione con il sostegno dell'EASO. Il 4 dicembre in occasione del Consiglio "Giustizia e Affari interni" il ministro dell'Interno italiano ha annunciato l'apertura di un secondo punto di crisi.
3. A giorni saranno aperte altre due strutture, Pozzallo e Porto Empedocle/Villa Sikanìa, previa approvazione del governo italiano. Le agenzie europee competenti sono allertate e pronte a mobilitare personale aggiuntivo secondo necessità. I punti di crisi di Taranto, Trapani e Augusta richiedono lavori imponenti e non saranno pronti prima dell'inizio del 2016. In queste località occorre sviluppare le capacità di accoglienza poiché i migranti sono tuttora registrati in tende e non vi sono strutture in cui ospitarli.
4. A novembre del 2015 le autorità italiane hanno istituito gruppi di coordinamento per la realizzazione dei punti di crisi, sollecitando la partecipazione di vari attori: Commissione europea, agenzie dell'UE e Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR). Uno di questi gruppi sta preparando delle procedure operative standard per i punti di crisi.
5. Al fine di rafforzare la sicurezza, a dicembre Frontex invierà altri 165 esperti, tra cui esperti di alto livello di verifica documentale. Attualmente nei punti di crisi italiani sono presenti 52 esperti Frontex e altri potranno seguire non appena apriranno nuovi siti. È inoltre in corso un'analisi volta a migliorare il ruolo di Europol nelle operazioni dei punti di crisi, soprattutto dopo gli attentati di Parigi.
6. All'atto del rilevamento delle impronte digitali dei migranti in ingresso non si eseguono controlli sistematici mediante raffronto con le banche dati europee. Al momento l'unico controllo previsto è quello del sistema nazionale di identificazione automatizzato delle impronte digitali (AFIS). Occorre adattare i sistemi informatici italiani per garantire

interconnessioni tra le banche dati nazionali e quelle internazionali/UE che permettano un controllo automatizzato completo dei migranti in ingresso tramite raffronto con il sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) e la banca dati Interpol sui documenti di viaggio rubati e smarriti (SLTD).

7. Il ministero dell'Interno italiano farà domanda di finanziamenti d'emergenza per l'acquisto di apparecchiature fotografiche (fotosegnalamento) e di strumentazione per il rilevamento delle impronte digitali e per i servizi di interpretariato. Ciò consentirà di potenziare le dotazioni disponibili e di aumentare ulteriormente le capacità di screening e di rilevamento delle impronte digitali. Le autorità italiane si stanno inoltre adoperando per aggiornare i software per una maggiore efficienza del processo e per evitare il doppio rilevamento delle impronte digitali.
8. A febbraio del 2016 sarà introdotto un nuovo sistema informatico (basato su web tramite rete privata virtuale (VPN)) che consentirà di attuare una procedura integrata per la gestione dei migranti e collegherà vari dipartimenti della Polizia di Stato italiana; il sistema consentirà in particolare di collegare i dati fotografici e i dati dattiloscopici acquisiti dalla polizia scientifica, mettendo tali informazioni a disposizione della Polizia delle Frontiere/degli Stranieri.
9. È attualmente in corso l'aggiornamento delle procedure in materia di sbarchi, così da perfezionare il concetto di "hotspot". Frontex sta sperimentando soluzioni innovative che agevolino la procedura di sbarco e garantiscano un trattamento più rapido presso i punti di crisi.
10. L'Italia e Frontex stanno monitorando le attività dei migranti nel mar Adriatico per essere pronti a estendere rapidamente la zona operativa dell'operazione congiunta Triton in modo tale da riuscire a fronteggiare eventuali pressioni sulla costa adriatica.
11. Pur riconoscendo gli sforzi delle autorità italiane nell'affrontare il problema del rilevamento delle impronte digitali dei migranti irregolari, il 10 dicembre 2015 la Commissione ha inviato una lettera di costituzione in mora per errata attuazione del regolamento EURODAC e ha invitato le autorità italiane a presentare osservazioni entro due mesi.
12. La Commissione ha osservato discrepanze tra il numero di arrivi irregolari e le statistiche EURODAC sui rilievi dattiloscopici. Dai dati Frontex risulta che tra il 20 luglio 2015 e fine novembre 2015 sarebbero sbarcati in Italia 65 050. Le statistiche EURODAC indicano che soltanto sono stati sottoposti a rilevamento di impronte inserite in EURODAC solo 29 176 cittadini di paesi terzi.

### **Cosa resta da fare nel breve periodo**

1. L'apertura dei punti di crisi di Pozzallo e Villa Sikanìa/Porto Empedocle è prevista per fine 2015. Dovrebbero inoltre cominciare i lavori di ristrutturazione di altri punti di crisi in modo che siano agibili entro fine febbraio 2016.
2. Le autorità italiane dovrebbero prendere misure immediate per incrementare la presenza di personale medico nei punti di crisi, così da moltiplicare le postazioni di screening e

rilevamento delle impronte digitali, razionalizzando i tempi necessari ai migranti per espletare tutte le procedure/formalità.

3. Le autorità italiane dovrebbero accelerare gli sforzi, anche sul piano legislativo, per fornire un quadro giuridico più solido ai fini dello svolgimento delle attività presso i punti di crisi, in particolare per consentire l'uso della forza e prevedere disposizioni in materia di trattenimento a più lungo termine nei confronti dei migranti che rifiutano di fornire le impronte digitali. L'obiettivo del 100% dei migranti in ingresso sottoposti a rilevamento delle impronte va raggiunto senza ulteriori indugi.
4. Occorre estendere, migliorare e chiarire la partecipazione di Europol alle operazioni nei punti di crisi, al fine di accelerare le indagini sui trafficanti di migranti. La Polizia di Stato e le autorità giudiziarie italiane devono emanare disposizioni chiare e standardizzate per uno scambio di informazioni (*real time*) con Europol, grazie al personale aggiuntivo impegnato sul campo e ai contatti con la sede all'Aia, secondo necessità, tramite SIENA.
5. Occorre aggiornare prontamente i sistemi informatici per garantire interconnessioni tra le banche dati nazionali e quelle internazionali/UE che consentano un controllo accurato dei migranti in ingresso tramite raffronto con le banche dati SIS II/SLTD di Interpol.
6. Le autorità italiane dovrebbero continuare a migliorare il proprio sistema di trasferimenti dai punti di crisi all'Italia continentale, in particolare sviluppando un sistema di trasporto aereo; all'occorrenza tale attività potrebbe essere sostenuta dal Fondo Asilo, migrazione e integrazione (programma nazionale AFIM).

## **II. RICOLLOCAZIONE – STATO DEI LAVORI**

1. Il 9 ottobre 2015 con un primo volo sono stati trasferiti in Svezia 19 richiedenti asilo provenienti dall'Italia. Da allora sono stati trasferiti altri 125 richiedenti asilo in Finlandia, Francia, Germania, Spagna e Svezia con il sostegno dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM). Sono in programma ulteriori ricollocazioni il 17 dicembre (Belgio e Portogallo), il 22 dicembre (Spagna) e all'inizio del 2016 (Francia e Lettonia). In totale sono stati finora individuati 186 candidati alla ricollocazione e le autorità italiane hanno presentato agli altri Stati membri 171 domande per approvazione.
2. Ad oggi i 1 041 posti disponibili appartengono a 12 Stati membri soltanto, contro 19 Stati membri che hanno nominato funzionari di collegamento. Si sono svolte varie riunioni dei funzionari di collegamento, l'ultima il 10 dicembre 2015.
3. A Lampedusa e in altri punti di sbarco e centri di smistamento i rifugiati ricevono informazioni sul programma di ricollocazione. In totale l'EASO ha inviato 4 esperti. Inoltre le autorità italiane hanno concluso un accordo di sovvenzione con l'UNHCR a sostegno del processo di ricollocazione, in particolare per quanto riguarda l'attività di informazione.
4. L'EASO ha inviato altri 9 esperti che stanno coadiuvando le autorità italiane nella registrazione delle domande di ricollocazione in varie località e presso l'Unità Dublino

italiana a Roma. Di recente è stato potenziato l'organico del ministero dell'Interno che si occupa di ricollocazione.

5. Il processo di ricollocazione dall'Italia risente attualmente della mancanza di potenziali candidati dovuta all'esiguo numero di migranti in arrivo, prevalentemente cittadini di nazionalità non ammissibili alla ricollocazione.
6. La Commissione si appresta a mettere a disposizione dell'Italia, attraverso il programma nazionale AMIF, le risorse finanziarie concordate (500 EUR per persona ricollocata) a sostegno dei trasferimenti nel quadro del programma di ricollocazione. L'Italia e l'OIM hanno raggiunto un accordo per la copertura dei costi dei trasferimenti. L'OIM ha deciso di prefinanziare i trasferimenti, in attesa della conclusione dell'accordo ufficiale di sovvenzione che sarà sottoscritto a gennaio del 2016. All'inizio di dicembre 2015 l'OIM ha presentato domanda di finanziamenti d'emergenza, a titolo dell'AMIF, per interventi complementari a sostegno del programma di ricollocazione, in particolare attività di informazione prima della partenza e controlli sanitari volti a garantire viaggi sicuri e dignitosi.
7. Un gruppo di lavoro coordinato dalle autorità italiane, cui partecipano rappresentanti della Commissione europea, delle agenzie dell'UE, dell'OIM e dell'UNHCR, si riunisce periodicamente allo scopo di ottimizzare il processo di ricollocazione.
8. La Commissione europea coadiuva il processo di ricollocazione con il sostegno giuridico mirato di un'équipe composta da 3 funzionari con sede a Roma. Sono stati già necessari diversi chiarimenti giuridici, soprattutto per agevolare lo scambio di dati dattiloscopici tra Stati membri. Il 16 dicembre 2015 sarà organizzato a Bruxelles uno specifico Forum sulla ricollocazione.

### **Cosa resta da fare**

1. Per evitare confusione nelle informazioni ai migranti sui loro diritti e obblighi, è in preparazione un documento congiunto a uso di tutti gli attori impegnati presso i punti di crisi e nel processo di ricollocazione.
2. Le autorità italiane dovrebbero mettere a punto, all'inizio del 2016, una procedura dedicata per il trasferimento di minori non accompagnati nel quadro del meccanismo di ricollocazione.
3. L'EASO dovrebbe prontamente inviare mediatori culturali che affianchino le sue squadre, in modo tale da potenziare l'impatto delle risorse dispiegate e non contare unicamente sulle autorità nazionali.
4. Gli Stati membri dovrebbero ridurre in misura sostanziale i tempi di risposta alle domande di ricollocazione delle autorità italiane.
5. Gli Stati membri dovrebbero incrementare gli impegni nel quadro del programma di ricollocazione e prorogare la validità degli impegni già assunti per tenere conto del ridotto numero di arrivi attualmente registrato in Italia.

6. Il processo di ricollocazione dovrebbe essere ottimizzato facendo eco alle raccomandazioni del gruppo di lavoro e ai risultati del Forum sulla ricollocazione del 16 dicembre 2015.

### **III. RIMPATRIO – STATO DEI LAVORI**

1. Secondo le autorità italiane nel 2015 sono state rimpatriate dall'Italia 14 113 persone e l'Italia ha partecipato a 11 voli di rimpatrio congiunti coordinati da Frontex. Diversi rimpatri sono precedenti all'avvio dell'approccio "hotspot".
2. Le autorità italiane hanno concluso in passato accordi operativi bilaterali con l'Egitto e la Tunisia che prevedono procedure di esecuzione dei rimpatri nelle 48 ore. L'Italia si sta adoperando per concludere accordi analoghi entro la fine del 2015 con paesi chiave dell'Africa subsahariana (Senegal, Nigeria, Costa d'Avorio). La Commissione europea presenza in qualità di osservatore e coadiuva il processo.
3. Le operazioni di rimpatrio volontario assistito sono cessate nel luglio 2015, da quando è scaduto l'ultimo accordo di sovvenzione con l'OIM. Non si prevede l'avvio di un nuovo programma di rimpatrio volontario assistito prima della primavera 2016 per via di ritardi legati alle procedure di appalto a livello nazionale.
4. Saranno distaccati presso i punti di crisi italiani funzionari consolari di collegamento di vari paesi africani con il compito di sostenere le operazioni di screening e rilascio di nuovi documenti al fine di accelerare i rimpatri.

#### **Cosa resta da fare**

1. Le autorità italiane devono rafforzare il dialogo con i principali paesi di origine dei migranti irregolari e razionalizzare le procedure amministrative per garantire rimpatri forzati rapidi.
2. Tenuto conto del fatto che, sul totale dei migranti in arrivo in Italia, è in costante aumento la percentuale di persone non bisognose di protezione internazionale (attualmente di oltre il 50% secondo le autorità italiane), si può ritenere che l'attuale capacità di trattenimento dell'Italia (circa 604 posti in tutto) sia già insufficiente. Bisognerà considerare di utilizzare appieno le attuali strutture di trattenimento, il cui finanziamento è già a carico del programma nazionale AMIF, e di pianificare (con urgenza) un ampliamento (temporaneo) delle capacità di trattenimento dell'Italia.
3. L'Italia ha già indetto una gara d'appalto e dovrebbe riprendere al più presto il programma di rimpatrio volontario assistito per smaltire le numerose pratiche di rimpatrio arretrate, eventualmente considerando di fare domanda di assistenza di emergenza nell'ambito dell'AMIF per coprire il periodo fino all'avvio del nuovo programma di rimpatrio volontario assistito.
4. La Commissione europea, con il sostegno degli Stati membri, dovrebbe rafforzare il suo impegno con i paesi terzi a garantire una più facile riammissione dei migranti che non hanno diritto alla protezione internazionale, anche attraverso l'uso mirato del Fondo fiduciario per l'Africa.

#### **IV. GESTIONE DELLE FRONTIERE – STATO DEI LAVORI**

1. L'operazione Triton di Frontex investe il Mediterraneo centrale con 4 pattugliatori OPV, 2 veivoli ad ala fissa FWA, 2 elicotteri HELO, 5 pattugliatori CPV, 1 motovedetta CPB e 2 Uffici mobili. Da quando è iniziata Triton ha salvato 56 163 vite umane in mare. Sono in corso tentativi per migliorare le operazioni e facilitare lo sbarco nel contesto dei punti di crisi. Le autorità italiane stanno discutendo con Frontex se estendere la zona operativa di Triton in modo da coprire eventuali flussi dalla rotta dei Balcani occidentali.
2. Il 7 ottobre l'operazione EUNAVFOR MED è entrata nella fase 2 con 7 mezzi navali di superficie e 6 mezzi aerei.

#### **Cosa resta da fare**

1. Dato il possibile rischio di aumento degli arrivi al confine italo-sloveno, le autorità italiane dovrebbero elaborare piani d'emergenza, compresa la possibilità di chiedere assistenza aggiuntiva a Frontex/all'EASO.
2. Gli Stati membri dovrebbero continuare a garantire la disponibilità di mezzi per le operazioni Triton e EUNAVFOR MED nel Mediterraneo.

#### **V. CAPACITÀ DI ACCOGLIENZA**

1. Secondo le autorità italiane l'Italia ha una capacità di accoglienza dei richiedenti asilo di 101 933 posti, compresi i punti di crisi, di cui 19 715 nell'ambito del Sistema di protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) gestito dai comuni, 7 663 nei Centri Accoglienza Richiedenti Asilo (CARA) e 74 555 nei Centri Accoglienza Speciale (CAS). Si ritiene che tale capacità sia rispondente alle esigenze del sistema di asilo italiano.
2. Sono state individuate strutture di accoglienza specifiche per la ricollocazione a Villa Sikania, Crotone, Bari e Castelnuovo di Porto (Roma).
3. La capacità di trattamento delle domande d'asilo è migliorata e sono attualmente operative 41 commissioni territoriali. Ne è conseguita negli ultimi mesi una riduzione delle domande d'asilo arretrate.
4. Le autorità italiane stanno valutando l'eventualità di rivedere il sistema di asilo e accoglienza italiano per accrescere l'efficienza e razionalizzare le procedure, in particolare per quanto riguarda i ricorsi.

#### **Cosa resta da fare**

1. I lavori di riforma del sistema di asilo e accoglienza dovrebbero proseguire e condurre allo snellimento della procedura di asilo, in particolare per quanto riguarda i ricorsi e a una maggiore omogeneità della qualità del processo decisionale in tutto il paese.

2. Occorre rafforzare i sistemi di monitoraggio in modo da ridurre le disparità in termini di qualità delle condizioni di accoglienza in tutto il paese e evitare il rischio di corruzione nella gestione dell'accoglienza.
3. Servirebbe una banca dati unica che colleghi i processi di asilo e accoglienza e faciliti la gestione delle domande.
4. Le autorità italiane dovrebbero completare al più presto la gara di appalto per l'istituzione di un sistema di voli destinato al trasferimento dei migranti. La Commissione europea potrebbe valutare se sostenere il sistema provvisoriamente come misura di ripiego in attesa che sia predisposta la gara.