

Bruxelles, 25 marzo 2022
(OR. fr)

7425/1/22
REV 1

LIMITE

JAI 377
ASILE 33
MIGR 91
FRONT 128
CADREFIN 38

NOTA

Origine:	Presidenza
Destinatario:	Consiglio
Oggetto:	Coordinamento europeo per l'accoglienza dei rifugiati provenienti dall'Ucraina

A seguito dell'aggressione militare da parte della Federazione russa, dal 24 febbraio scorso più di 3,5 milioni di persone, per la stragrande maggioranza donne e bambini, sono fuggite dall'Ucraina e hanno cercato rifugio nell'Unione europea. Quest'ultima ha dato prova di unità e solidarietà decidendo, il 27 febbraio, di avvalersi della protezione temporanea prevista dalla direttiva 2001/55/CE — per la prima volta dalla sua adozione — e adottando poi la relativa decisione il 3 marzo. L'Unione fornisce inoltre sostegno umanitario all'Ucraina e alla Moldavia, segnatamente attraverso il meccanismo di protezione civile dell'Unione (UCPM).

Unità e solidarietà sono altresì necessarie per garantire un'adeguata accoglienza delle persone interessate. Ciò richiede un coordinamento rafforzato a livello europeo su una serie di questioni, che sia commisurato al carattere eccezionale della situazione. La presidenza organizza ogni settimana una riunione dell'IPCR, che permette di affrontare le diverse dimensioni della crisi e di unire le forze, mentre le riunioni periodiche della piattaforma di solidarietà devono consentire di rispondere alle esigenze espresse dagli Stati membri.

Sarebbero importanti a tale riguardo orientamenti dei ministri, in particolare per quanto concerne l'accoglienza dei rifugiati e il coordinamento dei loro spostamenti.

1. Attuazione del sostegno materiale e finanziario agli Stati membri

La Commissione ha presentato diverse iniziative volte a rafforzare il sostegno finanziario dell'Unione europea agli Stati membri per far fronte all'accoglienza dei rifugiati.

L'iniziativa CARE (*Cohesion Action for Refugees in Europe*) consente agli Stati membri di utilizzare gli importi disponibili a titolo della programmazione 2014-2020 dei Fondi di coesione per coprire le spese per l'accoglienza dei rifugiati. Potrà essere utilizzata anche la quota 2022 dei fondi REACT-EU (**fino a 10** miliardi di EUR). L'iniziativa CARE consente inoltre un utilizzo flessibile del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del Fondo sociale europeo (FSE) per sostenere le azioni a favore dei rifugiati. Proroga inoltre di un anno l'applicazione del tasso di cofinanziamento eccezionale dell'UE del 100 %: ciò potrebbe portare a un'accelerazione dei pagamenti fino a 5 miliardi di EUR nel 2022 e a 1 miliardo di EUR nel 2023.

La revisione delle norme relative ai fondi europei per gli affari interni consente inoltre di sbloccare i fondi disponibili, nei programmi nazionali degli Stati membri, previsti a titolo della programmazione 2014-2020 del Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF) e di prorogare di un anno l'ammissibilità dei programmi. Tale flessibilità si aggiunge alle risorse messe a disposizione degli Stati membri in regime di gestione diretta a titolo della programmazione 2021-2027:

- 63 milioni di EUR di sostegno di emergenza per il 2022 a titolo dell'AMIF e dello Strumento di sostegno per la gestione delle frontiere;
- 150 milioni di EUR per sostenere i sistemi di accoglienza, asilo e rimpatrio degli Stati membri esposti a un'elevata pressione migratoria.

I costi per l'accoglienza delle persone interessate provenienti dall'Ucraina saranno coperti al 100 % o al 90 %. Infine, lo Strumento di sostegno per la gestione delle frontiere mette a disposizione degli Stati membri 499 milioni di EUR per la protezione e la sorveglianza delle frontiere esterne.

Il 16 marzo il Coreper ha approvato le proposte di regolamento CARE e di regolamento sui fondi per gli affari interni. I testi dovranno quindi essere adottati dal Parlamento europeo nella tornata del 23 e 24 marzo, per entrare in vigore intorno al 7 aprile.

Gli Stati membri hanno auspicato:

- una presentazione completa e leggibile di tutti gli strumenti finanziari disponibili nonché degli importi di cui potranno beneficiare gli Stati membri;
- l'istituzione di uno "sportello unico" per la presentazione delle domande, richiesta a cui la Commissione ha appena dato seguito;
- che si tenga debitamente conto della diversità delle esigenze, ad esempio in materia di istruzione e di mezzi educativi, data l'elevata percentuale di minori tra le persone accolte.

I mezzi di cui sopra contribuiranno a far fronte alle necessità urgenti. Allo stesso tempo, potrà essere avviata una riflessione sulla possibilità di anticipare eventuali esigenze a più lungo termine, in funzione di un'analisi economica.

Inoltre, le agenzie dell'Unione europea hanno iniziato ad accrescere il loro sostegno agli Stati membri.

Alle frontiere con l'Ucraina, la Moldova e la Bielorussia sono attualmente dispiegati **285** agenti di Frontex, di cui **214** in Romania. **28** agenti sono in Polonia, **17** in Moldova e **26** in Slovacchia.

L'Agenzia per l'asilo sta preparando un intervento in Romania.

Infine, Europol è attenta ai rischi associati alla destabilizzazione delle frontiere ucraine (tratta di esseri umani, traffico di armi o veicoli, ecc.). **Al 22 marzo** aveva dispiegato **8** agenti in Slovacchia, **2** in Polonia e 2 in Moldova e **1 (EMSC) in Romania**.

Si invitano i ministri a fornire una valutazione dei mezzi così mobilitati e delle eventuali esigenze supplementari degli Stati membri.

2. Monitoraggio e coordinamento degli spostamenti all'interno dell'Unione europea

L'organizzazione dell'accoglienza dei rifugiati solleva diversi problemi di attuazione. Il 23 marzo la Commissione ha presentato una comunicazione che fa il punto della situazione nel suo insieme.

Attualmente gli Stati membri si adoperano per attuare la decisione di esecuzione (UE) 2022/382, del 4 marzo 2022, che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea. Sono stati sollevati alcuni interrogativi relativi alla verifica dei criteri di cui all'articolo 2 di tale decisione (in particolare in assenza di passaporti biometrici o documenti d'identità, o per quanto riguarda l'accettazione delle domande presentate da cittadini di paesi terzi) o alla registrazione delle persone interessate. Alcune risposte sono state fornite negli orientamenti presentati dalla Commissione il 21 marzo.

I dati raccolti dagli Stati membri in prima linea al momento dell'ingresso dei rifugiati nell'Unione dovrebbero essere trasmessi ad altri Stati membri al fine di garantire la protezione dei rifugiati e facilitare la prosecuzione del loro viaggio all'interno dell'Unione nonché la loro successiva registrazione ai fini della protezione temporanea. Si dovrebbero trovare soluzioni pragmatiche e semplici nel breve termine per lo scambio dei dati alfanumerici raccolti dagli Stati membri in prima linea, fino a quando non sarà possibile trovare una soluzione permanente.

L'adeguata organizzazione dell'accoglienza delle persone interessate richiede un coordinamento a livello europeo. Tale coordinamento è necessario per tre motivi: assicurerà ai rifugiati stessi una buona assistenza, garantirà agli Stati membri in prima linea un allentamento della pressione e fornirà la necessaria prevedibilità agli Stati membri di destinazione o di transito.

Tutto ciò comporta l'organizzazione di scambi di informazioni tra gli Stati membri in merito ai flussi in entrata, alle capacità di accoglienza e a determinate categorie di persone, come quelle vulnerabili e in particolare i minori non accompagnati. Si tratta inoltre di stabilire un coordinamento per facilitare l'anticipazione e la prevedibilità dei flussi di rifugiati verso i vari Stati membri, segnatamente organizzando i collegamenti dei trasporti e utilizzando piattaforme situate nei luoghi opportuni.

Lo scambio di dati precisi, comparabili e aggiornati tra gli Stati membri sarà di fondamentale importanza per l'attuazione di una politica efficace, specie per quanto riguarda il numero di persone in entrata e in uscita da ciascuno Stato membro interessato.

Alcuni Stati membri hanno iniziato a organizzare tra loro sistemi di coordinamento al fine di organizzare e pianificare il trasporto dei rifugiati in modo concertato. Sarebbe utile ed efficace estendere tale coordinamento a livello dell'intera Unione europea, ad esempio affidandolo alla Commissione, che ha già istituito una piattaforma di solidarietà per consentire il coordinamento e facilitare una stretta cooperazione tra gli Stati membri in tutti questi settori.

Si invitano i ministri a indicare se siano necessari ulteriori chiarimenti sull'applicazione della protezione temporanea (regime di soggiorno, ecc.). In particolare, la procedura di registrazione costituisce un elemento importante per il monitoraggio, l'accoglienza e la protezione delle persone interessate: si propone di chiedere alla Commissione di elaborare una soluzione che consenta, a breve termine, il consolidamento a livello europeo delle registrazioni effettuate nelle banche dati nazionali.

Si invitano i ministri a confermare le loro aspettative riguardo alla piattaforma di solidarietà: è opportuno che, attraverso la piattaforma e avvalendosi del sostegno delle agenzie dell'UE, la Commissione coordini il trasporto dei rifugiati all'interno dell'Unione europea, organizzando canali di informazione e programmando gli spostamenti da determinati punti di raccolta predefiniti?

3. Accoglienza dei rifugiati provenienti dalla Moldova: monitoraggio degli impegni, attuazione operativa

Data la particolare situazione della Moldova, l'Unione europea ha mobilitato numerosi mezzi, in particolare in termini di aiuti umanitari. Una quindicina di Stati membri ha già sostenuto la Moldova attraverso l'UCPM, in particolare con attrezzature mediche, letti da campo e kit igienici. Nel giro di pochi giorni è stato inoltre negoziato e firmato un accordo sullo status, che consente a Frontex di intervenire attivamente sul territorio moldovo a sostegno delle guardie di frontiera del paese. A seguito di tale accordo, dal 20 marzo sono effettivamente impiegate delle guardie di frontiera di rinalzo.

Vi è ora l'urgente necessità di organizzare l'accoglienza, all'interno dell'Unione europea, delle persone che dall'Ucraina si sono rifugiate in Moldova. La Commissione ha invitato gli Stati membri a presentare impegni in materia di accoglienza. Al 17 marzo, **sette** Stati membri, nonché la Norvegia, avevano presentato tali impegni, in base ai quali possono essere accolte complessivamente **14** 500 persone. La Romania ha accettato di aprire un centro di accoglienza sul suo territorio.

Per organizzare tale accoglienza, la Commissione ha preparato, nell'ambito della piattaforma di solidarietà, procedure operative standard (POS) che specificano le condizioni in virtù delle quali le persone interessate saranno identificate, selezionate, trasportate e accolte negli Stati membri. L'organizzazione delle ricollocazioni stesse potrebbe essere affidata alla Commissione. Alcuni Stati membri hanno espresso il desiderio che il trasporto dei rifugiati interessati possa essere sostenuto finanziariamente dall'Unione europea.

Si invitano i ministri a:

- **presentare un impegno in materia di accoglienza;**
- **confermare l'auspicio che le operazioni siano avviate al più presto secondo le procedure stabilite dalle POS, con una data d'effetto da definire in tempi brevissimi.**

4. Controllo delle frontiere esterne e questioni di sicurezza

La crisi ucraina ricorda l'importanza di disporre di solide procedure alle frontiere esterne nonché della capacità di adattarle e di intervenire rapidamente in risposta alle situazioni di crisi. È necessario attuare solide procedure di sicurezza: è importante che tutte le persone che attraversano le frontiere esterne dell'Unione siano sottoposte a verifiche nei sistemi d'informazione pertinenti, in particolare nel sistema d'informazione Schengen (SIS). Ove opportuno, gli Stati membri sono invitati a comunicare a Europol, tramite la rete per lo scambio sicuro di informazioni (SIENA), le segnalazioni (o i riscontri positivi delle verifiche).

Le disposizioni del codice frontiere Schengen consentono di adeguare il livello di controllo alla minaccia, garantendo nel contempo un elevato livello di sicurezza. Il 21 marzo scorso la Commissione ha presentato orientamenti che precisano le modalità operative da preferire.

D'altro canto, il mandato delle agenzie Frontex ed Europol mira in particolare ad assistere gli Stati membri che si trovano ad affrontare tali sfide.

Per questa crisi, Frontex è in grado di inviare più di 2 600 agenti per tutte le attività svolte dalle guardie di frontiera e ha iniziato a organizzare voli di rimpatrio per i cittadini di paesi terzi che ne hanno bisogno. L'impiego di agenti di Europol integra tale sostegno grazie alle loro competenze in materia di verifiche approfondite aggiuntive realizzate nell'ambito dei controlli alle frontiere. Sulla base delle informazioni pertinenti fornite dagli Stati membri, Europol è in grado anche di fornire un'analisi accurata delle minacce criminali e di sostenere le indagini avviate dagli Stati membri su atti criminali o terroristici connessi al conflitto in corso.

La Commissione si è inoltre dichiarata disposta a sostenere finanziariamente le operazioni condotte congiuntamente dagli Stati membri, ad esempio quando uno Stato membro mette a disposizione di un altro Stato membro, conformemente al quadro giuridico delle decisioni Prüm, personale dei servizi di sicurezza. È necessario un meccanismo per far incontrare le esigenze operative degli Stati membri maggiormente interessati e il sostegno che gli altri Stati membri possono fornire.

La situazione attuale favorisce infine lo sviluppo di varie forme di criminalità grave e organizzata che sfruttano la vulnerabilità delle persone (tratta di esseri umani, sfruttamento sessuale, lavoro forzato, con un maggiore rischio per i minori e gli orfani di guerra, traffico di migranti, traffico di documenti falsi, organizzazione di reti di esfiltrazione degli uomini che rifiutano la mobilitazione generale, truffe online, appropriazioni indebite di fondi e donazioni destinati all'Ucraina, attacchi informatici, traffico di armi, traffico di stupefacenti, ecc.). Ciò giustifica l'allertamento e l'attivazione della comunità EMPACT¹, una rete europea di operatori attivi nella lotta contro le varie forme di criminalità, che può avvalersi delle competenze acquisite negli ultimi dieci anni da questo meccanismo (ricerca di intelligence criminale, scambio di informazioni, targeting operativo, intervento, prevenzione). I punti di forza del meccanismo EMPACT (adattabilità, reattività, flessibilità, complementarità dei servizi e soggetti operativi) consentiranno agli Stati membri di organizzare operazioni congiunte per la sicurezza dell'Unione.

È essenziale che, non appena entrano nel territorio dell'Unione, le persone in arrivo più vulnerabili, in particolare i minori, siano protette da tutte le forme di sfruttamento e tratta di esseri umani. A tale scopo è importante attuare rapidamente misure preventive e di sensibilizzazione per garantire la sicurezza e la protezione dei rifugiati, anche instaurando una cooperazione tra i servizi di polizia e di sicurezza nazionali e le organizzazioni umanitarie e le altre organizzazioni della società civile, al fine di individuare le minacce emergenti e le potenziali vittime della tratta.

Gli Stati membri sono invitati a fornire a Europol tutte le informazioni pertinenti e utili per prevenire i rischi per la sicurezza connessi alla crisi ucraina.

Si invitano i ministri a:

- **esprimere le loro eventuali aspettative riguardo al sostegno dell'Unione europea all'espletamento dei controlli di sicurezza alle frontiere esterne;**
- **confermare le loro aspettative riguardo alla mobilitazione della rete EMPACT per lottare in modo coordinato contro tutti i fenomeni criminali che possono trarre profitto dalla crisi ucraina.**

¹ EMPACT (*European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats*): piattaforma multidisciplinare europea di lotta alle minacce della criminalità.