European Asylum Support Office

Relazione annuale sulla situazione dell'asilo nell'Unione europea 2017

Sintesi

SUPPORT IS OUR MISSION

Sintesi

La relazione annuale dell'EASO del 2017 sulla situazione dell'asilo nell'Unione europea fornisce una panoramica completa degli sviluppi dei sistemi di asilo, a livello europeo e nazionale. Basandosi su una vasta gamma di risorse, la relazione analizza le principali tendenze statistiche nonché i cambiamenti nei paesi dell'UE+ in materia di legislazione, politiche, pratiche e giurisprudenza nazionale. Sebbene la relazione si concentri sulle aree fondamentali del sistema europeo comune di asilo, essa spesso rimanda ai riferimenti necessari nel più ampio contesto della migrazione e dei diritti fondamentali.

Sviluppi a livello UE

Nel 2017 si sono registrati sviluppi significativi nell'area della protezione internazionale nell'Unione europea.

Sebbene il recepimento del pacchetto di rifusione dell'acquis in materia di asilo sia praticamente concluso, il nuovo pacchetto per riformare il sistema europeo comune di asilo è ancora in fase di negoziazione. Il pacchetto si componeva di: proposte volte a rafforzare il mandato dell'EASO, trasformandolo nell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo; una riforma del sistema di Dublino; modifiche al sistema Eurodac; proposte di nuovi regolamenti in materia di procedure di asilo e di qualifica di rifugiato e una revisione della direttiva sulle condizioni di accoglienza.

In linea con la sua responsabilità di garantire la corretta applicazione del diritto dell'UE, la Commissione europea ha intrapreso azioni nel quadro delle procedure di infrazione nei confronti di Ungheria, Repubblica Ceca, Polonia e Croazia.

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha emesso una serie di sentenze, sette delle quali riguardavano l'attuazione del regolamento di Dublino, indicando l'impatto dell'afflusso massiccio di richiedenti asilo durante il 2015 e il 2016, come pure l'impatto dei movimenti secondari. Nello specifico, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha analizzato questioni relative alla legalità degli attraversamenti in massa delle frontiere, ai diritti dei richiedenti asilo in relazione al regolamento Dublino III e ai limiti temporali applicabili; al trasferimento automatico di responsabilità, quando il trasferimento non è stato effettuato; al trasferimento di richiedenti asilo gravemente malati; al trattenimento nel contesto del regolamento Dublino III; e all'applicabilità di Dublino III alle persone alle quali è stata riconosciuta la protezione sussidiaria nello Stato membro di primo ingresso. Altre questioni prese in considerazione dalla Corte includevano il requisito di tenere un'udienza nelle procedure di ricorso; il diritto ad essere ascoltati; l'esclusione dallo status di rifugiato; e l'uso di test per l'omosessualità nelle procedure di asilo. Nell'ambito dell'acco-

glienza, la Corte ha confermato i motivi del trattenimento dei richiedenti asilo. La Corte ha inoltre respinto le azioni intraprese da Slovacchia e Ungheria nei confronti del meccanismo di ricollocazione.

L'**attuazione dell'Agenda europea sulla migrazione** è proseguita nel 2017, riassunta nella comunicazione della Commissione sull'attuazione dell'agenda europea sulla migrazione nel settembre 2017. Vi si faceva riferimento al sistema dei punti di crisi (hotspot), definito come fondamento della risposta alle sfide della migrazione nel Mediterraneo, fornendo sostegno nel quadro dell'approccio dell'EASO all'Italia e alla Grecia.

In Italia l'EASO ha impegnato esperti nazionali, coadiuvati da personale temporaneo e mediatori culturali, che hanno fornito informazioni ai migranti in arrivo, contribuito ad accelerare la registrazione formale delle richieste di protezione internazionale su scala nazionale, fornito supporto alla Commissione nazionale per l'asilo e alle Commissioni territoriali nelle loro attività e offerto assistenza all'attuazione della recente normativa sul rafforzamento della protezione dei migranti minori. In Grecia, il sistema dei punti di crisi è legato all'attuazione della dichiarazione UE-Turchia, sulla base della quale i capi di Stato e di governo dell'UE e la Turchia hanno concordato di affrontare l'immigrazione irregolare, a seguito del massiccio afflusso di migranti nell'UE. L'impegno degli Stati membri nei confronti della dichiarazione UE-Turchia è stato ribadito nella dichiarazione di Malta, adottata dai membri del Consiglio europeo sugli aspetti esterni della migrazione.

Un meccanismo di emergenza chiave, lanciato sulla base dell'agenda, riguardava le attività di **ricollocazione**, intese a fornire una risposta all'elevata quantità di arrivi nell'UE, che ha esercitato una pressione particolare sugli Stati membri in prima linea.

La ricollocazione è stata istituita in qualità di meccanismo temporaneo ed eccezionale, che consiste nel trasferimento dalla Grecia e dall'Italia, per un periodo di due anni fino a settembre 2017, di un massimo di 160 000 richiedenti che necessitano in modo evidente della protezione internazionale. Le decisioni del Consiglio sulla ricollocazione sono scadute il 26 settembre 2017. In Grecia, tutti i restanti richiedenti aventi i requisiti sono stati ricollocati entro il marzo 2018, mentre il 22 maggio 2018 soltanto 35 dovevano ancora essere ricollocati dall'Italia. Alla fine del 2017 risultavano ricollocate 33 151 persone, 11 445 dall'Italia e 21 706 dalla Grecia. Alla fine di marzo il numero totale di persone ricollocate si attestava a 34 558 (12 559 dall'Italia e 21 999 dalla Grecia). L'EASO ha fornito un ampio sostegno operativo al processo di ricollocazione in Grecia e in Italia, fin dall'introduzione dello stesso, e le attività dell'Ufficio si sono estese in modo significativo durante il periodo di attuazione. Durante tutto il 2017, l'Unione europea ha continuato a cooperare con i partner esterni. Il quadro di partenariato in materia di migrazione, in-

trodotto nel giugno 2016, ha incluso iniziative svolte in una serie di paesi prioritari di origine e transito e in cooperazione con questi ultimi, incluso il Mali, la Nigeria, il Niger, il Senegal e l'Etiopia. Le attività erano volte a rafforzare il dialogo politico; a combattere il traffico e il commercio clandestino; a rafforzare la protezione e a sviluppare un nuovo programma di reinsediamento per i rifugiati provenienti dalla Turchia, dal Medio Oriente e dall'Africa entro la fine del 2019; a migliorare la gestione dei rimpatri; ad avviare programmi di occupazione nel quadro del Fondo fiduciario di emergenza per l'Africa e del piano europeo per gli investimenti esterni (PIE). Questi programmi sostengono investimenti nei paesi partner in Africa e nel vicinato europeo.

Protezione internazionale nell'UE+

In termini di tendenze statistiche, nel 2017 sono state registrate 728 470 richieste di protezione internazionale nell'UE+, pari a una diminuzione del
44% rispetto al 2016, ma esse restano a un livello più alto rispetto al periodo precedente alla crisi dei rifugiati, iniziata nel 2015. La pressione migratoria resta elevata alle frontiere esterne dell'UE, ma è scesa per il secondo anno consecutivo, per lo più lungo le rotte del Mediterraneo orientale e centrale, mentre si è verificato un incremento senza precedenti lungo la rotta del Mediterraneo occidentale.

Siria (dal 2013), Iraq e Afghanistan costituivano i tre principali paesi di origine dei richiedenti nell'UE+. Approssimativamente il 15% dei richiedenti proveniva dalla Siria, con l'Iraq in seconda posizione e l'Afghanistan in terza; ciascuno rappresentava il 7% delle richieste nell'UE+. Questi tre paesi erano seguiti da Nigeria, Pakistan, Eritrea, Albania, Bangladesh, Guinea e Iran.

Nei paesi vicini alla Siria - Iraq, Giordania, Libano, Turchia, Egitto e altri paesi nordafricani - l'UNHCR ha indicato che il numero di rifugiati siriani registrati alla fine del 2017 ammontava a circa 5,5 milioni.
Nel 2017, analogamente al 2016, un po' più dei due terzi di tutti i richiedenti erano uomini e un terzo erano donne. Metà dei richiedenti rientrava nella fascia di età compresa tra i 18 e i 35 anni e quasi un terzo erano minori.

Complessivamente nel 2017 sono state revocate circa 99 205 richieste nei paesi dell'UE+, una riduzione considerevole pari al 41% rispetto al 2016, anno in cui sono state revocate 168 195 richieste. La percentuale delle richieste revocate rispetto al numero totale delle richieste presentate nell'UE+ è stata del 14%, una proporzione simile agli anni precedenti. Secondo i dati dell'EASO, ancora una volta simili agli anni precedenti, molte revoche sono state implicite, ovvero i richiedenti hanno abbandonato la procedura di asilo senza informarne esplicitamente le autorità.

In termini di casi pendenti, per la prima volta in molti anni, alla fine del 2017 il volume dei casi pendenti era inferiore rispetto all'anno precedente, mentre circa 954 100 richieste erano in attesa di una decisione finale nell'UE+, il 16% in meno rispetto allo stesso periodo nel 2016. Alla fine del 2017, solo la metà dei casi pendenti aspettava una decisione in primo grado, mentre una quota crescente era in sospeso al secondo grado o a un grado superiore, il che costituisce un fenomeno nuovo. Il numero di casi in attesa di decisione al secondo grado o a un grado superiore è quasi raddoppiato dalla fine del 2016, indicando il trasferimento del carico di lavoro nei sistemi nazionali dal primo grado all'appello e alla fase di revisione.

Il maggior numero di richieste in attesa di una decisione riguardavano cittadini afghani, siriani e iracheni. Alla fine del 2017, il maggior numero di procedimenti pendenti (443 640) si registrava ancora in Germania. Tuttavia il volume è diminuito di oltre un quarto rispetto al 2016. L'Italia ha continuato a essere il secondo paese UE+ in termini di procedimenti pendenti, mentre si è registrato un aumento considerevole in Spagna e in Grecia.
La riduzione dei procedimenti pendenti nella maggior parte degli Stati UE+ è stato dovuto a una combinazione di fattori, incluso il numero inferiore di nuove richieste, accompagnato dal numero maggiore di decisioni. Anche le misure organizzative e politiche specifiche attuate negli Stati UE+ per affrontare il problema dei notevoli arretrati nel trattamento delle richieste hanno esercitato un impatto.

In termini di decisioni adottate, nel 2017 i paesi UE+ hanno emesso **996 685 decisioni di primo grado**, il 13% in meno rispetto al 2016. La riduzione su base annuale riflette in maniera evidente il numero inferiore di richieste presentate: il 2016 ha rappresentato un anno record in termini di volume di richieste di protezione internazionale, comportando un'intensificazione degli sforzi dei paesi UE+ per gestire l'accumulo crescente.

Di tutte le decisioni di primo grado emesse nel 2017, circa la metà (462 355) erano positive, ma questo tasso di riconoscimento generalmente positivo dell'UE+ è stato di quattordici punti percentuali inferiore rispetto al 2016. Nonostante il numero globalmente inferiore di decisioni emesse, il numero di decisioni negative è aumentato, passando da 449 910 nel 2016 a 534 330 nel 2017. Per quanto riguarda le decisioni positive, nel 2017 c'è stato un netto calo della percentuale di decisioni che garantiscono lo status di rifugiato (50% rispetto al 55% del 2016) o la protezione sussidiaria (34% rispetto al 37%) con un incremento parallelo nella percentuale di quelle che garantiscono protezione umanitaria (15% rispetto all'8%).

Questa **riduzione del tasso di riconoscimento dell'UE+ al 46%** (meno 14 punti percentuali rispetto al 2016) è dovuta almeno parzialmente al numero inferiore di decisioni emesse nei confronti di richiedenti con tassi di riconoscimento piuttosto elevati, come pure al numero maggiore di decisioni emesse nei confronti di richiedenti con tassi di riconoscimento piuttosto bassi. Sebbene siano state adottate meno decisioni nei confronti di richiedenti provenienti da Siria ed Eritrea, quelle emesse nei confronti di richiedenti afghani, iraniani e nigeriani sono state considerevolmente maggiori rispetto al 2016.

Significativamente, i tassi di riconoscimento tendono a variare all'interno dei paesi UE+, sia per i valori relativamente bassi che per quelli relativamente elevati, in particolare per i richiedenti provenienti da Afghanistan, Iran e Iraq, dove il tasso di riconoscimento era compreso tra lo 0 e il 100%. Negli altri casi si è registrata una convergenza relativamente maggiore per i tassi di riconoscimento più elevati (ad esempio Eritrea e Siria) e più bassi (ad esempio Albania e Nigeria).

Per i singoli cittadini, la variazione dei tassi di riconoscimento tra i paesi UE+ può suggerire, in una certa misura, una mancanza di armonizzazione in termini di pratiche decisionali (dovuta a una diversa valutazione della situazione in un paese di origine, una diversa interpretazione dei concetti giuridici o imputabile alla giurisprudenza nazionale). Tuttavia, essa può altresì indicare che anche nel caso di richiedenti provenienti dallo stesso paese di origine, alcuni paesi UE+ possono accogliere persone con motivi di protezione molto diversi quali, ad esempio, minoranze etniche specifiche, persone provenienti da talune regioni all'interno di un paese o richiedenti che sono minori non accompagnati.

Per quanto concerne le decisioni adottate in appello o in fase di revisione, nel 2017, i paesi UE+ hanno emesso **273 960 decisioni in secondo grado o in grado superiore**, il 20% in più rispetto al 2016, rafforzando una tendenza alla crescita del numero di decisioni, evidente sin dal 2015. Tre quarti di tutte le decisioni emesse in secondo grado o in grado superiore sono state adottate in Germania (58% del totale UE+), Francia (12%) e Svezia (7%). Più nello specifico, i siriani sono stati i destinatari del quadruplo di decisioni (38 675), gli afghani del triplo (34 505) e gli iracheni quasi del triplo (19 935). Al contrario, nel 2016 un terzo di tutte le decisioni rese in appello è stato adottato nei confronti di richiedenti di tre paesi dei Balcani occidentali (Albania, Kosovo e Serbia), con un tasso di riconoscimento molto più basso.

Per il funzionamento del sistema di Dublino nel 2017, è possibile registrare una serie di sviluppi sulla base dei dati dell'EASO, che indicano un aumento delle decisioni relative alle richieste ai sensi del regolamento di Dublino. Per ogni decisione ricevuta relativa a una richiesta ai sensi del regolamento di Dublino, nel 2017 vi erano quasi cinque richieste presentate nel gruppo di paesi che forniscono il valore relativo a tale

indicatore del regolamento di Dublino; ciò potrebbe implicare che un numero considerevole di richiedenti di protezione internazionale intendono effettuare spostamenti secondari nei paesi UE+. Nel 2017 la maggior parte delle decisioni è stata presa in un gruppo ristretto di paesi. L'Italia e la Germania sono stati i paesi partner per quasi la metà di tutte le risposte, seguiti a distanza da Bulgaria, Svezia, Francia e Ungheria. Nel 2017 il tasso complessivo di riconoscimento delle decisioni relative alle richieste ai sensi del regolamento di Dublino era pari al 75%; tuttavia il tasso di riconoscimento variava considerevolmente tra i paesi rispondenti.

Le decisioni erano raggiunte più frequentemente per le richieste effettuate ai sensi del regolamento di Dublino dai cittadini di Afghanistan (11% del totale), Siria (8%), Iraq (8%) e Nigeria (6%). I dati dell'EASO hanno altresì indicato che circa due terzi di tali decisioni costituivano una risposta a richieste di "ripresa in carico"; ciò vuol dire che la maggior parte delle decisioni si riferiscono a casi in cui una persona presenta una richiesta in un paese UE+ e poi si sposta in un paese diverso. Nel 2017, l'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento di Dublino, noto come quello riferito alle clausole discrezionali, è stato evocato circa 12 000 volte (oltre la metà di tali casi sono stati applicati da Germania o Italia). Nel 2017, i 26 paesi dichiaranti hanno attuato poco più di 25 000 trasferimenti, un terzo in più rispetto al 2016. Tre quarti di tutti i trasferimenti nel 2017 hanno avuto origine da cinque paesi UE+: Germania, Grecia, Austria, Francia e i Paesi Bassi. Più della metà delle persone trasferite sono state accolte da Germania e Italia.

In generale, i principali sviluppi nei paesi UE+ rispetto alla procedura relativa al regolamento di Dublino hanno rispecchiato il volume dei casi che dovevano essere trattati. Analogamente al 2016, anche nel 2017 si è riscontrata la sospensione (completa o parziale) dei trasferimenti basati sul regolamento di Dublino verso Ungheria e Bulgaria. L'8 dicembre 2016 la Commissione europea ha raccomandato misure di rafforzamento del sistema di asilo in Grecia, nonché una graduale ripresa dei trasferimenti verso la Grecia di alcune categorie di richiedenti asilo, e nel 2017 una serie di Stati membri dell'accordo di Dublino ha trasmesso richieste di trasferimento alla Grecia in seguito a tale raccomandazione.

Una serie di paesi UE+ ha modificato la legislazione relativa alla protezione internazionale. Tra le altre, si sono registrate modifiche significative in Austria, Belgio, Ungheria e Italia, mentre anche altri paesi hanno apportato modifiche alla propria legislazione in diverse aree, inclusi cambiamenti alla lista dei paesi di origine sicuri.

Molti paesi UE+ hanno altresì apportato modifiche in merito alla riorganizzazione interna e al trasferimento delle competenze tra i vari organi nell'amministrazione nazionale competente in materia di asilo, inclusa la creazione di gruppi di lavoro specializzati per affrontare questioni tematiche.

Sforzi significativi da parte dei paesi UE+ sono stati anche finalizzati a garantire l'integrità dei loro sistemi nazionali, evitando e combattendo le richieste infondate di protezione internazionale e individuando preoccupazioni legate alla sicurezza. Ciò è stato facilitato dall'attuazione di sistemi avanzati di identificazione e registrazione, supportati dalle moderne tecnologie e dall'attuazione di procedure di verifica dell'età, un'area nella quale si sono registrati molti sviluppi nel 2017.

Nel 2017 sono state intraprese varie iniziative dai paesi UE+ al fine di migliorare l'efficienza del processo di asilo, ad esempio espletando procedure di protezione internazionale utilizzando, al contempo, il tempo e le risorse disponibili in modo ottimizzato, velocizzando la concessione della protezione nei casi giustificati ed evitando procedure lunghe per casi non rilevanti. Le tendenze principali hanno riguardato la digitalizzazione e l'introduzione di nuove tecnologie (sistema informativo, banche dati, sistema di videoconferenza per i colloqui e per l'interpretariato), che hanno fornito assistenza nello scambio di informazioni tra i vari attori. Obiettivi simili sono stati perseguiti attraverso misure volte a raggiungere una migliore organizzazione dei sistemi di asilo, istituendo centri di trattamento specializzati, come in Germania, e utilizzando misure per la distribuzione di casi, inserendo alcune categorie in canali specificatamente dedicati. Le misure includevano anche procedure di assegnazione di priorità e di accelerazione.

Inoltre, per mantenere e migliorare la qualità, i paesi UE+ hanno messo in atto meccanismi di garanzia della qualità, messo a punto materiali di orientamento e offerto attività di sviluppo di capacità, in particolare per quanto riguarda gli aspetti complessi dell'asilo, quali le questioni legate alla vulnerabilità. Tali misure sono state integrate da formazioni approfondite ed esaurienti offerte dall'EASO. Nonostante tali sforzi, la società civile e l'UNHCR hanno sottolineato la necessità di continuare a perseguire in modo sistematico e coerente il miglioramento della qualità nella pratica quotidiana.

Il programma europeo di reinsediamento, lanciato dal Consiglio Giustizia e affari interni il 20 luglio 2015, è terminato l'8 dicembre 2017. Fino a quel momento, 19 432 persone che necessitavano di protezione internazionale sono state reinsediate sulla base del programma in 25 Stati membri e Stati associati, pari all'86% dei 22 504 reinsediamenti inizialmente promessi e concordati dalle parti.

Il 27 settembre 2017 la Commissione ha emesso una raccomandazione sul rafforzamento dei percorsi legali per le persone bisognose di protezione internazionale, introducendo così un nuovo programma volto a reinsediare almeno 50 000 persone entro in 31 ottobre 2019. Alla data del 26 maggio 2018, più di 50 000 impegni sono stati presi da 19 Stati

membri: ad oggi il più grande impegno collettivo dell'UE in materia di reinsediamento. Fino ad ora, circa 2 000 persone sono già state reinsediate sulla base di questo nuovo programma.
Nel frattempo, anche il programma di reinsediamento sulla base del meccanismo 1:1 della dichiarazione UE-Turchia ha continuato ad essere attuato, con 12 476 reinsediate in 16 Stati membri da quando è entrato in vigore il 4 aprile 2016.
Sulla base di questi programmi congiunti UE di reinsediamento, le persone sono state e saranno reinsediate principalmente da Turchia, Giordania e Libano. Il nuovo programma del 27 settembre 2017 si concentrerà in particolare sul reinsediamento dai paesi africani, lungo la rotta del Mediterraneo centrale.

Durante il 2017 i paesi UE+ hanno anche evidenziato numerosi sviluppi nei **programmi di reinsediamento** nazionali, che hanno rafforzato esperienza e capacità.

Al contempo, l'EASO ha continuato ad adempiere al proprio mandato, facilitando la cooperazione pratica tra gli Stati membri e fornendo sostegno a quei paesi i cui sistemi di asilo e accoglienza erano sotto pressione, ovvero Bulgaria, Cipro, Italia e Grecia. Inoltre l'EASO ha rafforzato il dialogo con la società civile, organizzando incontri tematici in aree di interesse chiave (supporto operativo per i punti di crisi e ricollocazione, offerta di informazioni). Il sistema di allarme rapido e di preparazione dell'EASO si è esteso, fornendo un portafoglio analitico basato su dati standardizzati relativi alla situazione dell'asilo nei paesi UE+, che la comunità degli Stati membri dell'EPS ha condiviso con l'EASO su base settimanale e mensile.

Funzionamento del CEAS

Sono stati evidenziati importanti sviluppi nelle principali aree tematiche del sistema europeo comune di asilo.

Per quanto riguarda l'accesso alla procedura, nel 2017 **i principali paesi destinatari delle richieste di asilo sono stati Germania, Italia, Francia, Grecia e Regno Unito**. I primi quattro sono rimasti nella stessa posizione del 2016, mentre il Regno Unito ha sostituito l'Austria come quinto principale paese destinatario. Questi cinque paesi, complessivamente, corrispondevano ai tre quarti di tutte le richieste presentate nell'UE+.

La Germania è stata il principale paese destinatario per il sesto anno consecutivo. Nonostante la riduzione del 70% delle richieste presentate nel 2017 rispetto al 2016, il numero totale di 222 560 richieste in questo paese corrispondeva a quasi il doppio rispetto a qualunque altro paese destinatario. L'Italia è stata il secondo principale paese destinatario, con 128 850 richieste, seguita dalla Francia, con oltre 100 000 richieste totali. In termini di quota per paese, la Germania da sola ha rappresentato il 31% di tutte le richieste presentate nell'UE+ nel 2017. Nel 2016, tuttavia, la quota totale

della Germania si era attestata al 58%, quasi il doppio. Al contempo, la proporzione delle richieste negli altri principali paesi destinatari, in particolare Italia, Francia, Grecia, Regno Unito e Svezia, è quasi raddoppiata tra il 2016 e il 2017. La Grecia è stato il paese con il rapporto più elevato di richieste rispetto al numero di abitanti.

Mentre nel 2017 diversi paesi UE+ hanno continuato a utilizzare la reintroduzione temporanea del controllo delle frontiere (laddove necessario) alle frontiere interne dell'area Schengen, la società civile ha riferito l'accesso limitato al territorio, inclusi respingimenti, in diversi Stati membri, sottolineando la necessità di garantire un accesso efficace alla protezione da parte delle persone che ne hanno bisogno. Importanti sviluppi hanno riguardato un processo di registrazione rapido ed efficiente, che ha costituito un supporto ai fini del conseguimento di una maggiore efficienza nelle fasi successive della procedura. Ne è stato un esempio la registrazione in Grecia di richiedenti già preregistrati nell'estate 2016, al momento dell'afflusso massiccio.

L'accesso alla procedura è stato altresì garantito attraverso canali dedicati, dove le persone che soddisfacevano determinati criteri venivano condotte sul territorio dei paesi UE+ in modo organizzato, ad esempio attraverso i meccanismi di ammissione umanitaria, attuati in diversi paesi. Tali meccanismi includevano corridoi e visti umanitari, così come programmi di ricongiungimento familiare, che per i migranti costituiscono un percorso legale verso l'Europa.

Al fine di poter di comunicare pienamente le proprie necessità di protezione e le circostanze personali e affinché queste possano essere pienamente ed equamente valutate, le persone richiedenti la protezione internazionale hanno bisogno di informazioni relative alla propria situazione. Sia le amministrazioni nazionali, sia la società civile nei paesi UE+ hanno attuato un'ampia gamma di iniziative di informazione a tutti i livelli del processo di asilo, impiegando diversi mezzi di comunicazione, utilizzando social media e applicazioni per smartphone.

La società civile sottolinea la necessità di garantire che l'informazione sia disponibile e adeguata alle esigenze del gruppo alla quale è destinata, specialmente per quanto riguarda le persone vulnerabili. Riguardo a una questione correlata, in termini di assistenza legale e rappresentanza, i paesi UE+ hanno presentato sviluppi doversi durante il 2017: alcuni paesi hanno ampliato la portata o hanno attuato misure per potenziare l'efficacia dell'assistenza legale, mentre altri hanno ridotto la disponibilità di assistenza. Inoltre, è stata identificata una serie di sfide nell'area dell'assistenza legale e della rappresentanza da parte degli attori della società civile attivi nel settore.

Sia l'offerta di informazioni che l'assistenza legale sono catalizzate da un servizio di interpretariato efficace, che costituisce un fattore altrettanto

importante nella procedura per la protezione internazionale. L'interpretariato efficace garantisce l'adeguata comunicazione tra il richiedente e le autorità in ogni fase del processo, incluso l'accesso alla procedura in materia d'asilo, la richiesta, l'esame e la fase di appello. In totale, nel 2017 i paesi UE+ hanno ricevuto richieste da cittadini provenienti da 54 paesi di origine diversi, rispetto ai 35 del 2016; ciò indica le sfide crescenti riscontrate nel garantire servizi di interpretariato per sempre più lingue diverse. Ciò ha indotto a un ampio uso di misure tecniche volte a facilitare l'interpretariato nel processo di asilo.

Per quanto concerne **l'esame delle richieste di protezione internazionale in primo grado**, gli Stati membri possono ricorrere a procedure speciali, quali la procedura accelerata, di zona di frontiera o prioritaria, rispettando al contempo i principi fondamentali e le garanzie previste dalla normativa europea in materia di asilo. I dati dell'EASO indicano che tali procedure sono utilizzate in modo mirato e come eccezione piuttosto che come regola. Significativamente, gran parte delle decisioni adottate nei paesi UE+ utilizzando le procedure accelerate o di frontiera conducono al respingimento della richiesta in una percentuale nettamente più elevata rispetto alle decisioni prese secondo le procedure ordinarie. Il tasso di riconoscimento per le decisioni adottate utilizzando la procedura accelerata era dell'11%, utilizzando la procedura di frontiera dell'8%. In termini di organizzazione delle proprie procedure, i paesi UE+ spesso hanno fatto ricorso alle procedure accelerate e prioritarie per categorie specifiche di casi, in linea con il carico di lavoro affrontato dal paese interessato. Si sono altresì registrati sviluppi nelle procedure espletate alla frontiera e nelle zone di transito, mentre molti paesi UE+ hanno inoltre fatto ricorso all'utilizzo del concetto di paese sicuro, soprattutto di paese di origine sicuro, laddove molti paesi hanno modificato la propria lista di paesi di origine sicuri.

In termini di accoglienza, globalmente nel 2017 si è registrata una diminuzione della pressione sui **sistemi di accoglienza** della maggior parte dei paesi UE+. Di conseguenza, numerose amministrazioni hanno ridotto la loro capacità di accoglienza chiudendo diverse tipologie di strutture ad essa destinate, insieme alla progressiva sostituzione di centri di accoglienza di emergenza o temporanei con altri più permanenti, sulla base di programmazioni precedenti. In tale contesto, sono state rilevate delle eccezioni, poiché in altri paesi la capacità di accoglienza è stata estesa con l'obiettivo di far fronte a una pressione crescente o a una domanda ancora non soddisfatta. Il 2017 ha visto l'adozione di nuove disposizioni di legge in una serie di Stati membri, volte a disciplinare la condotta, i diritti e i doveri dei richiedenti asilo durante l'accoglienza, anche in attesa dell'espulsione. Parallelamente, sono stati sviluppati standard di monitoraggio e attuati i relativi programmi, al fine di garantire le condizioni di accoglienza appropriate. In termini di condizioni materiali di accoglienza (cibo, abbigliamento, alloggio e sussidi economici) e di assistenza sanitaria, accesso all'istruzione e al mercato del lavoro, gli sviluppi sono stati

molto diversi a seconda del paese e hanno portato a una riduzione o a un'estensione dell'offerta. Tra le preoccupazioni espresse dalle organizzazioni della società civile, le più frequenti si riferivano alla mancanza di capacità di accoglienza, alle scarse condizioni di accoglienza e/o a questioni legate all'accoglienza di minori non accompagnati.

Analogamente all'accoglienza, sono stati rilevati sviluppi diversi nei singoli paesi in merito al trattenimento. Nel complesso, una serie di paesi UE+ ha rivisto il proprio quadro giuridico relativo ai motivi del trattenimento e alla sua attuazione pratica. Molti paesi hanno introdotto o previsto di introdurre nuove forme alternative al trattenimento, nel contesto sia dell'asilo, sia delle procedure di rimpatrio. Sono state espresse preoccupazioni da parte dell'UNHCR e della società civile in una serie di paesi UE+, relativamente alla durata e alle condizioni di trattenimento, nonché al trattenimento di gruppi vulnerabili. In una prospettiva analoga, in vari paesi dell'UE+ sono entrate in vigore nuove disposizioni giuridiche nel corso del 2017, che hanno limitato la libertà di movimento o la residenza delle persone in accoglienza. Nel complesso, tali sviluppi hanno portato a una voluminosa giurisprudenza nazionale su questioni relative alla libertà di movimento e all'applicazione del trattenimento in varie fasi del processo di asilo.

Nel 2017, sono state adottate 996 685 decisioni di primo grado nei paesi UE+. A livello nazionale, analogamente al 2016, la Germania è stata il primo paese in termini di numero di decisioni (524 185), corrispondenti al 53% di tutte le decisioni nell'UE+. Tra gli altri paesi che hanno emesso un gran numero di decisioni si annoverano la Francia (11% del totale UE+), l'Italia (8%), la Svezia e l'Austria (6% ciascuno).

Rispetto al 2016, nella maggior parte degli Stati UE+ un numero inferiore di decisioni è stato emesso in primo grado. Il calo più consistente si è verificato in Germania (106 900 in meno) e in Svezia (34 705 in meno). In termini relativi, tra i paesi con più di 1 000 decisioni in primo grado nel 2017, la riduzione più sostanziale relativamente alle decisioni ha riguardato la Finlandia e la Norvegia (del 65% in entrambi i paesi). Al contrario, è stato adottato un numero nettamente maggiore di decisioni rispetto al 2016 in Francia (quasi 24 000 in più), Austria (13 870 in più) e Grecia, dove il numero delle decisioni è aumentato di 13 055. Riguardo alle decisioni adottate in primo grado, per i paesi che hanno emesso almeno 1 000 decisioni nel 2017, la Svizzera ha registrato complessivamente il più elevato tasso di riconoscimento; il 90% delle decisioni sono state positive. Tassi relativamente elevati di riconoscimento sono stati registrati anche in Norvegia (71%), a Malta (68%) e in Lussemburgo (66%). Al contrario, la Repubblica ceca ha registrato il tasso più basso di riconoscimento, al 12%, seguita da Polonia (25%), Francia(29%), Ungheria e Regno Unito (31% ciascuno).

Le differenze tra i paesi in termini di tassi di riconoscimento

sono determinate dalla cittadinanza dei richiedenti ai quali vengono destinate le decisioni. Ad esempio, nel 2017 la Francia ha registrato il 29% di tasso di riconoscimento e ha emesso la gran parte delle decisioni nei confronti di cittadini albanesi, una nazionalità con un tasso di riconoscimento generalmente molto basso. Al contrario la Svizzera, con il 90% di tasso di riconoscimento complessivo, ha emesso più di un terzo delle sue decisioni nei confronti di cittadini eritrei, una nazionalità con un livello considerevolmente alto di decisioni positive nell'UE+.

Gli sviluppi principali in materia di procedure di primo grado nei paesi UE+ hanno riguardato per lo più misure adottate ai fini dell'ottimizzazione del trattamento delle richieste di protezione internazionale, nonché della riduzione dei tempi di trattamento.

Nel 2017, il **tasso di riconoscimento UE+ di casi decisi in secondo grado o in grado superiore è stato del 35%**, considerevolmente più alto del 2016 (17%). Se paragonato al primo grado, in appello o in revisione è previsto un tasso di riconoscimento più basso, poiché questi casi sono esaminati in seguito a una decisione negativa in primo grado. In effetti, il tasso di riconoscimento in istanza superiore è stato di undici punti percentuali inferiore rispetto a quello relativo alle decisioni emesse in primo grado, ma la differenza è stata molto minore rispetto al 2016, il che suggerisce che nel 2017 una percentuale più elevata di decisioni negative in prima istanza è stata ribaltata in appello. Tra i paesi UE+ che hanno emesso almeno 1 000 decisioni in secondo grado, più della metà di tutte le decisioni prese nelle istanze superiori sono state positive in Finlandia (65%), nei Paesi Bassi (58%), nel Regno Unito (57%) e in Austria (56%).

Nel 2017, gli sviluppi nei paesi UE+ si sono concentrati sulle misure volte a migliorare l'efficienza istituzionale, ad accelerare le procedure di secondo grado con l'obiettivo di far fronte all'elevato numero di appelli e a rivedere le norme procedurali (per lo più in termini di riesame dei limiti temporali per la presentazione di un ricorso in appello). Nell'obiettivo di migliorare ulteriormente le procedure di ricorso in appello, i paesi UE+ applicano, inoltre, modifiche della struttura istituzionale.

Nel 2017 si è inoltre osservato che i paesi UE+ hanno decentralizzato le procedure in secondo grado, con l'obiettivo di migliorare il trattamento dei ricorsi. Analogamente alla prima istanza, sono state prese delle misure per far fronte all'accumulo di casi pendenti, per snellire le procedure e per utilizzare le tecnologie a sostegno di una presa di decisioni efficiente.

La fornitura di informazioni sul paese di origine relativamente a un'ampia gamma di paesi terzi e di tematiche continua ad essere fondamentale affinché le decisioni inerenti all'asilo siano ben informate, eque e ponderate e per uno sviluppo di politiche basato su elementi concreti. Mentre a livello UE+ nel 2017 si sono presentate meno richieste di asilo

rispetto al 2016, le richieste sono aumentate considerevolmente in una serie di paesi dell'UE+ e in generale le richieste presentate erano distribuite tra un ampio numero di nazionalità, determinando una necessità continua di informazioni pertinenti sul paese di origine.

In termini di produzione di informazioni relative al paese d'origine, oltre all'ampia gamma di pubblicazioni periodiche da parte di unità consolidate in materia di informazioni sui paesi d'origine, molte delle quali sono disponibili attraverso il portale COI dell'EASO, alcuni paesi hanno trasmesso i loro nuovi (talvolta i primi in assoluto) risultati nel 2017. Globalmente, i paesi dell'UE+ hanno ulteriormente migliorato gli standard e la garanzia di qualità dei prodotti COI nel corso del 2017 mentre, come tendenza generale, molte unità COI nazionali si sono impegnate in una forma di collaborazione con le loro controparti in altri paesi, anche nel quadro delle reti COI dell'EASO.

L'acquis in materia di asilo dell'UE include norme in materia di identificazione e fornitura di assistenza ai richiedenti che necessitano di speciali garanzie procedurali (in particolare in seguito a tortura, stupro o qualunque altra forma di violenza psicologica, fisica o sessuale). Uno dei gruppi chiave è costituito dai minori non accompagnati in cerca di protezione, sprovvisti della cura di un adulto responsabile.

Nel 2017, **circa 32 715 minori non accompagnati hanno fatto richiesta di protezione internazionale nell'UE**+, la metà rispetto al 2016; la percentuale delle richieste dei minori non accompagnati rispetto all'insieme delle richieste si è attestata al 4%. Più di tre quarti di tutti i minori non accompagnati hanno fatto richiesta in cinque paesi UE+: Italia, Germania, Grecia, Regno Unito e Svezia.

La presenza di minori non accompagnati ha comportato una serie di sviluppi nei paesi UE+, tra i quali, in particolare, l'istituzione e il miglioramento di modalità specializzate di accoglienza e di cura alternativa, la revisione delle norme per la nomina dei tutori e accordi procedurali relativi alla valutazione e alla garanzia del miglior interesse del minore. Analogamente, le strutture e i servizi di accoglienza specializzati sono stati al centro degli sviluppi relativi ad altri gruppi vulnerabili e molti paesi hanno creato strutture specializzate, nonché meccanismi di identificazione e di rinvio. La società civile ha sottolineato la necessità di ulteriori sforzi da compiere, affinché il sostegno fornito sia completo, in linea con le norme in vigore, e garantisca l'identificazione preventiva della vulnerabilità nella pratica.

Le persone a cui è stata concessa una forma di protezione internazionale in un paese UE+ possono beneficiare di una serie di diritti e vantaggi legati a tale status. I diritti specifici concessi ai beneficiari della

protezione internazionale sono di solito stabiliti nella legislazione e nelle politiche nazionali, spesso come parte di piani di integrazione su scala più ampia riguardanti molteplici categorie di cittadini di un paese terzo e inseriti nelle politiche nazionali sulla migrazione, ove definite a livello nazionale. Molti paesi hanno adottato piani di integrazione nazionale e strategie a livello nazionale, mentre altri hanno modificato gli strumenti esistenti, spesso introducendo corsi e meccanismi di integrazione nel mercato del lavoro. Ciò favorisce la possibilità per i beneficiari della protezione di acquisire mezzi di sostegno propri, sebbene talvolta ciò comporti la riduzione dell'accesso ai sussidi economici.

Le politiche e le misure di rimpatrio hanno acquisito un'importanza cruciale nel corso del 2017 tra i paesi UE+. Nonostante queste ultime si riferissero al contesto generale della migrazione, alla luce del numero crescente di richieste respinte e di potenziali rimpatriati, vari paesi hanno adottato nuove disposizioni legislative al fine di facilitare le politiche di rimpatrio. Accanto al tradizionale sostegno fornito sotto forma di rimpatrio volontario assistito, anch'esso incoraggiato, le misure adottate miravano, tra l'altro, all'esecuzione di decisioni di rimpatrio e disciplinavano il periodo precedente alla partenza.

Nel corso del 2017, gran parte dei paesi UE+ hanno promosso le iniziative di rimpatrio volontario assistito, sotto varie forme: finanziariamente, attraverso campagne di informazione, impegnandosi direttamente in attività di rimpatrio, fornendo sostegno agli altri attori, quali l'OIM o le organizzazioni della società civile.