

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

"ASILO, RICOLLOCAZIONE E RIMPATRIO DEI MIGRANTI: È ORA DI INTENSIFICARE GLI SFORZI PER OVVIARE ALLE DISPARITÀ TRA OBIETTIVI E RISULTATI"

SINTESI

I La Commissione desidera specificare che l'apice della crisi migratoria è stato raggiunto nel 2015/2016 e riguardava solo la rotta del Mediterraneo centrale e orientale. A seguito dell'entrata in vigore della dichiarazione UE-Turchia nel marzo 2016 e del notevole calo degli arrivi in Italia a partire dal luglio 2017, le cifre sono di fatto ritornate ai livelli pre-crisi.

III Risposta congiunta della Commissione ai paragrafi III, V, VII e VIII.

È importante sottolineare che il sostanzioso sostegno fornito dalla Commissione e dalle agenzie pertinenti dell'UE a livello finanziario e operativo è stato significativo. Senza tale sostegno la situazione sul campo sarebbe stata addirittura più difficile nei paesi coinvolti in prima linea, segnatamente Italia e Grecia. Nel valutare il sostegno dell'UE, occorre anche tenere presente che la responsabilità politica e giuridica finale della gestione dei flussi migratori sui propri territori spetta unicamente alle autorità italiane e greche. Né la Commissione né le agenzie dell'UE godono di poteri esecutivi negli Stati membri e non potrebbero sostituirsi alle autorità italiane o greche nell'esercizio dei loro doveri e nella gestione delle carenze nelle loro procedure di asilo o di rimpatrio nazionali. Anche se trascende l'ambito di applicazione di un audit dell'azione di sostegno dell'UE, una valutazione della performance delle autorità greche e italiane, in particolare delle modalità con cui hanno ricevuto e attuato il sostegno, fornirebbe un quadro più completo.

IV In merito alle raccomandazioni formulate nella relazione speciale del 2017, la Commissione ribadisce che spetta agli Stati membri attuare la raccomandazione che, secondo la Corte dei conti, non sarebbe stata attuata. La Commissione continuerà a fornire sostegno finanziario e operativo all'Italia e alla Grecia, ma non può sostituirsi alle autorità nazionali. In merito ai regimi di ricollocazione, la Commissione desidera sottolineare che si sono dimostrati estremamente efficaci da quando, come ulteriormente spiegato nelle risposte ai paragrafi da 35 a 53, il 96 % delle richieste di ricollocazione inviate agli Stati membri destinatari e ai paesi associati in regime temporaneo di emergenza si è tradotto in un'effettiva ricollocazione.

V La Commissione ha sostenuto gli Stati membri, in particolare aumentando l'assistenza di emergenza che integra il programma nazionale pluriennale. Tuttavia, l'assistenza di emergenza non è stata inserita nel quadro generale di gestione della performance. Si provvederà a un miglioramento nel prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP).

IX La Commissione accoglie tutte le raccomandazioni applicabili. Si vedano le risposte della Commissione alla fine della relazione.

INTRODUZIONE

01 Si veda la risposta della Commissione al paragrafo I.

02 La Commissione ritiene che anche altri Stati membri non situati in prima linea, quali Germania, Svezia o Paesi bassi, abbiano sostenuto oneri gravosi in quanto sono stati spesso la destinazione finale dei migranti entrati nell'UE attraverso l'Italia o la Grecia.

05 Il sistema basato sui punti di crisi (*hotspot*) è lo stesso in Italia e in Grecia e consiste nell'identificazione, rilevamento delle impronte, debriefing e indirizzamento del caso verso la procedura appropriata (asilo o rimpatrio). La differenza risiede nelle procedure successive (asilo/rimpatrio), che nel caso della Grecia sono attuate sulle isole poiché la Grecia applica una limitazione geografica che rappresenta una componente chiave dell'attuazione della dichiarazione UE-Turchia.

08 Anche i fondi dell'UE quali il FESR e il FSE forniscono importanti finanziamenti nel campo della migrazione con particolare riferimento (ma non esclusivamente) alle misure di integrazione. Inoltre, anche l'ISF (frontiere e visti) si occupa di questioni relative alla migrazione, anche se nella maggior parte dei casi in maniera indiretta.

11 La Commissione sottolinea l'importante ruolo svolto dall'EASO anche nella ricollocazione (offerta di informazioni, registrazione, colloquio, valutazione dell'interesse superiore del minore, preparazione del fascicolo di ricollocazione e sostegno all'unità Dublino).

15 Si veda la risposta della Commissione al paragrafo III.

ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

16 La Commissione sottolinea che le procedure di asilo e di rimpatrio sono di competenza delle autorità nazionali (si veda la risposta della Commissione al paragrafo III).

OSSERVAZIONI

23 La Commissione ritiene che tutte le raccomandazioni siano state attuate per quanto riguarda il sostegno da parte della Commissione. L'attuazione delle restanti raccomandazioni spetta agli Stati membri. Si vedano le risposte della Commissione al paragrafo IV e ai paragrafi da 25 a 27.

25 La Commissione desidera sottolineare che in Italia e in Grecia sono presenti differenze in merito alle procedure di follow-up al sistema basato sui punti di crisi. La limitazione geografica sulle isole greche in cui sono presenti *hotspot*, una componente chiave nell'attuazione della dichiarazione UE-Turchia, ha avuto ripercussioni sulle condizioni di vita negli *hotspot* greci.

La Commissione ha erogato finanziamenti significativi per aumentare la capacità, ammodernare le infrastrutture e migliorare le condizioni di vita (anche per i minori non accompagnati) e ha più volte esortato ad accelerare le procedure di asilo, a far aumentare in maniera sostenibile e significativa i rimpatri in Turchia e a utilizzare in maniera più opportuna i finanziamenti esistenti. Inoltre, la Commissione ha fornito, e continuerà a farlo,

tutti i fondi necessari per le infrastrutture e per l'ammodernamento degli *hotspot* in Grecia, ha sostenuto il trasferimento dei richiedenti vulnerabili dalle isole verso la Grecia continentale, nonché la creazione di maggiore capacità sul territorio continentale. Tuttavia, la responsabilità di attuare la procedura di asilo spetta alle autorità greche e non alla Commissione (si veda la risposta della Commissione al paragrafo III).

Riquadro 1 Minori non accompagnati presso l'*hotspot* di Samos

La Commissione condivide la valutazione della Corte in merito alla situazione dei minori non accompagnati a Samos e più in generale in Grecia. La Commissione ha erogato finanziamenti significativi e continua a fornire risorse per ampliare la capacità degli *hotspot* greci e migliorare le condizioni di vita per i minori e i richiedenti vulnerabili, ad esempio tramite la creazione e ampliamento di zone sicure, alloggi sulla parte continentale, lavori di manutenzione e ammodernamento nei RIC (unità del servizio di accoglienza e identificazione), fornitura di tutti i prodotti non alimentari necessari. Il dialogo tra la Commissione e le autorità greche e gli sforzi per migliorare la situazione proseguono. La Grecia ha presentato alla Commissione una strategia relativa ai minori non accompagnati che è attualmente in corso di aggiornamento. La responsabilità di istituire un sistema sostenibile per i minori non accompagnati spetta alle autorità greche e non alla Commissione (si veda la risposta della Commissione al paragrafo III).

27 La Commissione ricorda che, pur non essendo l'autorità competente del coordinamento degli eventi di ricerca e salvataggio (SAR) oppure dell'assegnazione del porto di sbarco, ha fatto quanto in suo potere per esortare gli Stati membri ad affrontare l'urgenza umanitaria e, attraverso un coordinamento proattivo, ha dato un effettivo contributo sul campo al fine di agevolare gli sbarchi e trovare soluzioni per il processo di distribuzione volontaria dei migranti sbarcati, prestando particolare attenzione ai minori.

28 Tenendo conto dell'andamento stagionale degli arrivi e della necessità di pianificare strategicamente le mobilitazioni future, la Commissione ritiene che le agenzie, nell'ambito dei rispettivi mandati, dovrebbero rispondere nella maniera più flessibile possibile alle esigenze sul campo. Tuttavia, anche in periodi caratterizzati da un ridotto numero di arrivi, resta pur sempre necessaria la presenza costante e regolare delle agenzie sul campo come chiaramente emerso dalle serie di sbarchi ad hoc nel corso dell'estate 2019. Inoltre, gli attuali livelli di mobilitazione dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) si sono più che dimezzati rispetto al 2016, anno di arrivi record in Italia.

Riquadro 2 Invio di esperti di Frontex presso gli *hotspot* italiani

La presenza costante presso gli *hotspot* resta essenziale data l'imprevedibilità dei flussi (congiuntamente alla relativa stagionalità), come dimostrato dai casi di ricollocazioni ad hoc a seguito degli sbarchi del 2019. È inoltre estremamente complesso riassegnare gli esperti forniti in larga misura dagli Stati membri. La Commissione è favorevole a un approccio flessibile con una combinazione di squadre permanenti e mobili che possono occuparsi degli sbarchi nel Sud Italia.

29 La Commissione condivide il parere della Corte e sottolinea che gli Stati membri che forniscono esperti decidono la durata del loro impiego e le persone da inviare.

30 Si veda la risposta della Commissione al paragrafo 29.

31 La Commissione si compiace della valutazione della Corte.

32 Per quanto riguarda le cifre in figura 4 per CAT 1, la Commissione sottolinea che Eurodac attualmente non conta i richiedenti, bensì le domande. Inoltre, la Commissione osserva che le cifre in questione riguardano tutta l'UE, includendo dunque tutte le rotte di arrivo e tutti gli Stati membri. Pertanto, per tali cifre, le discrepanze potrebbero essere ad esempio riconducibili anche ai ritardi da parte di taluni Stati membri nella trasmissione delle impronte digitali, per varie ragioni connesse, tra l'altro, ai metodi di rilevamento delle impronte digitali.

33 La Commissione riconosce che tra il 2015 e marzo 2016 è stato registrato un alto livello di movimenti secondari nell'UE; di conseguenza la Commissione ha proposto l'introduzione del sistema basato sui punti di crisi e ha esortato Italia e Grecia a elaborare tabelle di marcia per affrontare i problemi strutturali quale prerequisito per la ricollocazione.

34 La Commissione fa riferimento al paragrafo 32 relativo alla registrazione e al rilevamento delle impronte digitali in Grecia e Italia, che è una questione distinta dal funzionamento dei trasferimenti Dublino.

36 Il massimale, inizialmente di 160 000, in seguito diminuito a 98 256, è stato definito sulla base dell'evoluzione dei negoziati politici e di un'analisi della previsione dei flussi migratori fondata sulle tendenze di arrivo come indicato nei considerando delle decisioni del Consiglio relative alla ricollocazione. La Commissione sottolinea l'impatto straordinario avuto dalla dichiarazione UE-Turchia nel ridurre i flussi, un elemento rivoluzionario che ha alterato tutte le previsioni relative agli arrivi attraverso la rotta del Mediterraneo orientale.

37 La Commissione concorda sul fatto che, per far funzionare il regime di ricollocazione, è stato fondamentale un criterio chiaro che consentiva una rapida valutazione. Il tasso medio di riconoscimento del 75 % a livello dell'UE ha contribuito a stabilire un criterio uniforme per il gruppo di persone ritenute "probabilmente" bisognose di protezione internazionale.

38 Il 96 % delle richieste di ricollocazione inviate agli Stati membri destinatari e ai paesi associati in regime temporaneo di emergenza si è tradotto in un'effettiva ricollocazione.

39 La Commissione sottolinea che tale sostegno finanziario si applicava unicamente alla ricollocazione dei richiedenti asilo.

41 La Commissione osserva che il 96 % delle richieste di ricollocazione inviate agli Stati membri destinatari e ai paesi associati in regime di ricollocazione si è tradotto in un'effettiva ricollocazione.

La Commissione ritiene altresì che l'efficacia del regime quale concepito dal Consiglio può essere solo misurata in riferimento ai richiedenti asilo *potenzialmente ammissibili*.

Ovvero facendo riferimento unicamente alle seguenti categorie:

- i) richiedenti asilo di nazionalità con un tasso medio di riconoscimento dell'asilo a livello dell'UE pari o superiore al 75 %, anziché a tutti i richiedenti asilo;

ii) richiedenti asilo effettivamente disponibili per la registrazione in Italia e Grecia durante il periodo di riferimento pertinente, anziché al numero di arrivi: gran parte dei migranti non desiderava rimanere in Grecia, bensì proseguiva il proprio viaggio uscendo dalla Grecia. Alcuni richiedenti erano inoltre soggetti a trasferimenti conformemente al regolamento Dublino¹. Infine, le persone giunte in Grecia in seguito all'entrata in vigore della dichiarazione UE-Turchia sono state escluse dal regime.

I regimi di ricollocazione si sono dimostrati efficaci nell'alleviare la pressione sui sistemi di asilo italiani e greci da una quota significativa di domande di persone in evidente bisogno di protezione (e in tal modo alleviando la pressione a lungo termine connessa all'integrazione).

42 La Commissione desidera sottolineare che il periodo di riferimento cui si applicavano le decisioni di ricollocazione² è stato poi abbreviato nella pratica per via degli effetti della dichiarazione UE-Turchia. Dato che la Grecia era la beneficiaria del regime, ha potuto decidere chi presentare per la ricollocazione e ha deciso di non includere i richiedenti ammissibili alla ricollocazione se arrivati in seguito all'entrata in vigore della dichiarazione UE-Turchia.

44 La Commissione fa riferimento alla sua risposta al paragrafo 41 relativo alla misurazione dell'efficacia del regime e tenendo conto del massimale di 98 256 fissato dal Consiglio, a prescindere dal numero di arrivi durante il periodo di riferimento.

La Commissione osserva che il 96 % delle richieste di ricollocazione inviate agli Stati membri destinatari e ai paesi associati si è tradotta in un'effettiva ricollocazione.

La concezione dei regimi è stata sempre unicamente volta ad essere applicata ai richiedenti asilo bisognosi di protezione internazionale, presenti in Grecia e in Italia durante il periodo pertinente. Con l'adozione della dichiarazione UE-Turchia, il gruppo di richiedenti ammissibili si è ridotto notevolmente.

45 Diversi fattori hanno influenzato il numero definitivo dei migranti ricollocati, tra cui l'impatto positivo della dichiarazione UE-Turchia sugli arrivi previsti. A seguito dell'entrata in vigore della dichiarazione UE-Turchia, i richiedenti asilo dovevano rimanere in Grecia e la loro unica possibilità di spostarsi in altri paesi dell'UE era rappresentata dalla ricollocazione. La massiccia pre-registrazione in Grecia ha contribuito ad accelerare l'accesso alla procedura di asilo. In sua assenza, la ricollocazione avrebbe richiesto più tempo, ma non avrebbe influito sul gruppo di richiedenti asilo ammissibili alla ricollocazione e sul numero dei soggetti infine ricollocati. Quasi tutti i richiedenti asilo ammissibili sono stati ricollocati.

Dal massiccio esercizio di pre-registrazione è emerso che all'epoca in Grecia erano presenti molte meno persone e che gran parte di esse si era spostata in altri Stati membri.

¹ Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione).

² Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015, e decisione (UE) 2015/1601, del 22 settembre 2015, che istituiscono misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia.

Si veda anche la risposta della Commissione al paragrafo 48.

46 Molti migranti volevano scegliere il proprio paese di destinazione, soprattutto quando era ancora possibile uscire dalla Grecia. Pur riconoscendo le difficoltà nell'organizzare la comunicazione delle informazioni quando gli arrivi erano così straordinariamente numerosi, la Commissione desidera sottolineare che a marzo 2016 le informazioni fornite erano più sistematiche e mirate. Inoltre, l'offerta di informazioni è stata migliorata e adeguata a ciascun gruppo specifico di migranti, in quanto gli ostacoli sono stati individuati e sono stati notevolmente migliorati durante l'attuazione.

47 All'inizio del regime il numero di impegni era effettivamente superiore al numero di richiedenti registrati. Pertanto, all'inizio del regime, non erano presenti elementi dissuasivi. Analogamente, al picco del regime (estate 2017) gli impegni erano superiori ai richiedenti da ricollocare.

48 Nel valutare i regimi temporanei di emergenza, la Commissione ritiene indispensabile distinguere chiaramente tra i) la concezione dei regimi in quanto politicamente decisa dal Consiglio e ii) l'attuazione degli stessi che è risultata in effetti estremamente efficace, con una percentuale complessiva del 96 % di persone ammissibili ricollocate come spiegato nella relazione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione del 16 maggio 2018.

Box 3 Debolezze operative nei processi di ricollocazione

Le debolezze operative erano prevedibili in un sistema completamente nuovo e volto a fornire una risposta di emergenza. La Commissione ha elaborato protocolli per l'attuazione delle decisioni che sono stati approvati da Stati membri, agenzie dell'UE e organizzazioni internazionali per affrontare varie questioni operative. Ciò ha determinato un'accelerazione significativa della ricollocazione e dell'attuazione, tanto che nel momento di picco del regime è stato possibile ricollocare 3 000 persone in un mese (il regime ha iniziato ricollocandone 87 al mese).

Tali protocolli vengono attualmente utilizzati *mutatis mutandis* per le ricollocazioni volontarie ad hoc.

51 La Commissione osserva che solo quattro Stati membri hanno riferito un elevato tasso di fuga. La maggior parte dei richiedenti ricollocati è rimasta nel paese di ricollocazione.

52 La Commissione ha monitorato costantemente l'attuazione del regime, realizzando tra l'altro 15 relazioni sulla ricollocazione e il reinsediamento fino a maggio 2018 e pertanto non ritiene necessarie ulteriori valutazioni.

La Commissione desidera sottolineare che la figura 7 riporta solo i dati relativi a quattro Stati membri (e che i dati dell'Estonia comprendono il reinsediamento).

58 Le esigenze sono cambiate e sono meno incentrate sulla capacità di prima accoglienza. Tuttavia, permangono urgenti necessità dovute all'elevata pressione sui sistemi di asilo. È necessario istituire regimi di alloggio permanente laddove non erano (adeguatamente) presenti, elaborare nuove strategie di integrazione sistematiche e aumentare i rimpatri. I progetti di assistenza di emergenza in tali ambiti sono sempre azioni che occorre

intraprendere con brevissimo preavviso, sebbene contribuiscano a migliorare il sistema dello Stato membro nel medio e lungo termine, ovvero conformemente agli obiettivi dell'AMIF e contribuendo alla sostenibilità dei finanziamenti erogati.

60 Per il prossimo quadro finanziario pluriennale la Commissione ha proposto di includere l'assistenza di emergenza nel meccanismo tematico che è soggetto al controllo generale e al quadro di monitoraggio dei futuri fondi.

Riquadro 4 Esempio di progetto privo di indicatori di realizzazione e di effetto

Per l'EMAS (assistenza di emergenza) IT-1 le raccomandazioni formulate dalla commissione di valutazione sono state seguite dai responsabili di progetto e trasmesse all'Italia. Durante la preparazione del progetto, è stata discussa l'inclusione di indicatori pertinenti a livello locale tra le autorità italiane competenti e la DG HOME, ma le autorità italiane si sono dimostrate estremamente riluttanti a includere tali indicatori.

Infine, è stato ritenuto più importante procedere alla firma della convenzione di sovvenzione, anche in assenza di validi indicatori di realizzazione, al fine di garantire l'impatto dell'azione anche se non poteva essere ben misurato.

Durante l'attuazione nel progetto, il monitoraggio consiste innanzitutto nella revisione delle relazioni sullo stato di avanzamento. In tal modo la DG HOME ha l'opportunità di correggere l'assenza di indicatori adeguati richiedendo ulteriori chiarimenti e informazioni operative chiare. Per questo particolare progetto è stata ricevuta una prima relazione sullo stato di avanzamento nel maggio 2019. La Commissione effettua anche visite di monitoraggio per verificare i risultati e l'impatto dei progetti.

In generale, la Commissione ha supervisionato da vicino l'effettivo andamento dei progetti anche tramite visite di verifica operative.

61 La Commissione si compiace della dichiarazione della Corte circa il fatto che i progetti di assistenza di emergenza non si sovrapponevano ai programmi nazionali, né al sostegno dell'EASO e di Frontex.

62 Cfr. anche la risposta della Commissione al paragrafo 58.

Riquadro 5 Riorientamento dell'assistenza di emergenza dalla risposta di emergenza al sostegno strutturale a più lungo termine

Per l'EMAS GR-2, quando la Commissione ha concesso l'assistenza di emergenza, l'autorità responsabile non era ancora pienamente funzionante e operativa e quindi non è stato possibile versare i prefinanziamenti nel quadro del programma nazionale. Dato che il programma nazionale non poteva essere attuato per contribuire a migliorare la situazione di crisi sul campo, la concessione di una sovvenzione per l'assistenza di emergenza era debitamente giustificata.

Per il progetto EMAS IT-1 la Commissione ritiene che vi fossero necessità di emergenza (necessità urgenti e specifiche per cui non era disponibile un bilancio aggiuntivo nel quadro dell'AMIF). Nel quadro dell'esercizio di revisione intermedia dei programmi nazionali del

2017, le tabelle di marcia IT/EL presentate nel 2015 e sulla base delle raccomandazioni della Commissione sulla ripresa dei trasferimenti Dublino nel caso della Grecia, sono state individuate alcune esigenze urgenti e specifiche per le quali non è stato possibile mettere a disposizione un bilancio aggiuntivo per i programmi nazionali nel quadro dell'AMIF.

Nel 2017 le autorità italiane con la DG HOME hanno segnalato la necessità di aumentare le capacità delle attrezzature e l'interpretazione/mediazione culturale nelle sezioni della questura che si occupano di domande di asilo. Solo nel giugno 2018, quando si è insediato il nuovo governo è stata presentata una proposta di progetto che è stata ampiamente dibattuta. Tali fattori hanno rallentato lo sviluppo e la messa a punto della richiesta di finanziamento per l'EMAS IT-1. La domanda è stata accolta nel luglio 2018 seguita dalla firma della convenzione di sovvenzione nell'ottobre 2018. Il progetto è in corso. La prima relazione sullo stato di avanzamento è stata trasmessa alla DG HOME nel maggio 2019.

63 Un meccanismo strutturato con criteri di distribuzione tra i paesi non risolverà la questione relativa alle necessità di emergenza che vanno oltre il bilancio disponibile poiché tali necessità sono in costante evoluzione.

La Commissione ritiene che i meccanismi in atto siano sufficienti a distribuire equamente l'assistenza di emergenza tra gli Stati membri. La Commissione riesamina costantemente le necessità, in particolare quelle degli Stati membri in prima linea.

Esistono vari modi per affrontare la questione dell'insufficiente disponibilità di bilancio, quali la prioritizzazione all'interno del programma nazionale e tra le domande di assistenza di emergenza, oppure richiedendo un maggiore bilancio.

64 La Commissione aggiunge che, per il futuro QFP, prevede di definire una serie di parametri generali per l'assegnazione dell'assistenza di emergenza agli Stati membri.

La Commissione europea intende introdurre tali parametri generali nei futuri programmi di lavoro all'interno del meccanismo tematico nel quadro dei fondi nel settore degli affari interni del prossimo QFP. Va tuttavia osservato che, secondo le stime della commissione, tale metodologia sarà introdotta entro la metà del 2021.

Riquadro 6 Esempi di progetti di assistenza di emergenza dell'AMIF che non hanno pienamente conseguito i propri obiettivi

Per quanto riguarda l'EMAS IT-3, la Commissione desidera sottolineare che un'altra ragione del minore tasso di occupazione da parte dei candidati alla ricollocazione nei centri di accoglienza destinati alla ricollocazione contemplati nel progetto di assistenza di emergenza era dovuta al fatto che alcune di queste strutture specializzate ospitavano richiedenti asilo vulnerabili con esigenze specifiche, che per tale motivo non potevano essere facilmente trasferiti in altre strutture al fine di liberare spazio per i candidati alla ricollocazione.

68 La pianificazione strategica pluriennale dei programmi nazionali nel quadro dell'AMIF è ben strutturata. Possono essere invece migliorati i meccanismi attraverso cui poter adeguare più velocemente il programma nazionale alle esigenze in rapida evoluzione connesse ai modelli migratori e agli effetti delle decisioni politiche dei governi in carica.

69 Cfr. anche la risposta della Commissione al paragrafo 68.

71 Poiché i due progetti sono stati attuati nell'ambito del programma nazionale nel quadro dell'AMIF, la Commissione non è stata coinvolta nella selezione, né nella preparazione delle relative convenzioni di sovvenzione (firmate dall'autorità italiana responsabile dell'AMIF con i beneficiari del progetto interessati), momento in cui si sarebbe potuta individuare e affrontare qualsiasi eventuale sovrapposizione geografica.

72 La Commissione desidera sottolineare che il sostegno operativo di Frontex per gli Stati membri e i programmi nazionali nel quadro dell'AMIF stanno sostenendo la stessa tipologia di attività di rimpatrio forzato ma in maniera complementare.

Avere la possibilità di organizzare operazioni di rimpatrio finanziate tramite programmi nazionali nel quadro dell'AMIF offre agli Stati membri la flessibilità necessaria al fine di procedere al rimpatrio nei casi in cui l'agenzia non può fornire sostegno oppure laddove gli Stati membri non reputino necessario il coinvolgimento della stessa.

73 Per quanto riguarda la ragione del ritardo in Grecia, si veda la risposta della Commissione al riquadro 5.

76 La Commissione sottolinea, tuttavia, che il regolamento delegato (UE) 2017/207 che istituisce il quadro comune di monitoraggio e valutazione (QCMV) è stato adottato il 3 ottobre 2016. Esso comprendeva i quesiti di valutazione per entrambi i fondi nonché elenchi di risultati comuni e indicatori di impatto. È importante osservare che le basi giuridiche specifiche di ciascun fondo già prevedevano indicatori comuni per la misurazione degli obiettivi specifici, pertanto fin dal principio era disponibile un regime utilizzato per monitorare la performance dei programmi nazionali tramite le relazioni annuali sull'attuazione.

77 Per gli indicatori di risultato e di impatto così come per gli indicatori comuni, che fanno parte dei programmi nazionali, il valore di partenza è stato fissato a zero in quanto i programmi erano considerati nuovi, in modo da poter misurare il contributo del fondo in maniera isolata.

La definizione dei valori-obiettivo è stata lasciata agli Stati membri al fine di rifletterne la situazione nazionale.

78 Per il prossimo QFP la Commissione ha proposto di includere l'assistenza di emergenza nel meccanismo tematico e di assoggettarla al controllo generale e al quadro di monitoraggio dei futuri fondi.

Nella proposta della Commissione, il quadro di monitoraggio della performance sarà riesaminato e comprenderà sia indicatori di realizzazione che indicatori di risultato. Saranno definite tappe per gli indicatori di realizzazione e sono fissati valori-obiettivo per gli indicatori di realizzazione e di risultato. Questo aspetto è comune a tutti i fondi in gestione concorrente contemplati dal regolamento sulle disposizioni comuni. Il valore di partenza può essere pari a zero solo per gli indicatori di realizzazione. L'assistenza di emergenza può

essere attuata secondo qualsiasi modalità di gestione. Se l'assistenza di emergenza è attuata in gestione diretta si utilizzerà anche il quadro di monitoraggio.

79 Nel maggio 2018 la Commissione ha presentato una proposta di modifica per far fronte alle limitazioni del regolamento (CE) n. 862/2007. Tale proposta era volta a rispondere all'esigenza di statistiche più dettagliate, frequenti e tempestive sull'asilo e sulla migrazione selettiva, in particolare sui minori non accompagnati e i rimpatri. Anche se il 31 gennaio 2019 è stato raggiunto un accordo politico durante il trilatero, in seno al Coreper non è stato mai confermato il compromesso. Alcuni Stati membri erano restii ad acconsentire al compromesso, sostenendo che esso rappresenterebbe pur sempre un onere aggiuntivo significativo. Il 16 aprile 2019, il Parlamento europeo ha adottato la relazione in prima lettura. La ripresa dei negoziati con il nuovo Parlamento europeo e il Consiglio è fissata nella seconda metà dell'anno.

80 Al fine di limitare l'onere aggiuntivo per gli Stati membri, la proposta della Commissione (COM(2018) 307 final) si è concentrata sui miglioramenti necessari di maggiore importanza. Le modifiche proposte erano ampiamente fondate sulle rilevazioni volontarie di dati elaborate e svolte da gran parte delle autorità nazionali.

81 Ciononostante, Eurostat raccoglie mensilmente dati sulle domande di asilo pendenti. Tali dati includono il numero delle persone con domande pendenti a tutti i gradi della procedura amministrativa e/o giudiziaria.

L'EASO comunica ogni mese il numero dei casi pendenti in primo grado, suddivisi per durata (< 6 mesi e > 6 mesi). La raccolta dei dati sta migliorando grazie al sistema di allarme rapido e di preparazione, in virtù del quale i dati sono raccolti dagli Stati membri.

82 Si veda la risposta della Commissione al paragrafo 80.

87 Durante la programmazione (dialogo strategico) e l'approvazione, compresa la revisione, dei programmi nazionali nel quadro dell'AMIF, in seno alla DG HOME è presente una procedura di consultazione interna. Tale procedura prevede il coinvolgimento e la consultazione delle unità politiche, incaricate anche dei rapporti con le agenzie, nel dialogo strategico nonché nel processo di approvazione. In relazione alle operazioni in Grecia e in Italia per il 2019, la DG HOME ha rivolto all'EASO quesiti dettagliati per garantire, tra le altre cose, la complementarità delle azioni con le fonti dell'AMIF. Infine, al fine di coordinare al meglio le attività in Grecia, l'EASO è stato invitato a partecipare alle riunioni mensili del comitato direttivo del piano finanziario 2019 che hanno luogo ad Atene, che si occupano anche dell'attuazione del programma nazionale.

Inoltre, la Commissione valuta anche i piani operativi delle agenzie per evitare sovrapposizioni con l'assistenza di emergenza o azioni specifiche nel quadro dei programmi nazionali.

89 La Commissione desidera specificare che le operazioni dell'EASO in Grecia sono duplici: sostegno alle riforme strutturali, per creare un sistema solido, resiliente e a prova di crisi, e offerta di sostegno operativo, ovvero attuazione di compiti fondamentali di responsabilità degli Stati membri, nell'ambito di un sistema strutturato di sostegno alla gestione della

migrazione dell'UE, in virtù del principio fondamentale di solidarietà (come espresso nella proposta per l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo). Attualmente, considerata la situazione della Grecia, è chiaramente prematuro valutare l'uscita dell'EASO da questo Stato membro in prima linea. Tuttavia, i piani operativi dell'EASO prevedono ulteriori misure di rafforzamento delle capacità, volte ad aumentare la titolarità e a rafforzare le capacità delle autorità greche.

92 La Commissione concorda con la valutazione della Corte dei conti europea e ricorda di aver costantemente esortato gli Stati membri a nominare esperti.

Riquadro 7 Questioni operative che incidono sul sostegno dell'EASO alle procedure di asilo nelle isole greche

La Commissione concorda con la valutazione complessiva presentata dalla Corte per il periodo di tempo pertinente, che è in linea con le raccomandazioni presentate nelle relazioni periodiche sull'agenda europea sulla migrazione. In varie occasioni la Commissione ha segnalato la necessità di un approccio più omogeneo alle valutazioni della vulnerabilità, e quindi i) si è provveduto a realizzare un nuovo modello e manuale nel 2018, ii) la Grecia ha formulato istruzioni in merito nell'aprile 2019 e iii) l'EASO e il Servizio greco per l'asilo hanno concordato modifiche delle loro POS e dei loro flussi di lavoro congiunti nel giugno 2019.

96 Seppur sia corretto che il sostegno di Frontex al rimpatrio e i programmi nazionali nel quadro dell'AMIF sostengono la stessa tipologia di attività di rimpatrio forzato, è altresì vero che ciò avviene in maniera complementare. Il sistema è stato concepito per consentire la flessibilità affinché gli Stati membri possano scegliere il sistema più idoneo e aumentare il numero di rimpatri, in linea con la politica dell'UE volta a rendere più efficaci i rimpatri.

Avere la possibilità di organizzare le operazioni di rimpatrio finanziate tramite i programmi nazionali nel quadro dell'AMIF offre agli Stati membri la flessibilità necessaria al fine di procedere al rimpatrio nei casi in cui Frontex non può offrire sostegno.

Frontex realizza il suo pieno potenziale di offerta di assistenza nelle attività relative al rimpatrio utilizzando gli strumenti finanziari dell'UE disponibili in maniera flessibile e complementare.

Il maggiore sostegno fornito da Frontex consente agli Stati membri di reindirizzare i fondi disponibili nel quadro dell'AMIF al fine di rispondere ad altre esigenze pertinenti.

97 Si veda la risposta della Commissione al paragrafo 87 – procedure analoghe si applicano a Frontex.

La Commissione sottolinea che si provveda a consultare Frontex durante la programmazione delle azioni di rimpatrio dell'AMIF.

Durante la programmazione (dialogo strategico) e l'approvazione, compresa la revisione, dei programmi nazionali nel quadro dell'AMIF, in seno alla DG HOME è presente una procedura di consultazione interna. Tale procedura prevede il coinvolgimento e la consultazione delle unità politiche, incaricate anche dei rapporti con le agenzie, nel dialogo strategico nonché nel processo di approvazione.

Inoltre, lo Stato membro è tenuto a disporre dei meccanismi atti a garantire la complementarità tra i diversi strumenti di finanziamento e risorse. Nel caso della Grecia, la polizia ellenica beneficia del sostegno sia da parte di Frontex che dell'AMIF ed è responsabile di coordinare il sostegno complementare di entrambi gli strumenti.

105 La Commissione condivide la valutazione della Corte e sottolinea di aver ripetutamente chiesto alla Grecia di adottare un approccio maggiormente strategico all'asilo e una gestione della migrazione più ampia ricorrendo a tutte le possibilità esistenti nel quadro del diritto nazionale e dell'UE. Inoltre, la Commissione continua a sostenere il Servizio greco per l'asilo tramite l'assistenza di emergenza.

Riquadro 9 Mancanza di spazio di lavoro presso il Servizio greco per l'asilo

La Commissione osserva che sono disponibili ulteriori opzioni (ad esempio turni doppi e un aumento della produttività attraverso un approccio più strategico). La Commissione desidera sottolineare che continua a sostenere il Servizio greco per l'asilo tramite l'assistenza di emergenza e nell'ambito di tale sostegno ha chiesto al Servizio di pianificare in collaborazione con l'EASO una riduzione significativa dell'arretrato nei prossimi due anni.

107 La Commissione osserva che il diritto dell'UE attribuisce attualmente la responsabilità principale dell'esame delle domande di asilo al primo paese dell'UE di ingresso; questa è la motivazione alla base del maggiore sostegno alla Grecia, anche a livello finanziario, operativo e tecnico, con l'EASO e la Commissione.

108 La Commissione osserva di aver concesso finanziamenti consistenti a sostegno delle procedure di asilo sulle isole greche.

Riquadro 10 Problematiche che incidono sull'efficienza della procedura di frontiera accelerata

La Commissione fa osservare che ha finanziato l'invio di medici su tutte le isole in cui sono presenti *hotspot*.

114 La Commissione rileva che di recente l'EASO e il Servizio greco per l'asilo hanno modificato le loro procedure operative al fine di attuare un sistema più efficace di gestione delle valutazioni della vulnerabilità.

135 Fin dal 2001, ai sensi della direttiva 2001/40/CE esiste la possibilità per le autorità nazionali di riconoscere reciprocamente la decisione di rimpatrio emanata da un altro Stato membro. Tuttavia, la mancanza di mezzi atti a garantire lo scambio di informazioni relative alle decisioni di rimpatrio emanate ne rende difficile l'attuazione pratica.

Il regolamento (UE) 2018/1860, del 28 novembre 2018, relativo all'uso del sistema d'informazione Schengen per il rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare agevolerà l'applicazione pratica delle norme sul riconoscimento reciproco delle decisioni di rimpatrio.

Tale regolamento è entrato in vigore nel dicembre 2018 e sarà applicabile quando saranno state ultimate le necessarie misure tecniche. Al più tardi a decorrere dal 28 dicembre 2021, la Commissione adotta una decisione che fisserà la data di inizio delle attività del SIS.

142 La Commissione osserva che, a partire dal settembre 2019, in Grecia è in atto un programma di rimpatrio volontario assistito e di reintegrazione nell'ambito dei programmi nazionali nel quadro dell'AMIF.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

146 Il sostanzioso sostegno fornito dalla Commissione e dalle agenzie pertinenti dell'UE a livello finanziario e operativo è stato significativo. Senza tale sostegno la situazione sul campo sarebbe stata addirittura più difficile nei paesi coinvolti in prima linea, segnatamente Italia e Grecia. Nel valutare il sostegno dell'UE, occorre anche tenere presente che la responsabilità politica e giuridica finale della gestione dei flussi migratori sui propri territori spetta unicamente alle autorità italiane e greche. Né la Commissione né le agenzie dell'UE godono di poteri esecutivi negli Stati membri e non potrebbero sostituirsi alle autorità italiane o greche nell'esercizio dei loro doveri e nella gestione delle carenze nelle loro procedure di asilo o di rimpatrio nazionali.

147 Si veda la risposta della Commissione al paragrafo 23.

148 La Commissione ribadisce che spetta agli Stati membri attuare le raccomandazioni. Gli Stati membri che forniscono esperti decidono la durata del loro impiego e le persone da inviare, in base al quadro giuridico applicabile.

Per quanto riguarda l'impiego di personale Frontex, la Commissione desidera sottolineare che la presenza costante presso gli *hotspot* resta essenziale data l'imprevedibilità dei flussi (congiuntamente alla relativa stagionalità), come dimostrato dai casi di ricollocazioni ad hoc a seguito degli sbarchi del 2019. È inoltre estremamente complesso riassegnare gli esperti forniti in larga misura dagli Stati membri. La Commissione è favorevole a un approccio flessibile con una combinazione di squadre permanenti e mobili che possono occuparsi degli sbarchi nel Sud Italia.

150 Si vedano le risposte della Commissione ai paragrafi 36, 41, 44 e 48.

La Commissione desidera sottolineare che i regimi temporanei di ricollocazione sono stati attuati con notevole successo.

Essi sono stati sempre concepiti per ricollocare dalla Grecia e dall'Italia solo un numero ridotto di richiedenti asilo bisognosi di protezione internazionale rispetto al numero complessivo di arrivi in tali Stati membri, che in particolare in Italia erano rappresentati per la gran parte da migranti di nazionalità non ammissibili alla ricollocazione.

151 Si veda la risposta della Commissione ai paragrafi 48 e 150.

152 Il 16 maggio 2018, nella sua relazione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione, la Commissione osserva che il 96 % dei soggetti ammissibili alla ricollocazione (ovvero soggetti richiedenti asilo di nazionalità ammissibili alla ricollocazione, sotto la

responsabilità dell'Italia o della Grecia, registrati per la ricollocazione e che non rappresentano una minaccia per l'ordine pubblico o per la sicurezza nazionale) è stato effettivamente ricollocato. I soggetti esclusi per motivi di ordine pubblico o sicurezza nazionale non possono essere presi in considerazione in quanto non soddisfano i criteri di ammissibilità delle decisioni.

La Commissione non ha seguito nello specifico la situazione negli Stati membri di ricollocazione.

Raccomandazione 1 – Sfruttare gli insegnamenti appresi per attingere all'esperienza ai fini dell'istituzione di un eventuale meccanismo di ricollocazione volontaria in futuro

La Commissione accoglie la raccomandazione.

153 Per il prossimo QFP la Commissione ha proposto di includere l'assistenza di emergenza nel meccanismo tematico che è soggetto al controllo generale e al quadro di monitoraggio dei futuri fondi.

154 Due progetti di assistenza di emergenza erano ancora in corso al momento dell'audit.

155 La pianificazione strategica pluriennale dei programmi nazionali nel quadro dell'AMIF è ben strutturata. Possono essere invece migliorati i meccanismi tramite cui poter adeguare più velocemente i programmi nazionali alle esigenze in rapida evoluzione connesse ai modelli migratori e agli effetti delle decisioni politiche dei governi in carica.

A partire dal 2017 la Commissione si è impegnata con la Grecia in una valutazione complessiva dei bisogni e in un esercizio di programmazione finanziaria. Le autorità greche presentano un piano finanziario annuale che è regolarmente monitorato e riesaminato da un comitato direttivo di cui fanno parte i ministri greci competenti, la Commissione europea e l'EASO (si veda anche la risposta della Commissione al paragrafo 68).

157 Il regolamento delegato (UE) 2017/207 che istituisce il quadro comune di monitoraggio e valutazione (QCMV) è stato adottato il 3 ottobre 2016. Esso comprendeva i quesiti di valutazione per entrambi i fondi nonché elenchi di risultati comuni e indicatori di impatto. È importante osservare che le basi giuridiche specifiche di ciascun fondo prevedevano già indicatori comuni per la misurazione degli obiettivi specifici, pertanto un regime era disponibile fin dal principio.

Raccomandazione 2 – Rafforzare la gestione dell'assistenza di emergenza e dei programmi nazionali nel quadro dell'AMIF

a) La Commissione accoglie la raccomandazione.

Per il futuro QFP la Commissione prevede di definire una serie di parametri generali per l'assegnazione dell'assistenza di emergenza agli Stati membri.

La Commissione intende introdurre tali parametri generali nei futuri programmi di lavoro all'interno del meccanismo tematico nel quadro dei fondi nel settore degli affari interni del prossimo QFP.

b) Primo punto: la Commissione accoglie la raccomandazione e continuerà a compiere ogni sforzo possibile per richiedere ai partner attuatori e agli Stati membri l'inclusione di indicatori RACER con valori-obiettivo e valori di partenza idonei in ogni domanda di assistenza di emergenza. Tuttavia, esisteranno sempre casi in cui la definizione degli indicatori richiede un lungo processo di riflessione oppure in cui è troppo complesso prevedere i valori-obiettivo o valutare il valore di partenza. In tali casi, la Commissione potrebbe dover accettare indicatori limitati oppure obiettivi indefiniti per via dell'urgenza di assegnare il sostegno finanziario. Per mitigare la situazione, la Commissione continuerà a monitorare attentamente i progetti al fine di aiutare gli Stati membri a massimizzare le realizzazioni effettive e i risultati sul campo.

La Commissione pertanto non smetterà di approvare progetti di assistenza di emergenza unicamente per il fatto che gli indicatori sono insufficienti, in quanto essa confida nel suo quadro stabile di monitoraggio e di controllo per garantire la realizzazione di risultati sul campo.

b) Secondo punto: la Commissione accoglie la raccomandazione. Ciò avverrà nel contesto della valutazione ex post prevista nel regolamento (UE) n. 514/2014.

b) Terzo punto: la Commissione accoglie la raccomandazione. Ha già incluso nella proposta dell'AMIF indicatori di realizzazione e di risultato per il periodo 2021-2027 che riguardano sia i programmi nazionali che l'assistenza di emergenza con indicatori che comprendono i valori di partenza e i valori-obiettivo.

c) La Commissione accoglie la raccomandazione. Per i piani operativi 2020 dell'EASO relativi a Grecia e Italia le discussioni tra la DG HOME e l'EASO sono già iniziate nel giugno 2019 in modo da garantire sinergie con le azioni in corso e quelle previste nell'ambito dei programmi nazionali e dell'assistenza di emergenza. Inoltre, nel caso dell'Italia, l'EASO elabora i propri piani operativi annuali in stretta collaborazione con lo stesso dipartimento nel ministero italiano degli Interni che supervisiona l'autorità responsabile dell'AMIF in Italia, agevolando in tal modo le sinergie con i programmi nazionali.

159 Si veda la risposta della Commissione al riquadro 7 e sull'impiego di esperti nazionali ai paragrafi 29 e 30.

160 Il sostegno di Frontex al rimpatrio e i programmi nazionali nel quadro dell'AMIF stanno sostenendo la stessa tipologia di attività di rimpatrio forzato, ma in maniera complementare. Avere la possibilità di organizzare operazioni di rimpatrio finanziate tramite i programmi nazionali nel quadro dell'AMIF offre agli Stati membri la flessibilità necessaria al fine di procedere al rimpatrio nei casi in cui l'Agenzia non può offrire sostegno.

Raccomandazione 5 – Rafforzare la gestione dei sistemi nazionali di asilo

a) La Commissione accoglie la raccomandazione. La Commissione è totalmente impegnata a sostenere le autorità greche nell'eliminazione dell'arretrato in primo grado.

La Commissione sottolinea che i) le autorità greche devono risolvere varie questioni per consentire alla Commissione e all'EASO di aumentare il sostegno al Servizio greco per l'asilo

(cfr. riquadro 7) e che ii) l'adozione di decisioni sulle domande di asilo (ovvero ridurre effettivamente l'arretrato) è una competenza dello Stato membro.

b) La Commissione accoglie la raccomandazione. La Commissione è totalmente impegnata a sostenere le autorità competenti per i ricorsi in Grecia.

La Commissione sottolinea che i) l'organizzazione del sistema giuridico in Grecia è di competenza delle autorità nazionali e che ii) l'EASO sta già offrendo sostegno alle autorità competenti per i ricorsi fornendo relatori (non coinvolti nel processo decisionale).

c) La Commissione accoglie la raccomandazione. La Commissione sottolinea che l'attuazione dipende dall'esito definitivo delle procedure legislative attualmente pendenti sui relativi strumenti che sono al momento oggetto di negoziati interistituzionali: la proposta della Commissione del 2018 di modificare il regolamento (CE) n. 862/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, relativo alle statistiche comunitarie in materia di migrazione e di protezione internazionale (COM(2018) 307 final), la proposta della Commissione di regolamento relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (COM(2018) 633 final).

Raccomandazione 6 – Sostenere ulteriori procedure nazionali di rimpatrio

a) La Commissione accoglie la raccomandazione.

La Commissione è totalmente impegnata a fornire ulteriore sostegno alle autorità greche e italiane per affrontare le cause del basso numero di rimpatri. La Commissione ha già attuato le misure possibili conformemente al suo mandato che devono essere messe in atto dalle autorità greche e italiane.

b) La Commissione accoglie la raccomandazione.

La Commissione, nel contesto di partenariati globali con paesi terzi, si adopererà per un utilizzo efficace delle sue politiche e dei suoi strumenti in maniera coerente al fine di rafforzare la cooperazione sui rimpatri e le riammissioni contribuiranno ad accrescere il suo effetto leva verso i paesi terzi. Nel febbraio 2020 entrerà in vigore il nuovo codice dei visti, con una disposizione specifica che introduce la possibilità di imporre restrizioni sui visti a paesi terzi che non cooperano alla riammissione.

Inoltre, nel contesto dei negoziati sul quadro post-Cotonou, la Commissione è incaricata dagli Stati membri di garantire che il futuro accordo comprenda disposizioni più concrete sulle riammissioni.

c) La Commissione accoglie la raccomandazione.

d) La Commissione accoglie la raccomandazione.

La Commissione sottolinea che la responsabilità primaria per la raccolta dei dati spetta agli Stati membri.