

Relazione speciale

La risposta dell'UE alla crisi dei rifugiati: il "sistema basato sui punti di crisi" (*hotspot approach*)

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE)



4
1977 - 2017



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze dei controlli di gestione e degli audit di conformità su specifici settori di bilancio o temi di gestione. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione III – presieduta da Karel Pinxten, Membro della Corte – specializzata nei settori di spesa concernenti le azioni esterne, la sicurezza e la giustizia. L'audit è stato diretto da Hans Gustaf Wessberg e Istvan Szabolcs Fazakas, Membri della Corte, i quali sono stati coadiuvati da: Peter Eklund, Capo del Gabinetto svedese e Emmanuel-Douglas Hellinakis, attaché; Márton Baranyi, attaché del Gabinetto ungherese; Sabine Hiernaux-Fritsch, prima manager; Ruurd de Jong, capo incarico; Wayne Codd, Jiri Lang, Karel Meixner e Cyril Messein, auditor.



Da sinistra a destra: Emmanuel-Douglas Hellinakis, Cyril Messein, Jiri Lang, Istvan Szabolcs Fazakas, Márton Baranyi, Sabine Hiernaux-Fritsch, Hans Gustaf Wessberg, Peter Eklund, Ruurd de Jong, Wayne Codd, Karel Meixner.

INDICE

	Paragrafi
Acronimi e abbreviazioni	
Sintesi	I - VIII
Introduzione	1 - 30
Contesto	1 - 3
Quadro d'intervento	4 - 22
Sistema europeo comune di asilo	4 - 8
L'Agenda europea sulla migrazione	9 - 10
Il "sistema basato sui punti di crisi" (<i>hotspot approach</i>)	11 - 13
Procedure di follow up	14 - 17
Misure collegate	18 - 22
Quadro di finanziamento	23 - 30
Estensione ed approccio dell'audit	31 - 33
Osservazioni	34 - 83
Istituzione degli hotspot	34 - 66
La creazione degli <i>hotspot</i> è stata più lenta del previsto e l'attuale capacità di accoglienza è ancora insufficiente	35 - 47
Il sostegno dalle Agenzie dell'UE è stato notevole, ma dipende ancora fortemente dalla messa a disposizione di sufficienti risorse da parte degli Stati membri	48 - 55
La Commissione ha svolto un ruolo di coordinamento attivo	56 - 64
Viene effettuato un monitoraggio periodico, ma la misurazione della performance a livello di <i>hotspot</i> può essere migliorata	65 - 66
Efficacia del sistema basato sui punti di crisi	67 - 83
Il sistema basato sui punti di crisi ha migliorato il tasso di registrazione e di rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo	68 - 74

Il funzionamento degli <i>hotspot</i> è danneggiato da colli di bottiglia nelle procedure di follow-up	75 - 83
Conclusioni e raccomandazioni	84 - 89
Allegato I – Cronistoria della risposta dell’UE alla crisi migratoria	
Allegato II – Il “sistema basato sui punti di crisi” (<i>hotspot approach</i>)	
Risposta della Commissione	

ACRONIMI E ABBREVIAZIONI

AMIF	Fondo Asilo, migrazione e integrazione
CEAS	Sistema europeo comune di asilo
EASO	Ufficio europeo di sostegno per l'asilo
Europol	Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (ex Ufficio europeo di polizia)
EURTF	Task force regionale dell'Unione europea
Frontex	Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (dall'ottobre 2016: Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera)
ISF	Fondo Sicurezza interna
OIM	Organizzazione internazionale per le migrazioni
ONG	Organizzazione non governativa
POS	Procedure operative standard
RIS	Servizio di accoglienza e identificazione
SSRS	Servizio di sostegno per le riforme strutturali
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
UNHCR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati

SINTESI

I. I flussi migratori verso l'Europa hanno fatto registrare un improvviso aumento del numero totale di arrivi, dapprima nel 2014 e ancor di più nel 2015, quando oltre un milione di persone, migranti irregolari, ha compiuto il pericoloso tragitto verso l'Europa attraversando il Mediterraneo.

II. Nella presente relazione, la Corte esamina una parte cruciale della gestione della catena migratoria, inclusa nell'Agenda europea sulla migrazione del maggio 2015: il "sistema basato sui punti di crisi" (*hotspot approach*).

III. La responsabilità per tutti gli aspetti del controllo alle frontiere e del trattamento delle domande di asilo spetta in primo luogo agli Stati membri dell'UE. La Commissione ha quindi introdotto questo nuovo "sistema basato sui punti di crisi" al fine di assistere la Grecia e l'Italia, gli Stati membri in prima linea, nel far fronte all'improvviso drammatico aumento del numero di migranti irregolari in arrivo alle rispettive frontiere esterne nel 2015-2016. Tale nuovo sistema mirava a fornire sostegno operativo agli Stati membri per far sì che i migranti in arrivo fossero oggetto di identificazione, registrazione, rilevamento delle impronte digitali e indirizzamento verso le appropriate procedure di follow up. Nel complesso, la Corte ha constatato che il "sistema basato su punti di crisi" ha contribuito a migliorare la gestione dei flussi migratori nei due Stati membri in prima linea, in circostanze molto difficili e continuamente mutevoli, aumentando le loro capacità di accoglienza, migliorando le procedure di registrazione e potenziando il coordinamento delle misure di sostegno.

IV. In entrambi i paesi la scelta dell'ubicazione delle strutture *hotspot* ha giustamente tenuto conto dei principali punti di ingresso e della disponibilità di preesistenti strutture. Ciononostante, per istituire gli *hotspot* è occorso più tempo di quanto previsto. In Grecia, nel marzo 2016 erano operativi quattro dei cinque *hotspot* previsti e l'ultimo è divenuto operativo a giugno del 2016. In Italia, nel marzo 2016 erano operativi quattro dei sei *hotspot* previsti e due *hotspot* aggiuntivi erano tuttora in corso di istituzione, ma non ancora operativi a fine febbraio 2017. Nonostante l'ingente sostegno da parte dell'UE, alla fine del 2016 le strutture di accoglienza in entrambi i paesi non erano ancora adeguate per ricevere (Italia) o per alloggiare (Grecia) in modo appropriato il numero di migranti in arrivo. Vi era ancora una carenza di strutture adatte ad alloggiare minori non accompagnati e a trattare

questi casi in linea con le norme internazionali, sia negli *hotspot* che al successivo livello di accoglienza.

V. La Commissione e le pertinenti Agenzie dell'UE hanno sostenuto gli sforzi degli Stati membri fornendo esperti, risorse finanziarie e tecniche, consulenza e coordinamento. La capacità di dette Agenzie di fornire sostegno dipendeva e dipende tuttora fortemente dalle risorse offerte dagli Stati membri. Per di più, la durata del distacco degli esperti è spesso stata molto breve, riducendo quindi l'efficienza degli esperti inviati. Si sta cercando di ovviare a dette lacune tramite i nuovi (o previsti) mandati per le Agenzie interessate.

VI. In entrambi i paesi, il coordinamento del "sistema basato sui punti di crisi" è stato facilitato dalla presenza di apposito personale della Commissione e delle Agenzie e, a livello operativo, tramite task force regionali, sebbene il ruolo di queste ultime nel sistema basato sui punti di crisi non sia stato ancora definito in modo completo. Le procedure operative standard costituiscono un elemento essenziale per chiarire le responsabilità ed armonizzare le procedure, specie laddove siano coinvolti numerosi attori diversi, come è il caso per l'attuale sistema basato sui punti di crisi. L'Italia ha istituito procedure operative standard per gli *hotspot* e le applica sia negli *hotspot* sia in altri porti di sbarco che fungono da *hotspot*. In Grecia, non sono state ancora adottate. Il coordinamento a livello di singolo *hotspot* è ancora frammentario e sebbene si sia stabilito che la gestione complessiva degli *hotspot* sia responsabilità delle autorità centrali degli Stati membri, almeno in Grecia, queste ultime devono ancora assumere in pieno tale responsabilità. Il monitoraggio e la rendicontazione da parte della Commissione sui progressi e sui problemi negli *hotspot* sono stati effettuati con regolarità ed in modo esteso, ma alcune informazioni non vengono condivise tra i diversi portatori di interessi e manca la rendicontazione su alcuni indicatori chiave di performance.

VII. Sia in Grecia che in Italia, il sistema basato sui punti di crisi ha fatto sì che, nel 2016, la maggior parte dei migranti in arrivo sia stata oggetto di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali adeguati e che i loro dati siano stati confrontati con le pertinenti banche dati di sicurezza. In questo ambito, il sistema basato sui punti di crisi ha contribuito a migliorare la gestione dei flussi migratori. Detto sistema richiede inoltre che i migranti siano indirizzati verso le appropriate procedure di follow up, ossia la domanda di

asilo nazionale, la ricollocazione in un altro Stato membro (se del caso) o il rimpatrio nel paese di origine (o in quello di transito). L'attuazione di dette procedure di follow up è spesso lenta e soggetta a vari colli di bottiglia e ciò può avere ripercussioni sul funzionamento degli *hotspot*.

VIII. La Corte rivolge alla Commissione una serie di raccomandazioni, affinché quest'ultima assista gli Stati membri nel migliorare il sistema basato sui punti di crisi per quanto riguarda la capacità degli *hotspot*, il trattamento dei minori non accompagnati, l'impiego di esperti ed i ruoli e le responsabilità nel quadro di detto sistema. La Corte raccomanda inoltre alla Commissione di procedere ad una valutazione e ad un'ulteriore sviluppo del sistema basato sui punti di crisi, al fine di ottimizzare l'assistenza dell'UE diretta alla gestione dei flussi migratori.

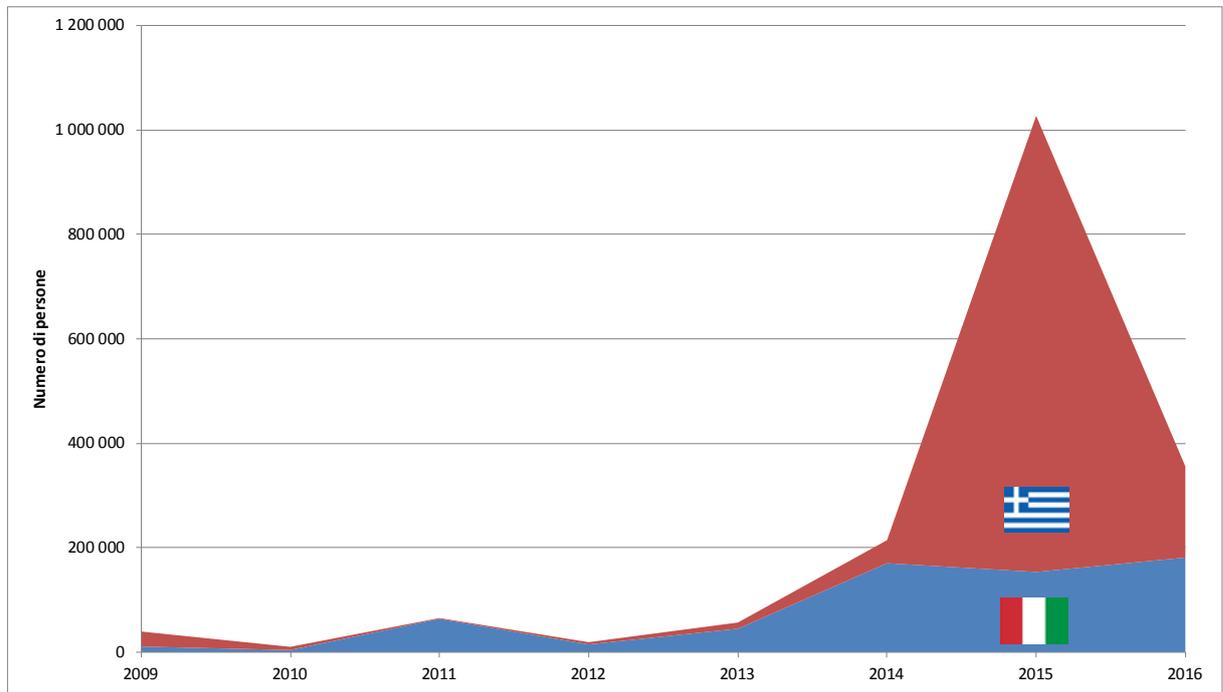
INTRODUZIONE

Contesto

1. I flussi migratori verso l'Europa hanno fatto registrare un improvviso aumento del numero totale di arrivi, dapprima nel 2014 e ancor di più nel 2015, quando oltre un milione di persone, migranti irregolari¹, ha attraversato il Mediterraneo diretta verso l'Europa. Tali flussi migratori alle frontiere esterne dell'UE sono consistiti, in genere, di un misto di richiedenti asilo e migranti economici. Inoltre, molti di questi erano bambini e minori non accompagnati bisognosi di particolari attenzioni e cure.
2. Nel 2014, la maggior parte dei migranti sono arrivati seguendo la "rotta del Mediterraneo centrale" (ossia, dall'Africa settentrionale all'Italia), mentre nel corso del 2015 questa tendenza è cambiata: circa 850 000 persone in totale hanno seguito la "rotta del Mediterraneo orientale" (ossia, dalla Turchia alla Grecia; si veda il **grafico 1**). Il protrarsi della crisi in Siria è stato un importante fattore dell'aumento degli arrivi dalla Turchia, come può osservarsi dal **grafico 2** riportante le varie nazionalità. L'ingente afflusso in Grecia è notevolmente diminuito a partire dall'aprile 2016, mentre gli arrivi in Italia sono rimasti più o meno al livello degli anni precedenti; per l'anno 2016, gli arrivi via mare in Italia e in Grecia hanno raggiunto in totale 350 000 persone circa.
3. Una cronistoria della risposta dell'UE alla crisi migratoria è contenuta nell'**allegato I**.

¹ Secondo l'OIM, non esiste una definizione universalmente accettata di migrazione irregolare. Dalla prospettiva dei paesi di destinazione, significa ingresso, soggiorno o attività lavorativa in un paese senza che si disponga della necessaria autorizzazione o documentazione richiesta dalla normativa in materia di immigrazione.

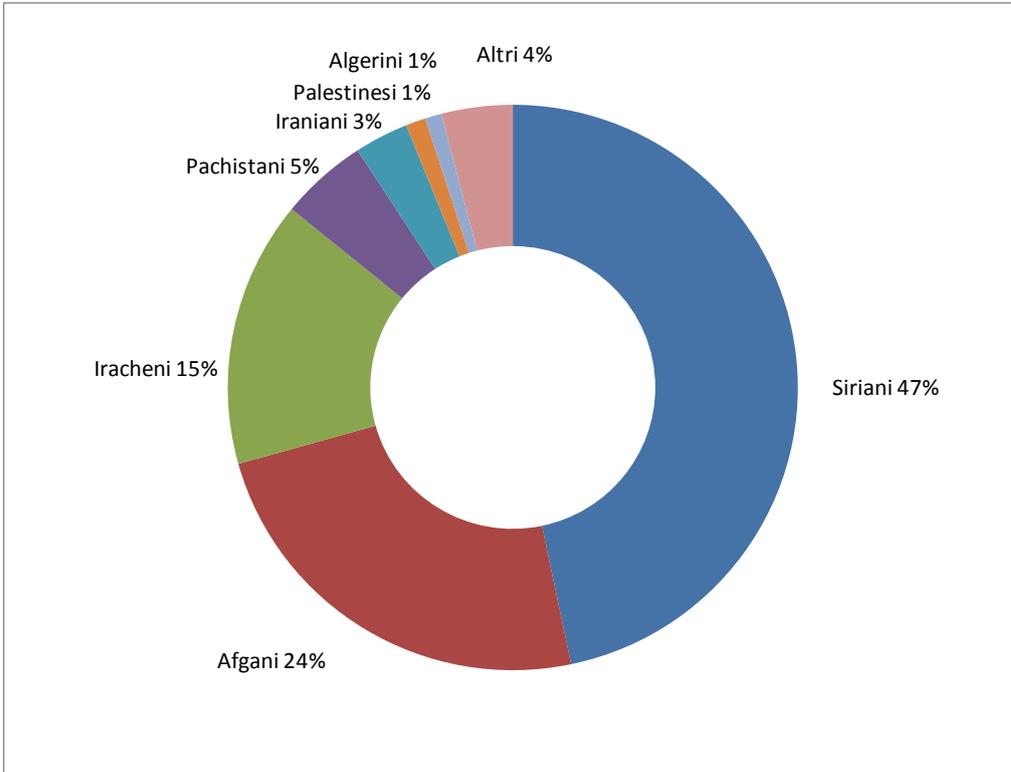
Figura 1 – Arrivi via mare in Grecia ed in Italia di persone in situazione irregolare (2009-2016)



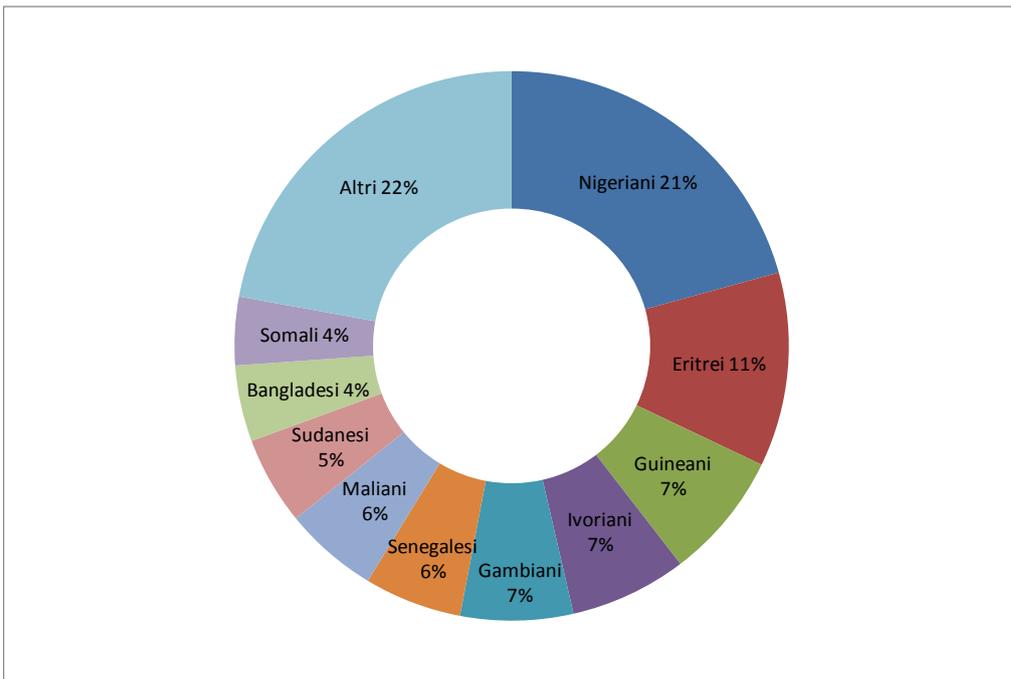
Fonte: Frontex.

Figura 2 – Principali nazionalità dei migranti in arrivo (2016)

Grecia



Italia



Fonte: Frontex.

Quadro d'intervento

Sistema europeo comune di asilo

4. Viene concesso asilo a coloro che fuggono dal loro paese in ragione di [fondato timore di] persecuzione o gravi danni e necessitano dunque di protezione internazionale. Il diritto d'asilo è un diritto fondamentale e riconoscerlo è un obbligo internazionale derivante dalla Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati.

5. Il sistema europeo comune di asilo (CEAS) costituisce il principale quadro normativo e d'intervento dell'UE per l'asilo. Detto sistema è stato progressivamente costruito e sviluppato a partire dal 1999 ed è attualmente oggetto di un'ulteriore riesame². Consiste di una serie di direttive e regolamenti miranti principalmente a fissare norme minime comuni agli Stati membri per il trattamento di persone che necessitano di protezione internazionale.

6. Una delle componenti principali è il regolamento di Dublino³, che fissa criteri e meccanismi per stabilire a quale Stato membro spetti esaminare una domanda di protezione internazionale; in linea di principio, si tratta del primo paese di ingresso nell'UE.

Stante questa disposizione, un ristretto numero di Stati membri ha dovuto occuparsi della vasta maggioranza dei richiedenti asilo, il che mette a dura prova la capacità del rispettivo sistema di asilo. Nell'aprile 2016, la Commissione ha presentato proposte per riformare il sistema europeo comune di asilo⁴. Dette proposte includono, inter alia, un meccanismo per affrontare situazioni di pressione sproporzionata sui sistemi di asilo degli Stati membri.

² “Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa”, COM(2016) 197 *final* del 6.4.2016. In questa comunicazione, la Commissione illustra alcune opzioni per un sistema equo e sostenibile di ripartizione dei richiedenti asilo tra Stati membri, per una ulteriore armonizzazione delle procedure e delle norme di asilo, e per il potenziamento del mandato dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO).

³ 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) (GU L 180 del 29.6.2013, pag. 31).

⁴ Cfr. nota 2.

7. Un altro elemento delle vigenti disposizioni del regolamento di Dublino è che i migranti dovrebbero essere rimandati nel paese di primo ingresso nell'UE, in modo che possano presentare domanda di asilo lì (invece di proseguire il viaggio verso il paese che preferiscono). Tuttavia, dal 2011 questi "trasferimenti Dublino" da altri Stati membri verso la Grecia sono stati sospesi, a seguito di una sentenza della Corte europea dei diritti umani e di una sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, le quali individuavano debolezze sistemiche nel sistema di asilo greco.

8. Da allora, le autorità greche hanno profuso sforzi continui per migliorare il funzionamento del proprio sistema di asilo, assistite dalla Commissione, dall'EASO, da altri Stati membri e da alcune organizzazioni. Nel corso del 2016, la Commissione ha presentato numerose raccomandazioni sulle misure da prendere in Grecia al fine di disporre di un sistema di asilo ben funzionante, creando così le condizioni per il graduale ripristino dei trasferimenti di cui al regolamento di Dublino⁵.

L'Agenda europea sulla migrazione

9. L'ingente numero di arrivi nel 2015 (cfr. **grafico 3**) ha creato una pressione sproporzionata alle frontiere esterne dell'UE in Grecia e Italia, da cui scaturisce la necessità di sostegno dell'UE alla gestione delle frontiere e ai sistemi di asilo di questi due paesi. Poiché molti di questi migranti hanno continuato a viaggiare dirigendosi verso altri paesi europei (ad esempio, lungo la rotta dei Balcani occidentali), ne è risultata una maggiore pressione sulla gestione delle frontiere e sui sistemi di accoglienza ed asilo di questi paesi (cfr. **grafico 4**).

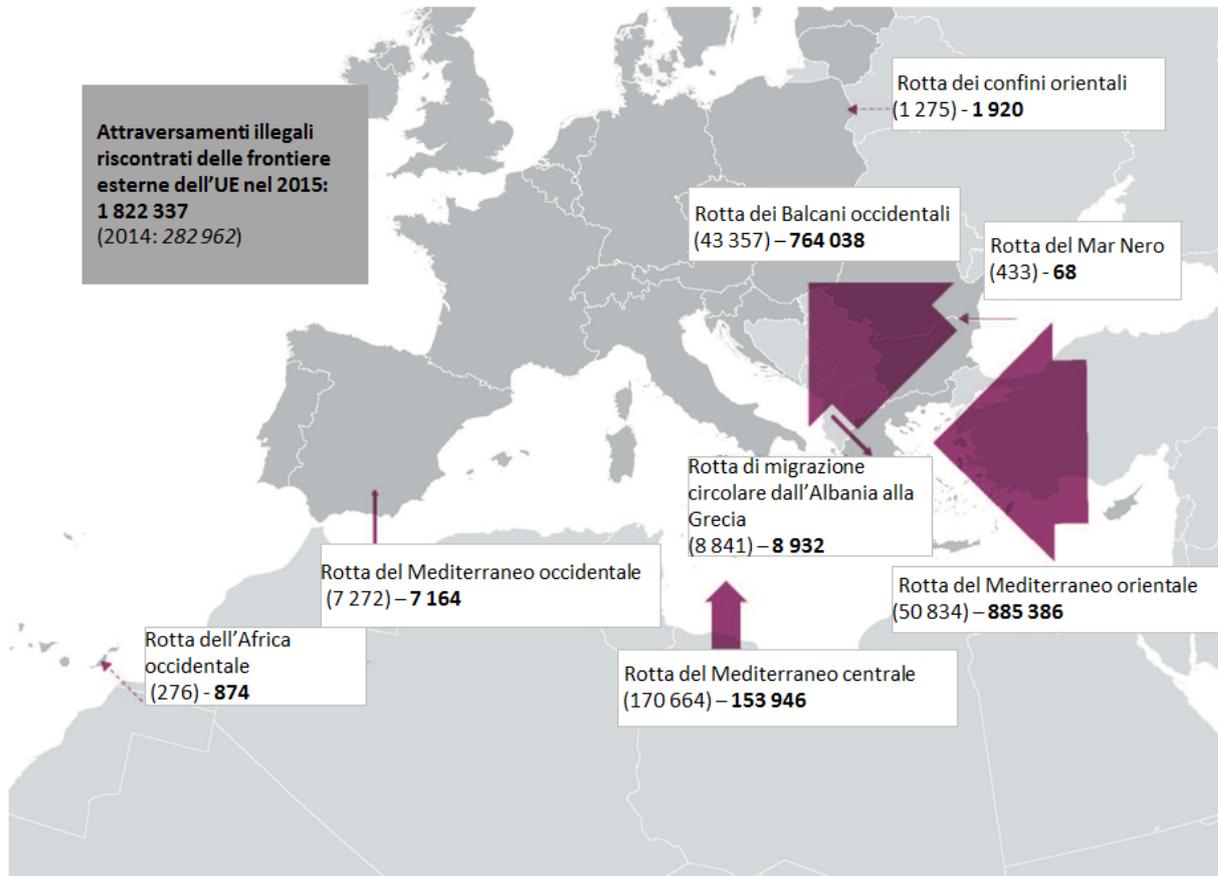
10. È in questo contesto che la Commissione europea, nel maggio 2015, ha presentato l'Agenda europea sulla migrazione⁶, che stabilisce un approccio completo alla gestione dei flussi migratori. Detto documento comprende interventi immediati volti, ad esempio, a

⁵ Per una sintesi di dette raccomandazioni, cfr. Raccomandazione della Commissione dell'8.12.2016 agli Stati membri sulla ripresa dei trasferimenti verso la Grecia a norma del regolamento (UE) n. 604/2013, C(2016) 8525 *final* dell'8.12.2016.

⁶ "Agenda europea sulla migrazione", COM(2015) 240 *final* del 13.5.2015.

salvare vite in mare, combattere le reti criminali di trafficanti e aiutare gli Stati membri in prima linea a far fronte all'alto numero di arrivi, così come misure a più lungo termine, ad esempio per rendere sicure le frontiere esterne dell'UE, ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare e concepire una nuova politica di migrazione legale.

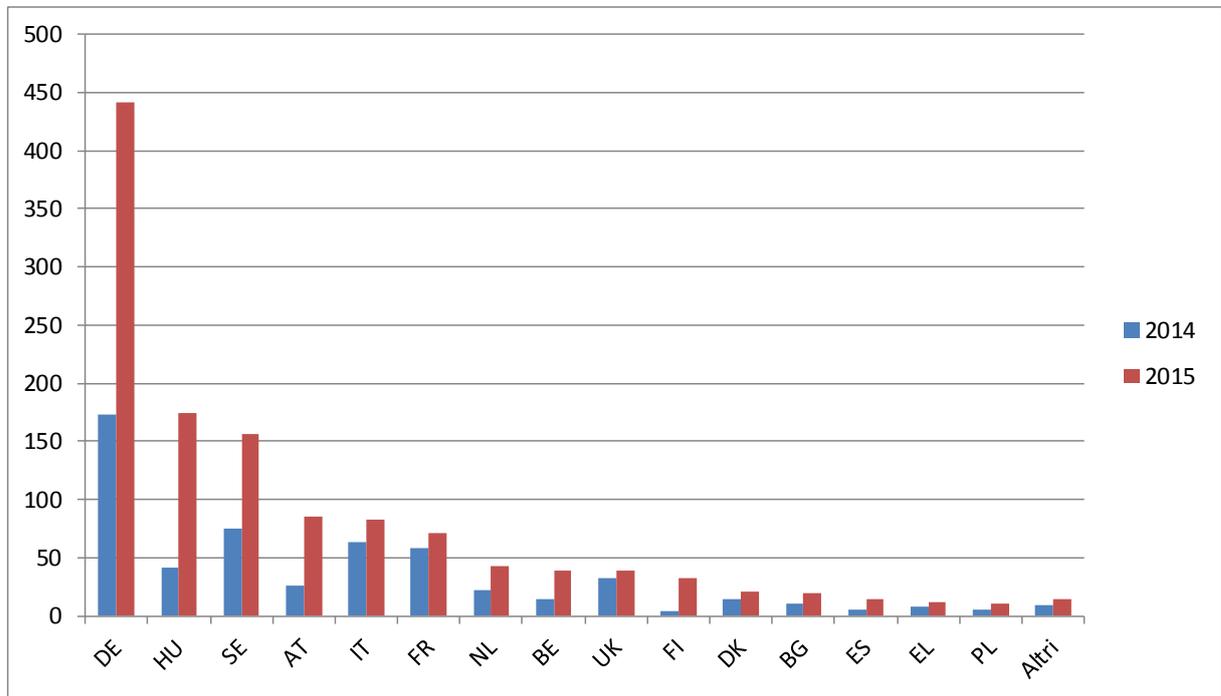
Grafico 3 – Attraversamenti illegali riscontrati delle frontiere esterne dell'UE, 2015 (2014)¹



¹ La maggior parte dei migranti registrati sulla rotta dei Balcani occidentali erano arrivati precedentemente su una delle isole greche ed erano poi usciti dal territorio dell'UE per attraversare l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia e la Serbia.

Fonte: Frontex, *Risk-analysis for 2016*.

Grafico 4 – Numero di richiedenti asilo (non provenienti dall’UE) nell’UE, 2014 e 2015
(migliaia)



Fonte: Eurostat.

Il “sistema basato sui punti di crisi” (*hotspot approach*)

11. Una delle misure operative maggiormente importanti proposte nell’Agenda è l’adozione di un nuovo “sistema basato sui punti di crisi” (*hotspot approach*) per la gestione del massiccio afflusso di migranti. Detto sistema è stato concepito come risposta immediata ad una grave crisi migratoria e ha dovuto essere attuato in circostanze mutevoli e molto difficili. Il “punto di crisi” (*hotspot*) era definito come “una zona alla frontiera esterna [dell’UE] interessata da una pressione migratoria sproporzionata”. La maggior parte dei migranti entra nell’UE presso questi *hotspot* e, secondo la Commissione, è qui che l’UE deve fornire assistenza operativa per far sì che i migranti in arrivo siano registrati ed indirizzati, nel modo appropriato, verso le pertinenti procedure nazionali di follow up (cfr. [grafico 5](#)).

Grafico 5 – Mappa delle ubicazioni degli *hotspot* italiani e greci e della loro rispettiva capienza¹



¹ Per l'Italia, è illustrata l'ubicazione dei sei *hotspot* originariamente previsti, due dei quali (Augusta e Porto Empedocle) non sono stati poi istituiti come *hotspot*.

Fonte: Commissione europea.

12. Il sistema basato sui punti di crisi (*hotspot approach*) è descritto in questi termini: “[...] l’Ufficio europeo di sostegno per l’asilo (EASO), Frontex ed Europol lavoreranno sul terreno con gli Stati membri in prima linea per condurre con rapidità le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo. I lavori delle agenzie saranno complementari. Chi presenterà domanda di asilo sarà immediatamente immesso in una procedura di asilo cui contribuiranno le squadre di sostegno dell’EASO trattando le domande quanto più rapidamente possibile. Per chi invece non necessita di protezione, è previsto che Frontex aiuti gli Stati membri coordinando il rimpatrio dei migranti irregolari.

Europol ed Eurojust assisteranno lo Stato membro ospitante con indagini volte a smantellare le reti della tratta e del traffico di migranti”⁷ (cfr. **riquadro 1**).

13. Il quadro operativo disciplinante il sistema basato sui punti di crisi è stato inizialmente illustrato in una “nota esplicativa” inviata dal commissario Avramopoulos ai ministri della giustizia e degli affari interni il 15 luglio 2015⁸. Detti principi sono stati ribaditi in un allegato ad una comunicazione della Commissione del settembre 2015⁹. Secondo detti principi, il sistema basato sui punti di crisi è inteso fornire alla Commissione e alle Agenzie un quadro operativo che permette di concentrare il loro sostegno (per mezzo di “squadre di sostegno per la gestione della migrazione”) dove è più necessario, coordinare i loro interventi e cooperare strettamente con le autorità dello Stato membro ospitante. Dette squadre di sostegno possono operare unicamente in partenariato con lo Stato membro ospitante e sotto il completo controllo di quest’ultimo, poiché solo alle autorità nazionali compete istituire (con il sostegno dei finanziamenti UE, se necessario) e gestire infrastrutture di accoglienza e registrazione ben funzionanti ed attuare le pertinenti procedure di registrazione e di follow up.

Riquadro 1 – Ruolo delle Agenzie

Le Agenzie dell’UE, in base al rispettivo mandato ed alle rispettive competenze, forniscono sostegno specifico agli Stati membri ospitanti inviando squadre di esperti messi a disposizione da altri Stati membri.

Frontex

Frontex fornisce cooperazione operativa tramite operazioni congiunte e interventi rapidi, previa richiesta degli Stati membri. Invia esperti, inclusi interpreti, che fungono anche da mediatori culturali, per aiutare gli Stati membri ospitanti nell’identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte

⁷ Agenda europea sulla migrazione, pag. 6.

⁸ La nota esplicativa è consultabile al seguente indirizzo:
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10962-2015-INIT/en/pdf>.

⁹ Cfr. “Gestire la crisi dei rifugiati: misure operative, finanziarie e giuridiche immediate nel quadro dell’agenda europea sulla migrazione”, COM(2015) 490 *final* del 23 settembre 2015, in particolare l’allegato II.

digitali dei migranti all'arrivo di questi ultimi. Frontex invia anche esperti per aiutare a intervistare i migranti (tramite colloqui volontari), al fine di comprendere le rotte seguite verso l'Europa e raccogliere informazioni sulle reti e sulle operazioni dei trafficanti di migranti. Laddove necessario, gli esperti di Frontex offrono anche assistenza pre-rimpatrio e coordinano i voli di rimpatrio.

EASO

L'EASO fornisce o coordina la fornitura di sostegno operativo agli Stati membri nel quadro del proprio mandato e nel contesto di piani operativi concordati con gli Stati membri. Detto sostegno è fornito tramite l'invio di esperti della normativa applicabile in materia di immigrazione ed asilo (ed in Italia, se del caso, di ricollocazione) e delle procedure di richiesta di protezione internazionale. Gli esperti dell'EASO aiutano gli Stati membri di arrivo a registrare i richiedenti asilo e a preparare il rispettivo fascicolo di domanda d'asilo (Grecia) oppure ad individuare i candidati alla ricollocazione e a preparare il rispettivo fascicolo di ricollocazione (Italia).

Europol

Europol invia squadre di investigatori per assistere le autorità nazionali a prevenire il sorgere di o smantellare le reti di criminalità organizzata coinvolte nel traffico di migranti e in altre gravi forme di crimine organizzato, nonché a identificare legami con indagini antiterrorismo. Nell'ambito delle azioni antiterrorismo dell'UE, il 10 marzo 2016¹⁰ il Consiglio "Giustizia e Affari interni" (GAI) dell'UE ha ribadito le proprie conclusioni del 20 novembre 2015¹¹, chiedendo ad Europol di sviluppare ed attuare, in cooperazione con gli Stati membri, un meccanismo che preveda il distacco di agenti¹² presso i punti di crisi (*hotspot*) a sostegno del "processo di verifica" (*screening process*, chiamato anche "verifiche di sicurezza in seconda linea").

Procedure di follow up

14. Dopo esser stati oggetto di registrazione e di rilevamento delle impronte digitali, i cittadini di paesi non-UE giunti nell'UE in modo irregolare dovrebbero essere poi indirizzati

¹⁰ Conclusioni del Consiglio GAI del 10 marzo 2016, pubblicate su www.consilium.europa.eu.

¹¹ Conclusioni del Consiglio GAI del 20 novembre 2015, pubblicate su www.consilium.europa.eu.

¹² Il meccanismo che prevede il distacco di agenti implica che Europol formerà un pool di investigatori, tramite distacco da parte dei rispettivi Stati membri, da utilizzare sul campo al fine di potenziare le verifiche di sicurezza presso punti cruciali della frontiera esterna dell'UE.

verso una delle tre procedure seguenti¹³ (cfr. il diagramma di flusso “Sistema basato sui punti di crisi” nell’allegato II):

- il sistema nazionale di asilo del paese di arrivo (se il migrante presenta domanda d’asilo e si ritiene che necessiti di protezione internazionale);
- il sistema di ricollocazione di emergenza (cfr. paragrafo 16; oppure
- il sistema di rimpatrio (*return system*), se il migrante non richiede protezione internazionale o se si ritiene che non necessiti di protezione internazionale.

15. Il sistema di asilo ed il sistema di rimpatrio sono parti complementari di una gestione efficace dei flussi migratori e sono disciplinati dagli esistenti regolamenti e direttive UE in materia, quali il regolamento EURODAC (sul rilevamento delle impronte digitali), il regolamento di Dublino (cfr. paragrafo 6), la direttiva sulle procedure d’asilo, la direttiva sulle condizioni di accoglienza e la direttiva Rimpatri.

16. Il sistema di ricollocazione, invece, è un meccanismo temporaneo mirante a redistribuire le persone “in evidente bisogno di protezione internazionale”, in modo da garantire un’equa condivisione dell’onere tra gli Stati membri e far diminuire la pressione sugli Stati membri in prima linea. La Commissione europea ha proposto detto sistema di ricollocazione nel maggio 2015, nel quadro dell’Agenda europea sulla migrazione: si tratta in realtà di un’esenzione temporanea dal meccanismo di Dublino (descritto precedentemente al paragrafo 6). A causa dell’ingente numero di arrivi e dell’enorme pressione sui sistemi di asilo e sulle strutture di accoglienza degli Stati membri in prima linea, la Commissione ha proposto di ricorrere al sistema di risposta di emergenza previsto dal TFUE¹⁴. Questa proposta ha condotto a due decisioni del Consiglio, entrambe adottate nel

¹³ “Sullo stato di attuazione delle azioni prioritarie intraprese nel quadro dell’agenda europea sulla migrazione”, COM(2016) 85 *final* del 10.2.2016.

¹⁴ Articolo 78, paragrafo 3, del TFUE: “Qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo”.

settembre 2015¹⁵, che hanno istituito un sistema temporaneo di ricollocazione. Detto sistema mirava a ricollocare, dalla Grecia e dall'Italia ad altri Stati membri nel periodo settembre 2015 - settembre 2017, circa 106 000 persone che ne avevano fatto richiesta e che erano in evidente bisogno di protezione internazionale; questi altri Stati membri sarebbero poi divenuti responsabili dell'esame delle domande di asilo dei migranti.

17. Il sistema basato sui punti di crisi, incentrato sull'identificazione, la registrazione e il rilevamento delle impronte digitali dei migranti all'arrivo di questi ultimi, mira dunque a facilitare l'attuazione di dette procedure di follow up e può persino essere visto come una condizione necessaria all'efficace funzionamento di tali procedure.

Misure collegate

18. L'Agenda europea sulla migrazione, oltre alle varie misure a breve termine proposte, fra cui il sistema basato sui punti di crisi e il meccanismo temporaneo di ricollocazione, includeva anche altre misure, a più lungo termine, miranti a gestire meglio la migrazione: ad esempio, migliore gestione delle frontiere e misure volte ad affrontare le cause profonde della migrazione irregolare. Di seguito vengono succintamente illustrate molte delle più importanti misure decise nel corso del periodo esaminato.

Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa

19. Il Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa è stato istituito in occasione del vertice sulla migrazione tenutosi a La Valletta (Malta) il 12 novembre 2015. Dati i livelli, mai raggiunti prima, di migrazione irregolare dell'epoca, è stato creato detto Fondo fiduciario per sostenere i paesi africani maggiormente fragili e colpiti nella regione del Sahel e nella zona

¹⁵ Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio del 14 settembre 2015 (GU L 239 del 15.9.2015, pag. 146) e decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio del 22 settembre 2015 (GU L 248 del 24.9.2015, pag. 80) che istituiscono misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia. In origine, le due decisioni avevano previsto che 160 000 persone avrebbero dovuto essere ricollocate dall'Italia, dalla Grecia e dall'Ungheria; in seguito la cifra è stata rivista in 106 000 persone unicamente dall'Italia e dalla Grecia. In base a dette decisioni, la ricollocazione verrebbe applicata unicamente ai migranti cittadini di paesi per i quali il "tasso di riconoscimento", in termini di decisioni di concessione della protezione internazionale, fosse [almeno] pari al 75 % in base agli ultimi dati Eurostat.

del Lago Chad, del Corno d’Africa e dell’Africa settentrionale. La finalità di detto Fondo fiduciario è contribuire ad affrontare le cause profonde della destabilizzazione, del fenomeno degli sfollati e della migrazione irregolare nei paesi di origine, di transito e di destinazione, promuovendo opportunità economiche e pari opportunità, nonché sicurezza e sviluppo. Il Fondo fiduciario riunisce fondi provenienti da diversi strumenti finanziari gestiti dalla Commissione europea a valere sul bilancio dell’UE e sul Fondo europeo di sviluppo, ammontanti, al 31 dicembre 2016, a circa 2,4 miliardi di euro, cui si aggiungono ulteriori fondi, pari a 152 milioni di euro, provenienti dagli Stati membri dell’UE e da altri donatori.

Dichiarazione UE-Turchia

20. Il 18 marzo 2016, gli Stati membri dell’UE e la Turchia hanno convenuto un insieme di misure per ridurre od arrestare il flusso di migranti irregolari che dalla Turchia cercavano di raggiungere via mare le isole greche¹⁶. Ai sensi di tale dichiarazione, tutti i migranti in arrivo nelle isole greche avrebbero continuato ad essere debitamente registrati, e le autorità greche avrebbero trattato una ad una tutte le domande presso l’*hotspot* in conformità alla direttiva sulle procedure d’asilo. I migranti non richiedenti asilo, o la cui domanda di asilo era stata giudicata infondata o inammissibile ai sensi della direttiva, sarebbero stati rinviiati in Turchia. Per ogni siriano riammesso in Turchia dalle isole greche, un siriano sarebbe stato reinsediato dalla Turchia nell’UE. Ciò ha avuto un grande impatto sul funzionamento degli *hotspot* e dell’approccio basato sui punti di crisi in Grecia.

Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera

21. Nel corso dell’attuale crisi migratoria, è divenuto chiaro che lo spazio Schengen senza frontiere interne poteva essere sostenibile solo se le frontiere esterne fossero state effettivamente rese sicure e protette, un interesse comune e condiviso. Nell’Agenda europea sulla migrazione, quindi, è stata resa esplicita l’esigenza di rendere la gestione delle frontiere esterne una responsabilità condivisa degli Stati membri e dell’UE. Dando seguito a ciò, nel dicembre 2015 la Commissione ha presentato un pacchetto di misure volte a

¹⁶ Dichiarazione UE-Turchia, <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>.

mettere in sicurezza le frontiere dell'UE, gestire più efficacemente i flussi migratori e migliorare la sicurezza interna dell'UE.

22. Un elemento cruciale di tale pacchetto era la proposta di regolamento volta ad istituire una nuova Agenzia, l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, e a mettere assieme le risorse indipendenti di detta nuova Agenzia e delle autorità degli Stati membri responsabili della gestione delle frontiere. Il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno approvato in modo molto celere l'istituzione della nuova Agenzia, che è divenuta operativa il 6 ottobre 2016. Il mandato dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera¹⁷ è notevolmente più ampio di quello di Frontex; l'organico permanente dell'Agenzia sarà raddoppiato rispetto a quello di Frontex e l'Agenzia potrà attingere ad una "riserva di reazione rapida" di 1 500 esperti, riducendo così la propria dipendenza dai contributi degli Stati membri.

Quadro di finanziamento

23. I fondi e il sostegno per l'istituzione ed il funzionamento degli *hotspot* provengono da molte fonti diverse, tra le quali: l'UE, le Agenzie dell'UE, le autorità nazionali, organizzazioni internazionali e ONG.

24. I fondi UE (cfr. ***tabella 6***) comprendenti il sostegno al sistema basato sui punti di crisi sono messi a disposizione della Grecia e dell'Italia tramite le rispettive dotazioni a valere sul Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF) e sul Fondo Sicurezza interna (ISF) per il periodo 2014-2020. Sono inoltre messi a disposizione tramite il sostegno d'emergenza dell'AMIF e dell'ISF. Nel caso della Grecia, per far fronte alla situazione umanitaria è anche disponibile lo Strumento di sostegno d'emergenza¹⁸. Gli interventi finanziati tramite le dotazioni nazionali dell'AMIF e dell'ISF sono cofinanziati dagli Stati membri destinatari, ma il sostegno di emergenza può essere interamente finanziato dal bilancio dell'UE. Gli importi

¹⁷ Regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea (GU L 251 del 16.9.2016, pag. 1).

¹⁸ Regolamento (UE) 2016/369 del Consiglio, del 15 marzo 2016, sulla fornitura di sostegno di emergenza all'interno dell'Unione (GU L 70 del 16.3.2016, pag. 1).

erogati all'epoca dell'audit rappresentano anticipi versati alle autorità greche ed italiane, alle organizzazioni internazionali e alle Agenzie UE.

Figura 6 – Sostegno finanziario dell'UE (milioni di euro)

Programmi	GRECIA		ITALIA	
	Fondi assegnati	Fondi erogati	Fondi assegnati	Fondi erogati
AMIF	585	247	365	55
Programmi nazionali AMIF 2014-2020	295	45	348	44
Aiuto di emergenza AMIF a Stati membri	126	101	16	10
Aiuto di emergenza AMIF a organizzazioni internazionali / Agenzie UE	165	101	1	1
Fondo sicurezza interna (ISF)	277	75	291	36
Programmi nazionali ISF 2014-2020	215	26	245	29
Assistenza di emergenza ISF a Stati membri	52	42	46	7
Assistenza di emergenza ISF a organizzazioni internazionali / Agenzie UE	10	7	0	0
Strumento di sostegno d'emergenza (contratti stipulati)	192	127	0	0
TOTALE	1 055	448	656	91

Fonti: Commissione europea, scheda informativa *EU support to Greece* dell'8.12.2016; Allegato 8 del documento "Gestire la crisi dei rifugiati: stato di attuazione delle azioni prioritarie intraprese nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione", COM(2015) 510 *final* del 14.10.2015, aggiornato al 4.12.2016; "Hope", intranet della DG ECHO, situazione al 15.12.2016. Eventuali differenze nei totali (parziali) sono dovute ad arrotondamento.

Grecia

25. In Grecia, a causa di ritardi nell'avvio dell'attuazione dei fondi e nell'istituzione dei necessari sistemi di gestione e controllo, nonché a causa di limitazioni del bilancio nazionale per il cofinanziamento di spese dell'UE, nel 2016 non era stata confermata alcuna spesa mediante le dotazioni nazionali greche a valere sull'AMIF/ISF per il 2015¹⁹.

¹⁹ L'utilizzazione dei fondi nel 2016 sarà oggetto di una relazione che le autorità greche invieranno alla Commissione entro il 15 febbraio 2017.

La Commissione riferisce di aver assegnato più di 352 milioni di euro di finanziamenti d'emergenza (a valere sull'AMIF/ISF) dall'inizio del 2015²⁰, oltre ai 192 milioni di euro di aiuto umanitario²¹ a valere sullo strumento di sostegno d'emergenza. Il grosso di questi fondi finanziava attività sulla parte continentale della Grecia (dove, nel novembre 2016, erano ancora presenti 45 000 migranti²²), mentre, secondo stime della Commissione, quasi 100 milioni di euro sono stati concessi per il sostegno ad un'ampia gamma di attività nelle isole e presso gli *hotspot*.

26. I progetti approvati dalla Commissione nel quadro dell'aiuto d'emergenza a valere sull'AMIF e sull'ISF includono la fornitura di ripari ed alloggi, pasti, assistenza sanitaria, lavori di costruzione di sistemi idrici e igienico-sanitari, trasporto dai punti di sbarco agli *hotspot*, potenziamento della capacità delle autorità greche in materia di rilevamento delle impronte digitali e aggiornamento degli esistenti sistemi informatici usati dalla polizia ellenica per la procedura di registrazione. Poiché la maggior parte delle decisioni di concessione del sostegno di emergenza a valere sull'AMIF o sull'ISF sono state adottate a partire dall'ottobre 2015 (in genere con periodi di attuazione di 12 mesi), non erano ancora disponibili relazioni sull'utilizzo dei fondi. Lo stesso vale per gli interventi finanziati dallo strumento per il sostegno di emergenza, per i quali le prime decisioni sono state adottate nel marzo 2016. A fine febbraio 2017, la Commissione non aveva ancora ricevuto informazioni dettagliate sull'utilizzo di questi fondi.

Italia

27. La situazione in Italia è alquanto diversa da quella della Grecia. Al momento dell'audit, le spese rendicontate alla Commissione²³ nell'ambito dei programmi nazionali italiani ammontavano a 1,6 milioni di euro a valere sull'AMIF (ma non a vantaggio degli *hotspot*) ed a zero a valere sull'ISF per il periodo fino a metà ottobre 2015. Le informazioni riguardanti i

²⁰ Commissione europea, scheda informativa *EU support to Greece*, aggiornamento dell'8.12.2016.

²¹ "Hope", intranet della DG ECHO, situazione al 15 dicembre 2016.

²² "Settima relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento", COM(2016) 720 *final* del 9.11.2016.

²³ Conti presentati in data 15.2.2016 riguardanti pagamenti effettuati fino al 15.10.2015.

fondi erogati e i progetti selezionati e affidati fino a metà ottobre 2016 dovevano essere fornite nel marzo 2017.

28. Per quanto riguarda la parte di sostegno di emergenza dell'AMIF e dell'ISF, a fine 2016 all'Italia erano stati concessi 62,8 milioni. Al momento dell'audit, non erano ancora disponibile alcuna relazione sull'utilizzo di detti fondi di emergenza per gli *hotspot*.

Finanziamento indiretto tramite le Agenzie dell'UE

29. Quanto ai contributi finanziari tramite le due principali Agenzie dell'UE coinvolte (Frontex ed EASO), Frontex in origine ha stanziato 20 milioni di euro, a valere sul proprio bilancio 2016, per le spese destinate agli *hotspot*²⁴, ma nel frattempo (dati di fine novembre 2016) aveva già impegnato quasi 35 milioni di euro per tale scopo. I fondi UE assegnati all'EASO nel 2016 sono aumentati da circa 19,4 milioni di euro a 63,5 milioni di euro (compresi 26 milioni di euro a valere sull'AMIF/ISF) al fine di coprire il sostegno dell'EASO al sistema basato sui punti di crisi e al meccanismo di ricollocazione²⁵.

30. Nel 2016, Europol ha ricevuto una sovvenzione di sostegno d'emergenza dall'ISF, dell'ordine di 1,5 milioni di euro, per inviare esperti (agenti distaccati) presso gli *hotspot* al fine di espletare verifiche di sicurezza in seconda linea.

ESTENSIONE ED APPROCCIO DELL'AUDIT

31. Gli auditor della Corte hanno esaminato l'attuazione del sistema basato sui punti di crisi in Italia e Grecia nel periodo compreso tra il maggio 2015 (data in cui è stato per la prima volta annunciato nell'Agenda sulla migrazione) e la fine dell'estate 2016. L'audit è stato specificamente incentrato su due quesiti principali:

- gli *hotspot* necessari erano ben situati, erano stati istituiti tempestivamente e con capacità sufficiente a far fronte ai bisogni, affiancati da adeguati servizi di sostegno, necessari meccanismi di coordinamento e appropriate procedure di monitoraggio?

²⁴ Informazioni fornite da Frontex.

²⁵ Informazioni fornite dall'EASO.

- l'approccio basato sui punti di crisi gestiva efficacemente il flusso di migranti in arrivo, permettendo l'identificazione, la registrazione e il rilevamento delle impronte digitali di tutti i migranti, nonché il loro tempestivo indirizzamento verso la pertinente procedura di follow up (asilo, ricollocazione, rimpatrio)?

32. Gli auditor della Corte hanno focalizzato la propria attenzione sul sostegno fornito dalla stessa Commissione, da Frontex, dall'EASO e da Europol. Dall'esame è stato escluso lo specifico ruolo di Eurojust, in quanto il suo coinvolgimento negli *hotspot* era più indiretto e non vi era presenza di personale di Eurojust presso gli *hotspot*. Inoltre, gli auditor della Corte non hanno esaminato né il trattamento delle domande di asilo né le procedure di ricollocazione e di rimpatrio. Sebbene il sistema basato sui punti di crisi, di per sé, non comprenda l'attuazione di dette procedure, vi è un chiaro nesso fra i due, in quanto un efficace sistema basato sui punti di crisi è una preconditione necessaria per portare a termine con successo le procedure di follow up, così come eventuali colli di bottiglia in dette procedure possono influire negativamente sull'adeguatezza degli *hotspot*. Dato tale nesso, la Corte fa riferimento a difficoltà di attuazione di dette procedure, così come riscontrate nel corso dell'audit.

33. Il lavoro di audit ha compreso un esame documentale della documentazione disponibile, colloqui con personale della Commissione europea e delle Agenzie²⁶, con rappresentanti delle autorità nazionali in Italia e Grecia, di organizzazioni internazionali²⁷ e di organizzazioni non governative (ONG)²⁸. Sono stati inoltre effettuati sopralluoghi presso diversi *hotspot* (Pozzallo e Trapani in Italia, Lesbo, Chio e Lero in Grecia) e presso le task force regionali in Italia e Grecia. Si è tenuto conto del fatto che la recente situazione di crisi e i frequenti cambiamenti delle circostanze nel settore della gestione dei flussi migratori hanno creato un ambiente difficile ed estremamente mutevole in cui operare per la Commissione, le Agenzie e gli Stati membri.

²⁶ EASO, Frontex, Europol.

²⁷ Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), Comitato internazionale della Croce Rossa.

²⁸ Amnesty International, Save the Children, Terre des Hommes.

OSSERVAZIONI

Istituzione degli hotspot

34. Gli auditor della Corte hanno verificato: se gli *hotspot* siano stati istituiti in modo tempestivo e se il loro numero, la loro ubicazione e la loro capienza siano appropriati per gli effettivi bisogni; se siano stati forniti adeguati servizi di sostegno; se sia stato posto in essere il necessario coordinamento e se le procedure di monitoraggio siano appropriate.

La creazione degli *hotspot* è stata più lenta del previsto e l'attuale capacità di accoglienza è ancora insufficiente

35. Secondo la decisione del Consiglio adottata per aiutare l'Italia e la Grecia a far fronte in modo migliore ad una situazione di emergenza (cfr. paragrafo 16), il 16 settembre 2015 questi due paesi dovevano presentare alla Commissione una tabella di marcia che comprendesse misure adeguate nei settori dell'asilo, della prima accoglienza e del rimpatrio, dirette a migliorare le capacità, la qualità e l'efficacia dei loro sistemi in questi settori.

Grecia

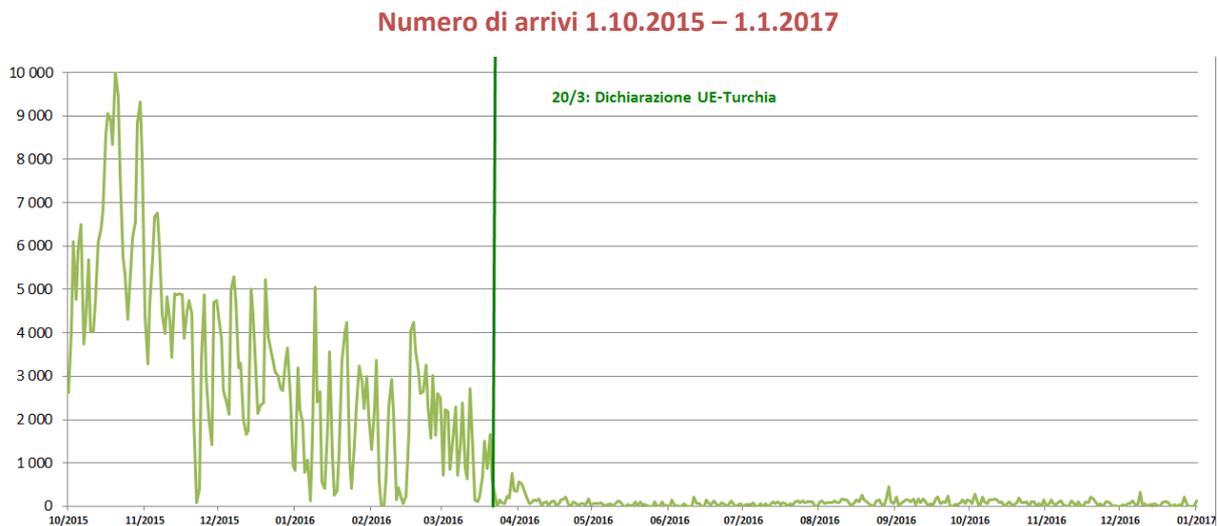
36. Nella tabella di marcia presentata alla Commissione, la Grecia ha individuato cinque hotspot da istituire entro la fine del 2015 presso le "attuali principali porte d'ingresso": Lesbo, Chio, Samo, Lero e Coo (cfr. **grafico 5**). Nel presentare le proprie osservazioni sulla tabella di marcia, la Commissione non ha sollevato interrogativi sulla prevista ubicazione degli *hotspot*, in quanto la riteneva di competenza nazionale. I dati sugli arrivi mostravano che dette isole erano in effetti in quel momento i principali punti di ingresso dei migranti nel territorio greco.

37. Gli *hotspot* a Moria (isola di Lesbo) e a Vathy (isola di Samo) sono stati costruiti utilizzando strutture preesistenti più piccole. Sulle altre isole, verso la fine del 2015 sono state create strutture di accoglienza temporanee, e nei primi mesi del 2016 le autorità greche hanno profuso notevoli sforzi per costruire i centri *hotspot* attualmente esistenti, di modo che quattro dei cinque hotspot previsti sono gradualmente divenuti più operativi nel periodo gennaio-marzo 2016. Si trattava di date successive a quanto pianificato e, di

conseguenza, l'identificazione e la registrazione di tutti i migranti in arrivo nel periodo fino al marzo 2016 non sono state del tutto garantite.

38. Nel giugno 2016, la Commissione ha valutato tutti e cinque gli *hotspot* greci come “pienamente operativi”²⁹; essi fornivano una capacità di accoglienza di un totale di 7 450 persone. Tuttavia, ciò non era sufficiente ad accogliere il numero di migranti in arrivo nel 2016, date le mutate circostanze. A seguito della chiusura della rotta dei Balcani occidentali e della dichiarazione UE-Turchia, i nuovi arrivi sono notevolmente diminuiti (cfr. **grafico 7**) fino a circa 50 al giorno nel periodo maggio-giugno (rispetto ad una media giornaliera di circa 2 000 in gennaio-febbraio). A partire dal luglio 2016, sono di nuovo aumentati, fino a più di 100 al giorno a fine agosto. Anche con molti meno arrivi rispetto al periodo precedente, nel complesso vi sono ancora più migranti che arrivano negli *hotspot* di quanti vanno via da essi. Dopo il sopralluogo degli auditor della Corte (luglio 2016), la popolazione di migranti sulle isole è cresciuta da 8 502 di inizio luglio a 12 515 di inizio settembre e 16 250 di inizio novembre³⁰.

Grafico 7 – Arrivi via mare sulle isole greche



Fonte: Commissione europea.

²⁹ “Quarta relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento”, COM(2016) 416 *final* del 15.6.2016.

³⁰ Le fonti per il numero di migranti presenti nelle isole sono: l’UNHCR, la polizia ellenica, la “Settima relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento” della Commissione europea.

39. In precedenza, i migranti che arrivavano negli *hotspot* venivano trasferiti dopo pochi giorni, una volta completate l’iniziale identificazione, la registrazione e il rilevamento delle impronte digitali, in Grecia continentale. In seguito alla dichiarazione UE-Turchia, detta situazione è mutata. Ai nuovi arrivati non veniva più consentito partire alla volta della Grecia continentale; dovevano invece presentare la propria domanda di asilo presso l’*hotspot*. La natura del soggiorno dei migranti presso gli *hotspot* è mutata da transito di pochi giorni a soggiorno molto più lungo (di mesi).

40. Quindi gli *hotspot*, in particolare quelli di Lesbo, Chio e Samo, sono drammaticamente sovraffollati, poiché più migranti arrivano sulle isole greche di quanti vadano via da esse³¹. Le condizioni materiali nei campi (qualità del cibo, scarsità di coperte e mancanza di privacy, accesso insufficiente all’assistenza medica, penuria d’acqua) sono state criticate da ONG quali Amnesty International³², Human Rights Watch³³ e Save the Children³⁴. Le unità abitative per i rifugiati (edifici prodotti in serie, simili a container) sono molto affollate, al punto che molti migranti si sono costruiti ripari ad hoc attorno al perimetro degli hotspot (cfr. **riquadro 2**).

Riquadro 2 – Problematiche nelle isole greche che ospitano un *hotspot*

A Chio, alcune persone erano fuggite dal campo principale (in parte perché temevano per la propria incolumità a causa di alterchi presso gli *hotspot*) e dormivano alla buona presso il porto principale nel centro di Chio. Vi era poca sicurezza e insufficiente accesso ai servizi di base. A Lero, al momento del

³¹ Come riconosciuto dalla Commissione nella terza relazione sui progressi compiuti nell’attuazione della dichiarazione UE-Turchia: “Il costante [...] flusso di arrivi e il ritmo lento dei rimpatri hanno sottoposto a pressione crescente le capacità di accoglienza sulle isole greche. Di conseguenza, i punti di crisi greci sono sempre più sovraffollati e le condizioni di vita sono difficili e talvolta pericolose [...]”.

³² Amnesty International, *Greece: Refugees detained in dire conditions amid rush to implement EU-Turkey deal*, 7 aprile 2016, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/04/greece-refugees-detained-in-dire-conditions-amid-rush-to-implement-eu-turkey-deal/>.

³³ Human Rights Watch, *Greece: Refugee “Hotspots” Unsafe, Unsanitary*, 19 maggio 2016, <https://www.hrw.org/news/2016/05/19/greece-refugee-hotspots-unsafe-unsanitary>.

³⁴ Save the Children, *Aid organisation calls for urgent action after fire in Moria detention centre on Lesbos*, 20 settembre 2016, <https://www.savethechildren.net/article/aid-organisation-calls-urgent-action-after-fire-moria-detention-centre-lesvos>.

sopralluogo degli auditor della Corte (inizi di luglio) vi era meno sovraffollamento, ma pochi giorni dopo sono scoppiati disordini e alcuni edifici sono stati danneggiati. A Lesbo, il campo di Moria è stato gravemente danneggiato dal fuoco quando si sono verificati disordini a Settembre. Tutte e tre le isole sperimentano difficoltà nell'ospitare e allestire *hotspot* sul proprio territorio, in termini di infrastrutture, servizi di sostegno o contrarietà dei residenti o degli operatori turistici.

41. Nelle parti dedicate agli alloggi spesso non vi era alcuna separazione tra uomini soli e altre categorie come donne sole, famiglie o minori. Si stima che vi siano circa 2 500 minori non accompagnati (settembre 2016³⁵) ed il paese non dispone di posti sufficienti in strutture ad hoc per alloggiarli in conformità alle norme internazionali³⁶. Di conseguenza, molti minori non accompagnati sono stati tenuti per lunghi periodi negli *hotspot* in condizioni non appropriate³⁷, nonostante la legge disponga che ad essi venga data priorità³⁸ (cfr. **riquadro 3**).

Riquadro 3 – Condizioni di accoglienza dei minori non accompagnati

Gli auditor della Corte hanno constatato che nell'*hotspot* di Moria (Lesbo) i minori non accompagnati (al momento del sopralluogo circa 90) erano tenuti in condizioni restrittive all'interno del campo, separati dagli adulti. La maggior parte era lì da più di tre mesi, a seguito della dichiarazione UE-Turchia. Secondo quanto riportato, a metà luglio, dall'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali, le ragazze non accompagnate avevano continuato ad essere alloggiate insieme ai ragazzi non accompagnati per più di due settimane; l'unica misura di sicurezza era la possibilità di chiudere a chiave la porta della stanza da letto di notte. Altri 60 minori non accompagnati sono stati alloggiati in ripari aperti al di fuori del campo a Mitilene.

Al momento del sopralluogo degli auditor della Corte a Lero, i 39 minori non accompagnati non erano separati dagli adulti, ma tenuti assieme a questi ultimi nel centro di Lepida. In precedenza,

³⁵ “Sesta relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento”, COM(2016) 636 *final* del 28.9.2016.

³⁶ Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo. I principi fondamentali della Convenzione vengono ribaditi anche nelle varie componenti del CEAS.

³⁷ Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), *Weekly note on the temporary deployment of FRA fundamental rights experts to Greece – Week 18 July-22 July 2016*, Vienna, 25 luglio 2016.

³⁸ Cfr. articolo 31, paragrafo 7, lettera b), della direttiva sulle procedure d'asilo.

erano stati sistemati in una struttura aperta (PIKPA) assieme ad altri gruppi vulnerabili, ma, secondo i funzionari del RIS (Servizio greco di accoglienza e identificazione), il precedente gestore del RIS li aveva fatti trasferire per la loro stessa protezione. Senza una protezione adeguata, specifica per minori, a Lepida erano sottoposti a restrizioni e il loro benessere era messo a rischio da tale trattamento. A Chio, i minori non accompagnati erano alloggiati anche senza separazione dagli adulti.

42. Anche il personale delle Agenzie era esposto a proteste violente ed aggressioni; il personale UE e di altre organizzazioni ha dovuto essere evacuato, e parte delle strutture dell'*hotspot* sono state distrutte o danneggiate.

43. La sicurezza e salubrità, di competenza dello Stato membro, non erano state oggetto di adeguata valutazione in fase di pianificazione. Inizialmente, non era stato redatto alcun piano di sicurezza e i campi non erano dotati di uscite di emergenza. Questioni attinenti la sicurezza sono state discusse in una serie di riunioni di coordinamento, nel corso delle quali la Commissione e le Agenzie dell'UE, d'accordo con le autorità greche, hanno elaborato un piano di sicurezza e procedure d'emergenza.

Italia

44. Anche l'Italia nel settembre 2015 ha presentato una tabella di marcia comprendente misure volte a potenziare i propri sistemi nel campo dell'asilo, della prima accoglienza e del rimpatrio. Questa tabella di marcia prevedeva in totale sei *hotspot*, da istituire e rendere operativi entro la fine del 2015, per una capienza complessiva di 2 500 posti. Nelle proprie osservazioni sulla tabella di marcia italiana, la Commissione ha ritenuto che l'ubicazione degli *hotspot* inizialmente previsti, basata sulla disponibilità di strutture esistenti, spettasse alle autorità nazionali. Tuttavia, il piano italiano non ha tenuto conto del tempo necessario ad adattare tali strutture o le loro procedure operative; inoltre, non tutti i siti proposti erano in linea con i luoghi di sbarco più frequenti del momento.

45. A fine 2015, solo due (Lampedusa e Pozzallo) dei sei *hotspot* previsti (cfr. **grafico 5**) erano operativi, ed altri due (Trapani e Taranto) sono divenuti operativi nei primi mesi del 2016. Al momento del sopralluogo degli auditor della Corte (luglio 2016), la capienza totale dei quattro *hotspot* operativi era di 1 600 posti, chiaramente non sufficienti a far fronte ai picchi periodici di 2 000 o più arrivi al giorno. Secondo i dati forniti dalle autorità italiane, nei primi

sette mesi del 2016 circa il 70 % dei migranti sbarcava ancora al di fuori dei siti *hotspot* esistenti, facendo crescere il rischio di una incompleta registrazione dei migranti in arrivo.

46. Nel giugno 2016, per rimediare a detta situazione, le autorità italiane hanno annunciato l'istituzione di due *hotspot* aggiuntivi (in sostituzione di due che erano stati cancellati), che non erano ancora operativi a fine febbraio 2017. Inoltre, a partire da gennaio 2016 le autorità italiane e la Commissione hanno a più riprese discusso una nuova strategia che prende le mosse dal sistema basato sui punti di crisi, ma che non prevede strutture di accoglienza vere e proprie, e detta strategia è ancora in corso di attuazione. Questo approccio mira a potenziare altri porti di sbarco per consentire l'applicazione delle procedure operative standard elaborate per il sistema basato sui punti di crisi. Al contempo, tuttavia, la Commissione, nella relazione di novembre sulla ricollocazione e il reinsediamento³⁹, ha giustamente invitato l'Italia ad accelerare l'apertura dei due *hotspot* aggiuntivi già annunciati.

47. Un grande problema per l'Italia è il crescente numero di minori non accompagnati giunti nel 2016, più di 20 000 a fine settembre 2016⁴⁰. Poiché nelle regioni in cui hanno luogo gli sbarchi scarseggiano apposite strutture per minori, questi ultimi permangono troppo a lungo presso gli *hotspot*, che non sono adatti ai loro bisogni specifici.

Il sostegno dalle Agenzie dell'UE è stato notevole, ma dipende ancora fortemente dalla messa a disposizione di sufficienti risorse da parte degli Stati membri

48. La fornitura di servizi di sostegno da parte della Commissione europea e delle Agenzie dell'UE si basa su richieste delle autorità italiane e greche. In relazione agli *hotspot*, entrambi i paesi hanno in primo luogo specificato le proprie necessità di sostegno nelle rispettive tabelle di marcia. Detto sostegno consiste principalmente di esperti degli Stati membri, inviati tramite Frontex e l'EASO, per coadiuvare le attività di identificazione, controllo della cittadinanza, registrazione, rilevamento delle impronte digitali e debriefing. Frontex assiste inoltre con i rimpatri. In Italia, l'EASO assiste nella fornitura di informazioni sulla

³⁹ COM(2016) 720 *final*.

⁴⁰ "Sesta relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento", COM(2016) 636 *final* del 28.9.2016.

ricollocazione e nel trattamento delle domande di ricollocazione, mentre in Grecia assiste nella registrazione e nel vaglio delle domande di asilo. Entrambe le Agenzie forniscono inoltre mediatori culturali. Europol svolge verifiche di sicurezza in seconda linea sui casi segnalati a seguito di attività intraprese dalle autorità dello Stato membro ospitante o segnalati a dette autorità dalle Agenzie dell'UE o da altre organizzazioni presenti.

49. Dalle relazioni delle Agenzie emerge che sono stati inviati molti meno esperti di quanti erano effettivamente necessari. Ciò è dovuto al fatto che le Agenzie dipendono dalla collaborazione degli Stati membri, che si impegnano a mettere a disposizione esperti su richiesta delle Agenzie stesse. Inoltre, né le Agenzie né gli Stati membri sia aspettavano o avevano pianificato l'accresciuto bisogno nel 2015 e nel 2016. Nel complesso, secondo Frontex, circa il 65 % delle proprie richieste di sostegno diretto per attività negli *hotspot* sono state soddisfatte tramite offerte pervenute dagli Stati membri; per l'EASO, invece, il risultato medio era persino minore (circa il 57 %). Gli Stati membri hanno solo un numero limitato di effettivi a disposizione, e in alcuni casi gli stessi Stati membri dovevano far fronte ad un elevato numero di domande di asilo, specialmente nella seconda metà del 2015.

50. Poiché gli esperti sono in genere impiegati solo per un periodo limitato (a volte sei settimane, a volte anche di meno), le Agenzie devono presentare continuamente nuove richieste per sostituire gli esperti che hanno completato il proprio incarico. Questa frequente rotazione ovviamente comporta una notevole perdita di efficienza, in quanto gli esperti appena arrivati necessitano di un certo tempo per adattarsi ed acquisire familiarità con la specifica situazione. Tutte le parti intervistate nel corso dell'audit hanno sottolineato l'esigenza che gli esperti vengano inviati per periodi più lunghi.

Grecia

51. In Grecia, il bisogno del sostegno di Frontex per l'identificazione e la registrazione è molto diminuito, dato il minor numero di arrivi dopo la dichiarazione UE-Turchia. Il bisogno dell'assistenza dell'EASO, invece, è aumentato da allora, poiché la maggioranza dei migranti che sono stati trasferiti in Grecia continentale nel marzo 2016 ha presentato domanda di asilo, come del resto la maggioranza dei nuovi migranti in arrivo nelle isole.

52. Nelle relazioni del settembre⁴¹ e del novembre 2016⁴², la Commissione continua ad invitare gli Stati membri ad intensificare il loro sostegno all'EASO per la fornitura di esperti, dato che il numero di esperti che vengono inviati in Grecia continua ad essere insufficiente per far fronte all'aumentato numero di domande di asilo da trattare. Ad esempio, nel settembre 2016 si era stimato che presso gli *hotspot* fossero necessarie 100 persone che gestissero le domande d'asilo (ossia, che conducessero le interviste), ma l'EASO a fine settembre 2016 ne aveva in realtà inviate soltanto 41⁴³.

53. A partire da marzo 2016, è stato inviato personale di Europol per svolgere verifiche di sicurezza in seconda linea sui casi segnalati dalla Polizia ellenica nel corso delle procedure di registrazione e di *screening*. La finalità principale di dette verifiche è individuare movimenti di sospetti terroristi e smantellare le reti di criminalità organizzata coinvolte nel traffico di migranti. Secondo le relazioni *State of Play – Hotspots* redatte dalla Commissione⁴⁴, Europol al luglio 2016 aveva inviato nelle cinque isole nove funzionari, in linea con il piano operativo concordato con la Polizia ellenica nel giugno 2016. Secondo Europol, nel settembre 2016 il primo gruppo di 10 agenti distaccati di Europol è stato inviato in Grecia. Nell'ottobre 2016, un ulteriore contingente di 16 agenti distaccati provenienti da altri Stati membri è stato inviato in tutti i cinque punti di crisi della Grecia per effettuare verifiche di sicurezza in seconda linea nelle banche dati Europol.

Italia

54. Nel complesso, le autorità italiane hanno ritenuto soddisfacente il sostegno fornito dalle Agenzie dell'UE, visto in particolare che la situazione è migliorata a partire da maggio, quando è stato possibile inviare in Italia alcuni esperti Frontex che dovevano originariamente essere inviati in Grecia. Tuttavia, la Commissione ritiene tuttora che la risposta degli Stati

⁴¹ COM(2016) 636 *final*.

⁴² COM(2016) 720 *final*.

⁴³ "Terza relazione sui progressi compiuti nell'attuazione della dichiarazione UE-Turchia", COM(2016) 634 *final* del 28.9.2016.

⁴⁴ Commissione europea, *State of Play – Hotspots*, sito Internet della DG Migrazione e affari interni, 28 luglio 2016.

membri alle richieste di invio di esperti in Italia presentate dall'EASO sia insufficiente a far fronte all'elevato numero di arrivi di persone ammissibili alla ricollocazione. A fine settembre 2016, erano stati inviati 33 esperti in materia di asilo (e 35 mediatori culturali), mentre il piano concordato con le autorità italiane prevedeva l'invio di 74 esperti⁴⁵.

55. Nel settembre 2016, l'Italia ha accettato che Europol fosse coinvolta sul campo per effettuare verifiche di sicurezza in seconda linea, come richiesto dal Consiglio. Europol ha contribuito a un piano operativo e stava predisponendo l'invio di agenti distaccati. Nell'ottobre 2016, l'Italia ha chiesto inoltre il sostegno di Europol per effettuare verifiche di sicurezza supplementari relative alla ricollocazione⁴⁶.

La Commissione ha svolto un ruolo di coordinamento attivo

56. Il "sistema basato sui punti di crisi" (*hotspot approach*) comprende una moltitudine di attori a diversi livelli. Ciò significa che, per assicurare il corretto funzionamento degli *hotspot*, le attività della Commissione europea, delle agenzie dell'UE, delle autorità nazionali (a livello sia centrale che locale), delle organizzazioni internazionali (UNHCR e OIM) e delle ONG devono essere bene coordinate.

57. Il coordinamento ha luogo a livello UE, nazionale, operativo e di *hotspot*. In entrambi i paesi, il coordinamento è stato facilitato dalla presenza di apposito personale della Commissione e delle Agenzie dell'UE.

Grecia

58. In Grecia, il coordinamento centrale ha luogo nell'ambito di una riunione di coordinamento inter-agenzie, alla quale partecipano tutte le varie autorità nazionali, la Commissione, le Agenzie dell'UE e le principali organizzazioni internazionali. Il sostegno della Commissione è fornito dal Servizio di assistenza per le riforme strutturali (SRSS), un nuovo servizio creato da tale istituzione nel 2015, e da personale di altri servizi della Commissione.

⁴⁵ COM(2016) 636 *final*.

⁴⁶ Informazioni fornite da Europol.

Il Direttore del SRSS presiede detta riunione inter-agenzie, che si tiene ogni due settimane ad Atene.

59. Un motivo di preoccupazione, lamentato da tutti gli attori intervistati nel corso della visita di audit in Grecia, era l'assenza di procedure operative standard per gli *hotspot*. Sebbene la tabella di marcia greca⁴⁷ le definisse un obiettivo cruciale per tutti i centri di accoglienza, tali procedure non sono mai state adottate. Nei primi mesi del 2016, il governo greco le stava preparando, e la Commissione ha presentato osservazioni su detta bozza. Tuttavia, la dichiarazione UE-Turchia ha modificato in modo sostanziale il funzionamento degli *hotspot*. In parallelo, la Grecia ha approvato una nuova normativa, che ha trasformato il Servizio di prima accoglienza in Servizio di accoglienza e identificazione, assegnandogli nuovi compiti. Ciò ha anche interrotto l'elaborazione delle procedure operative standard e ha reso necessaria la loro revisione. Al momento della visita degli auditor della Corte, la Grecia non aveva ancora completato la revisione della bozza di procedure operative standard, nonostante la Commissione lo avesse richiesto a più riprese.

60. Il coordinamento a livello operativo viene prestato tramite la task force regionale dell'UE⁴⁸, che ha sede presso il porto del Pireo ad Atene. Questo organismo è stato concepito per far sì che le Agenzie dell'UE possano riunirsi periodicamente al fine di facilitare il coordinamento generale e scambiare informazioni tra i differenti attori, secondo i rispettivi mandati. Anche la Commissione europea è presente a tali riunioni e le presiede. Il ruolo della task force nel quadro del sistema basato sui punti di crisi, però, non è definito in modo molto chiaro, e le autorità nazionali non partecipano alle riunioni della task force.

⁴⁷ Tabella di marcia sull'attuazione in Grecia del sistema di ricollocazione e dei punti di crisi, 29 settembre 2015, pagg. 6 e 15.

⁴⁸ Cfr. allegato II della comunicazione "Gestire la crisi dei rifugiati: misure operative, finanziarie e giuridiche immediate nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione", COM(2015) 490 *final* del 23.9.2015, ove si afferma: "In ogni Stato membro ospitante vi è una sede operativa congiunta che riunisce rappresentanti delle tre agenzie (la task force regionale dell'Unione europea, EURTF), con il compito di coordinare l'intervento delle squadre di sostegno presso i "punti di crisi" e assicurare una stretta collaborazione con le autorità nazionali dello Stato membro ospitante".

61. A livello di *hotspot*, le autorità centrali sono responsabili per la gestione complessiva degli *hotspot*, ma non hanno ancora pienamente assunto tale responsabilità. Ad esempio, non vi era una persona specificamente designata o un'autorità incaricata della gestione complessiva della struttura e delle operazioni su base permanente. Formalmente, spettava al Servizio accoglienza e identificazione gestire gli *hotspot*, ma al momento della visita degli auditor della Corte tale Servizio disponeva di un limitatissimo numero di effettivi sul campo, il che non permetteva di garantire una presenza 24 ore su 24, 7 giorni su 7. In pratica, non era chiaro a tutti gli attori quale fosse l'autorità decisionale competente incaricata dei siti.

Italia

62. In Italia, le autorità nazionali hanno dimostrato una forte titolarità del sistema basato sui punti di crisi e della relativa gestione dei flussi migratori. L'attuazione di tale sistema è di competenza di un apposito organismo italiano nell'ambito del ministero dell'Interno (Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione). La Commissione fornisce assistenza a livello centrale tramite un piccolo team di personale a Roma. Le procedure operative standard sono state redatte a questo livello da un gruppo di lavoro presieduto dal Ministero dell'Interno italiano e comprendente tutti gli attori principali (autorità italiane, Commissione europea, Frontex, Europol, EASO, UNHCR e OIM). Dette procedure sono state ufficialmente adottate e comunicate ai pertinenti attori il 17 maggio 2016. Esse forniscono orientamenti operativi per le attività svolte presso gli *hotspot*, con l'obiettivo di conseguire un flusso di lavoro standardizzato ed efficiente. La loro adozione, dopo parecchi mesi di consultazioni, è vista da tutti gli interessati come un grande passo in avanti che contribuisce a strutturare il sistema basato sui punti di crisi in Italia.

63. A livello operativo, il coordinamento è assicurato tramite la task force regionale dell'UE, che ha sede in Sicilia, a Catania. In Italia, a detta task force partecipano, oltre alle Agenzie UE e alla Commissione, anche le varie autorità italiane.

64. A livello di *hotspot*, il coordinamento e la gestione complessiva di ciascuna struttura *hotspot* spettano alle Prefetture, ma queste ultime non dispongono di una presenza permanente negli *hotspot*, diversamente dai due principali attori presenti: la Polizia di Stato (Questura) e l'entità che gestisce la struttura (spesso una ONG), ciascuno nell'ambito della

propria sfera di competenza. In pratica, ciò fa sì che si percepisca l'assenza di un "punto focale" chiaramente definito per ciascun *hotspot*, come sottolineato da vari attori.

Viene effettuato un monitoraggio periodico, ma la misurazione della performance a livello di *hotspot* può essere migliorata

65. In seguito all'Agenda europea sulla migrazione, la Commissione europea ha prodotto numerose relazioni sulla gestione della crisi dei rifugiati in generale. In particolare, l'attuazione del sistema basato sui punti di crisi viene discussa nelle relazioni sulla ricollocazione e il reinsediamento⁴⁹. Dette relazioni sono state pubblicate con cadenza mensile dal marzo 2016 e comprendono una parte sull'attuazione delle tabelle di marcia in Grecia ed in Italia che è strettamente connessa al sistema basato sui punti di crisi. L'obiettivo di queste relazioni è fornire un quadro aggiornato della situazione, quantitativo e qualitativo, che sintetizzi i progressi compiuti e le problematiche individuate; esse includono inoltre raccomandazioni formulate dalla Commissione europea ed indirizzate a tutti gli attori coinvolti. Osservazioni sulla situazione negli *hotspot*⁵⁰ sono contenute anche nelle distinte relazioni sui progressi compiuti nell'attuazione della dichiarazione UE-Turchia. Infine, relazioni ad hoc o comunicazioni specifiche⁵¹ e schede informative completano il quadro di rendicontazione consolidata.

66. Le periodiche comunicazioni della Commissione europea sul "sistema basato sui punti di crisi" (*hotspot approach*) contribuiscono ad un quadro di rendicontazione trasparente e aperto circa l'attuazione di detto sistema. L'aspetto qualitativo delle relazioni (problematiche identificate, raccomandazioni, ecc...) dimostra la volontà della Commissione

⁴⁹ La relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento risponde all'obbligo di cui all'articolo 12 delle decisioni (UE) 2015/1523 e 2015/1601 del Consiglio: riferire due volte l'anno sull'attuazione delle decisioni stesse e sull'attuazione della tabella di marcia.

⁵⁰ Cfr. COM(2016) 634 *final*, contenente ad esempio osservazioni sul numero di arrivi nelle isole greche, sul sovraffollamento degli *hotspot*, sulla mancanza di un coordinatore permanente degli *hotspot* greci e sulla necessità di adottare procedure operative standard.

⁵¹ Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio "Valutazione del piano d'azione della Grecia per rimediare alle gravi carenze individuate nella valutazione del 2015 dell'applicazione dell'acquis di Schengen nel settore della gestione delle frontiere esterne", COM(2016) 220 *final* del 12.4.2016.

europea di effettuare un monitoraggio dei progressi compiuti ed informare in proposito⁵². La Corte ha tuttavia osservato quanto segue:

- nonostante la Commissione continui ad esortare le autorità italiane ad accrescere il numero di *hotspot*⁵³, non è disponibile alcuna analisi costi-benefici che raffronti l'apertura di ulteriori siti *hotspot* con il recente piano di applicare sistematicamente il sistema basato sui punti di crisi in tutti i porti di sbarco non dotati di strutture di accoglienza;
- gli *hotspot* sono operativi da più di un anno, ma non è stato definito alcun quadro di monitoraggio della performance, a livello di singolo *hotspot*, per monitorare l'efficienza delle operazioni e l'utilizzo delle risorse (quali personale e attrezzature), per individuare e porre rimedio a potenziale capacità inutilizzata e/o potenziali colli di bottiglia, e per facilitare l'individuazione di migliori pratiche, la condivisione degli insegnamenti tratti e, ove necessario, cambiamenti;
- nonostante la Commissione provi a consolidare i dati delle autorità nazionali e delle Agenzie dell'UE, alcuni di questi dati, quali il lasso di tempo che i migranti trascorrono negli *hotspot* in attesa di essere registrati e completare la propria domanda di asilo (Grecia), non vengono condivisi; inoltre, alcuni dati essenziali, quali il numero totale di migranti identificati e registrati negli *hotspot* o di quelli che ricevono un decreto di rimpatrio, oppure il numero di persone effettivamente rimpatriate (Italia), non sono trattati o non sono pubblicati.

⁵² Sebbene la Commissione non nasconda le difficoltà o la mancanza di progressi, ove constatate, a volte sembra troppo ottimista, ad esempio nel documento COM(2016) 636 *final*, nel quale giudica ancora valido l'obiettivo di portare a termine 6 000 ricollocazioni al mese. La Commissione aveva per la prima volta calcolato questo obiettivo mensile nella prima relazione sulla ricollocazione del 16 marzo 2016 (COM(2016) 165 *final*), ma poiché non si era riusciti a ricollocare 6 000 persone nemmeno nel primo intero anno di attuazione delle decisioni sul ricollocamento, sarebbe stato necessario un obiettivo mensile di oltre 8 000 ricollocazioni se si fosse dovuto rispettare l'impegno di ricollocare complessivamente 106 000 persone entro settembre 2017. Anche tenendo conto del recente modesto incremento nella velocità delle ricollocazioni, questo obiettivo complessivo sembra proprio fuori portata.

⁵³ Cfr. ad esempio il documento COM(2016) 636 *final*.

Efficacia del sistema basato sui punti di crisi

67. La Corte ha verificato se il sistema basato sui punti di crisi avesse permesso l'identificazione, la registrazione e il rilevamento delle impronte digitali di tutti i migranti, nonché se avesse garantito il tempestivo indirizzamento dei migranti verso le pertinenti procedure di follow-up (asilo, ricollocazione, rimpatrio).

Il sistema basato sui punti di crisi ha migliorato il tasso di registrazione e di rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo

68. L'obiettivo primario del sistema basato sui punti di crisi era di contribuire al miglioramento della gestione delle frontiere assicurando la corretta identificazione, la registrazione e il rilevamento delle impronte digitali di tutti i migranti in arrivo. Ciò rappresenta inoltre un prerequisito per il corretto indirizzamento dei migranti verso la procedura nazionale di asilo, il sistema di ricollocazione d'emergenza o la procedura di rimpatrio.

69. Nel corso dell'identificazione, vengono determinati i dati personali dei migranti e viene vagliata la loro nazionalità (screening), ed al contempo si individuano casi di persone vulnerabili per accordar loro trattamento prioritario. Successivamente, nel corso della registrazione, vengono rilevate le impronte digitali, così come disposto dal regolamento Eurodac, e queste ultime vengono inserite in Eurodac, la banca dati UE di impronte digitali. I migranti vengono fotografati, ed i loro dati, inseriti nelle pertinenti banche dati europee e internazionali, sono oggetto di controlli incrociati; viene verificata l'autenticità di eventuali documenti di cui dispongano e la polizia svolge controlli di sicurezza.

70. La polizia svolge queste procedure iniziali con il sostegno di Frontex tramite una serie di azioni successive all'interno dell'area di lavoro dell'*hotspot*⁵⁴. In questa fase, o in qualunque altra fase successiva, i migranti possono esprimere la propria volontà di chiedere asilo (cfr. anche il diagramma di flusso "Sistema basato sui punti di crisi" nell'*allegato II*).

⁵⁴ In Italia anche in porti di sbarco situati al di fuori dei "punti di crisi" (*hotspot*).

71. In Grecia, al momento della visita degli auditor della Corte (luglio 2016), i migranti erano oggetto di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali entro tre giorni dal loro arrivo⁵⁵ sulle isole. Stando ai dati della Commissione, dal marzo 2016 gli *hotspot* greci sono stati in grado di svolgere tali compiti in modo corretto per praticamente tutti i migranti. Ciò costituisce un sostanziale miglioramento rispetto al tasso di registrazione dell'8 % al settembre 2015⁵⁶ (nel gennaio 2016, detto tasso era già del 78 %). Questo compito è inoltre divenuto più gestibile a partire dalla dichiarazione UE-Turchia, poiché il numero di migranti in arrivo è notevolmente diminuito rispetto alle cifre del 2015.

72. In Italia, il numero di arrivi nel 2016 è rimasto simile a quello degli arrivi nel 2014 e nel 2015. Per quanto riguarda la completa registrazione dei migranti in arrivo, in Italia solo un terzo circa di essi sbarcano (e sono registrati) presso i siti *hotspot*⁵⁷, mentre la maggioranza sbarca in altri porti. Secondo le ultime informazioni fornite dalle autorità italiane⁵⁸, la percentuale di registrazioni e di rilevamento delle impronte digitali è migliorata notevolmente, passando da circa il 60 % della prima metà del 2015 ad una media del 97 % per l'intero 2016. Ciò riflette l'impatto positivo dell'applicazione del sistema basato sui punti di crisi, non solo nei quattro *hotspot*, ma anche, nel 2016, in 15 altri porti di sbarco (cfr. anche paragrafi 45-46), riducendo così il rischio che alcuni migranti entrino nel paese senza essere stati debitamente registrati e sottoposti al rilevamento delle impronte digitali.

⁵⁵ Secondo quanto disposto dall'articolo 14 del regolamento Eurodac (regolamento (UE) n. 603/2013, GU L 180 del 29.6.2013, pag. 1), ciascuno Stato membro è tenuto a procedere tempestivamente al rilevamento delle impronte digitali di tutte le dita di cittadini di paesi terzi di età non inferiore a 14 anni, che siano fermati in relazione all'attraversamento irregolare della propria frontiera. Lo Stato membro interessato deve trasmettere quanto prima, e in ogni caso entro 72 ore dopo la data del fermo, al sistema centrale le impronte digitali e gli altri dati raccolti relativi a dette persone.

⁵⁶ COM(2016) 85 *final*.

⁵⁷ Al 29 luglio 2016, il 29,7 % dei migranti sono arrivati presso un *hotspot* (*fonte*: ministero dell'Interno italiano). Ciononostante, alcuni migranti arrivati al di fuori degli *hotspot* sono stati poi in realtà trasferiti e registrati presso un *hotspot*. Nel complesso, la percentuale di migranti che sono transitati attraverso un *hotspot* per almeno parte del processo di identificazione/registrazione è stata più elevata del 29,7 % (è stimata in circa il 40 % al 30 giugno 2016, ma non sono disponibili dati esatti).

⁵⁸ Ministero dell'Interno, "Tabella monitoraggio fotosegnalamenti 2016", 11.1.2017.

Tutti i pertinenti attori con cui gli auditor della Corte hanno avuto un colloquio concordavano sul fatto che il sistema basato sui punti di crisi ha svolto un ruolo importante nel migliorare la situazione in Italia, non solo fornendo infrastrutture adeguate, ma anche stabilendo procedure standard da seguire e influenzando positivamente le pratiche in generale.

73. Inoltre, secondo il sistema basato sui punti di crisi, nel corso della registrazione i dati personali e le impronte digitali di tutti i migranti irregolari devono essere inseriti nelle varie banche dati di sicurezza nazionali, europee ed internazionali e confrontati con queste ultime, così come previsto dalla normativa disciplinante il sistema europeo comune di asilo. Tuttavia, i controlli di sicurezza da svolgere erano limitati dal quadro normativo vigente e dal modo in cui i sistemi sono concepiti. Fino al settembre 2016, in base al precedente mandato di Frontex, gli agenti distaccati Frontex potevano accedere alle banche dati europee di sicurezza e di verifica dei documenti⁵⁹ solo previa autorizzazione del paese ospitante. In Grecia, gli agenti distaccati Frontex hanno potuto contribuire a questa parte del lavoro solo tramite accordi di lavoro informali con la polizia locale.

74. A questo proposito, il nuovo regolamento relativo alla guardia di frontiera e costiera europea consente alle squadre di questa Agenzia di accedere alle pertinenti banche dati⁶⁰. Tuttavia, il problema dell'interoperabilità delle banche dati di sicurezza (mancanza di un "sistema a punto di accesso unico" che permetterebbe di consultare molteplici banche dati con un'unica ricerca) è un problema che non può essere risolto nel breve termine per i controlli di sicurezza sistematici⁶¹.

⁵⁹ Nel documento COM(2016) 85 *final* si afferma che: "Le verifiche nelle banche dati di Interpol ed europee per i controlli di sicurezza e la verifica dei documenti, in particolare il sistema di informazione Schengen, devono diventare sistematiche, rendendo accessibili le banche dati europee agli agenti distaccati di Frontex".

⁶⁰ Articolo 40, paragrafo 8, del regolamento (UE) 2016/1624.

⁶¹ Nell'allegato 3 ("Italia – Relazione sullo stato dei lavori") del documento COM(2016) 85 *final* si afferma che: "Le interconnessioni tra banche dati sono ancora limitate. In particolare, non esiste alcun collegamento diretto e automatico tra il processo di registrazione (foglio notizie) e le banche dati SIS, Europol e Interpol. Ciò andrebbe realizzato in via prioritaria al fine di consentire controlli sistematici".

Il funzionamento degli *hotspot* è danneggiato da colli di bottiglia nelle procedure di follow-up

75. Il sistema basato sui punti di crisi e quello che viene dopo sono fortemente interconnessi. Per assicurare l'efficace indirizzamento dei migranti verso la procedura di asilo e, se del caso, la successiva ricollocazione o rimpatrio, le procedure che seguono la registrazione devono essere completate in un lasso di tempo ragionevole. I migranti dovrebbero inoltre ricevere sufficienti informazioni sulle varie procedure.

Grecia

76. Di fronte all'alternativa di un rimpatrio immediato, praticamente tutti i nuovi arrivati richiedono protezione internazionale. Dato il basso numero di domande di asilo in Grecia prima del marzo 2016, il Servizio greco per l'asilo disponeva soltanto di limitati effettivi e necessitava dunque di un urgente incremento dell'organico per far fronte all'improvviso aumento nelle richieste di asilo. Tuttavia, questo aumento dell'organico non era stato pianificato prima dell'entrata in vigore della dichiarazione UE-Turchia, e le successive procedure di selezione e di formazione del nuovo personale hanno richiesto tempo; ciò ha influito negativamente sulla capacità del Servizio greco per l'asilo di trattare le richieste di asilo. Nell'agosto 2016, l'organico di detto Servizio è stato potenziato con l'assunzione di 124 persone con contratti a tempo determinato, finanziati tramite una convenzione di assistenza di emergenza AMIF conclusa con l'EASO⁶².

77. A settembre 2016⁶³, la situazione era la seguente: la maggioranza dei migranti che erano arrivati dopo il 20 marzo non aveva ancora avuto la possibilità di presentare domanda di asilo⁶⁴. L'aver dato priorità alle domande di asilo presentate dai cittadini di alcuni Stati

⁶² Informazioni fornite dalla Commissione europea.

⁶³ I dati ottenuti dalla Commissione mostrano che, a metà settembre 2016, circa un terzo dei migranti presenti al momento nelle isole aveva avuto la possibilità di presentare la propria richiesta di asilo e che solo il 20 % circa di questi era stato intervistato.

⁶⁴ L'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva sulle procedure d'asilo dispone quanto segue: "Gli Stati membri provvedono affinché chiunque abbia presentato una domanda di protezione internazionale abbia un'effettiva possibilità di inoltrarla quanto prima".

(rispetto a quelle presentate da cittadini di altri Stati)⁶⁵, nonché la mancanza di informazioni chiare ai migranti circa le procedure ed i tempi di attesa, hanno contribuito al crescere della tensione nei campi.

78. Inoltre, da marzo 2016, l'opzione della ricollocazione non è più disponibile per i migranti nuovi arrivati. Ciò fa seguito ad una decisione del Servizio greco per l'asilo ed è in linea con le posizioni espresse dagli Stati membri in seno al Consiglio Giustizia e affari interni, secondo le quali la ricollocazione dovrebbe essere orientata verso i migranti sulla terraferma arrivati prima del 20 marzo. Le due decisioni del Consiglio sulla ricollocazione non contengono una chiara base giuridica che supporti tale posizione.

79. Inoltre, come notato dalla Commissione⁶⁶, il ritmo dei rimpatri ai sensi della dichiarazione UE-Turchia è stato lento, ed anche questo ha contribuito al sovraffollamento degli *hotspot*. Poiché quasi tutti i nuovi arrivati presentano domanda di asilo, possono essere destinatari di un decreto di rimpatrio solo dopo aver ricevuto una decisione negativa in merito all'asilo e dopo aver esercitato il proprio diritto di presentare ricorso. Fino ad ora, nel periodo che va da fine marzo 2016 a inizio dicembre 2016, sono stati rimpatriati in totale 748 migranti dalle isole greche alla Turchia, su un totale di circa 17 000 arrivi⁶⁷.

Italia

80. In Italia, il sistema basato sui punti di crisi funziona così come è stato concepito, nel senso che il 97 % dei migranti in arrivo vengono registrati e sottoposti a rilevamento delle impronte digitali (cfr. paragrafo 72) e possono esprimere la volontà di richiedere asilo. Inoltre, i potenziali candidati ammissibili alla ricollocazione vengono individuati già nel corso della procedura di registrazione negli hotspot; successivamente, vengono trasferiti in appositi centri di accoglienza.

⁶⁵ Come risulta da colloqui sul posto e dai verbali delle riunioni del comitato direttivo sull'attuazione della dichiarazione UE-Turchia.

⁶⁶ COM(2016) 349 *final*; COM(2016) 634 *final*.

⁶⁷ "Quarta relazione sui progressi compiuti in merito all'attuazione della dichiarazione UE-Turchia", COM(2016) 792 *final* dell'8.12.2016.

81. Il principale problema iniziale per il sistema di ricollocazione, all'avvio dell'attuazione del sistema basato sui punti di crisi, è stato trovare candidati ammissibili interessati a parteciparvi. Attualmente, poiché i migranti ricevono migliori informazioni sulla ricollocazione, sono stati individuati più candidati nell'ambito del più strutturato sistema basato sui punti di crisi; uno dei principali colli di bottiglia della ricollocazione è adesso costituito dai pochi impegni degli Stati membri. Al 27 settembre 2016, un anno dopo l'adozione delle decisioni del Consiglio sulla ricollocazione e a metà del biennio di attuazione, solo 1 196 persone in provenienza dall'Italia erano state effettivamente ricollocate (e nessuna di queste era un minore non accompagnato); gli Stati membri avevano assunto per l'Italia 3 809 impegni formali⁶⁸ (contro un impegno complessivo di 34 953 persone da ricollocare in provenienza dall'Italia, come stabilito nelle decisioni del Consiglio).

82. Un altro collo di bottiglia è causato dal basso tasso di attuazione delle decisioni di rimpatrio che, stando ai dati forniti dalle autorità italiane, è tuttora inferiore al 20 %⁶⁹. Le difficoltà strutturali in relazione all'attuazione dei rimpatri, individuate e descritte dalle autorità italiane nella tabella di marcia, includono la limitata capienza dei Centri di identificazione ed espulsione e la mancanza di cooperazione da parte dei paesi di origine ai fini della riammissione.

83. Stante il costante elevato numero di arrivi di migranti (oltre 150 000 arrivi l'anno dal 2014), e dati i colli di bottiglia esistenti in relazione al limitato "deflusso" di migranti tramite ricollocazioni e rimpatri, nelle strutture di accoglienza per richiedenti asilo italiane potrebbe sorgere nel prossimo futuro un problema di capienza.

⁶⁸ COM(2016) 636 *final*. Il divario tra gli impegni formali (offerte degli Stati membri) e le persone effettivamente ricollocate è in parte spiegato dal tempo necessario a trattare le richieste di ricollocazione ed in parte da altri fattori individuati dalla Commissione nelle successive relazioni sulla ricollocazione e il reinsediamento, quali "rigetti ingiustificati" da parte degli Stati membri, ostacoli inerenti ai controlli di sicurezza e la necessità di una migliore capacità di trattamento delle domande in Italia.

⁶⁹ *Fonte*: Ministero dell'Interno. Tali dati si riferiscono al 2015 e ai primi sette mesi del 2016.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

84. La responsabilità per tutti gli aspetti del controllo alle frontiere e del trattamento delle domande di asilo spetta in primo luogo agli Stati membri dell'UE. La Commissione ha quindi introdotto questo nuovo "sistema basato sui punti di crisi" al fine di assistere la Grecia e l'Italia, gli Stati membri in prima linea, nel far fronte all'improvviso drammatico aumento del numero di migranti irregolari in arrivo alle rispettive frontiere esterne nel 2015-2016. Tale nuovo sistema mirava a fornire sostegno operativo agli Stati membri per far sì che i migranti in arrivo fossero oggetto di identificazione, registrazione, rilevamento delle impronte digitali e indirizzamento verso le appropriate procedure di follow up. Nel complesso, la Corte ha constatato che il "sistema basato su punti di crisi" (*hotspot approach*) ha contribuito a migliorare la gestione dei flussi migratori nei due Stati membri in prima linea, in circostanze molto difficili e continuamente mutevoli, aumentando le loro capacità di accoglienza, migliorando le procedure di registrazione e potenziando il coordinamento delle misure di sostegno.

85. In entrambi i paesi la scelta dell'ubicazione delle strutture *hotspot* ha giustamente tenuto conto dei principali punti di ingresso e della disponibilità di preesistenti strutture. Ciononostante, per istituire gli *hotspot* è occorso più tempo di quanto previsto. In Grecia, nel marzo 2016 erano operativi quattro dei cinque *hotspot* previsti e l'ultimo è divenuto operativo a giugno del 2016. In Italia, nel marzo 2016 erano operativi quattro dei sei *hotspot* previsti e due *hotspot* aggiuntivi erano tuttora in corso di istituzione, ma non ancora operativi a fine febbraio 2017. Nonostante l'ingente sostegno da parte dell'UE, alla fine del 2016 le strutture di accoglienza in entrambi i paesi non erano ancora adeguate per ricevere (Italia) o per alloggiare (Grecia) in modo appropriato il numero di migranti in arrivo. Vi era ancora una carenza di strutture adatte ad alloggiare minori non accompagnati e a trattare questi casi in linea con le norme internazionali, sia negli *hotspot* che al successivo livello di accoglienza (cfr. paragrafi 36-47).

86. La Commissione e le pertinenti Agenzie dell'UE hanno sostenuto gli sforzi degli Stati membri in prima linea fornendo esperti, risorse finanziarie e tecniche, consulenza e coordinamento. La capacità di dette Agenzie di fornire sostegno dipendeva e dipende tuttora fortemente dalle risorse offerte da altri Stati membri. Per di più, la durata del

distacco degli esperti è spesso stata molto breve, riducendo quindi l'efficienza degli esperti inviati. Si sta cercando di ovviare a dette lacune tramite i nuovi (o previsti) mandati per le Agenzie interessate (cfr. paragrafi 48-55).

87. In entrambi i paesi, il coordinamento del “sistema basato sui punti di crisi” è stato facilitato dalla presenza di apposito personale della Commissione e delle Agenzie e, a livello operativo, tramite task force regionali, sebbene il ruolo di queste ultime nel sistema basato sui punti di crisi non sia stato ancora definito in modo completo. Le procedure operative standard costituiscono un elemento essenziale per chiarire le responsabilità ed armonizzare le procedure, specie laddove siano coinvolti numerosi attori diversi, come è il caso per l'attuale sistema basato sui punti di crisi. L'Italia ha istituito procedure operative standard per gli *hotspot* e le applica sia negli *hotspot* sia in altri porti di sbarco che fungono da *hotspot*. In Grecia, non sono state ancora adottate. Il coordinamento a livello di singolo *hotspot* è ancora frammentario e sebbene si sia stabilito che la gestione complessiva degli *hotspot* sia responsabilità delle autorità centrali degli Stati membri, almeno in Grecia, queste ultime devono ancora assumere in pieno tale responsabilità. Il monitoraggio e la rendicontazione da parte della Commissione sui progressi e sui problemi negli *hotspot* sono stati effettuati con regolarità ed in modo esteso, ma alcune informazioni non vengono condivise tra i diversi portatori di interessi e manca la rendicontazione su alcuni indicatori chiave di performance (cfr paragrafi 56-66).

88. Sia in Grecia che in Italia, il sistema basato sui punti di crisi ha fatto sì che, nel 2016, la maggior parte dei migranti in arrivo sia stata oggetto di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali adeguati e che i loro dati siano stati confrontati con le pertinenti banche dati di sicurezza. In questo ambito, il sistema basato sui punti di crisi ha contribuito a migliorare la gestione dei flussi migratori (cfr. paragrafi 68-74). Detto sistema richiede inoltre che i migranti siano indirizzati verso le appropriate procedure di follow up, ossia la domanda di asilo nazionale, la ricollocazione in un altro Stato membro (se del caso) o il rimpatrio nel paese di origine (o in quello di transito). L'attuazione di dette procedure di follow up è spesso lenta e soggetta a vari colli di bottiglia e ciò può avere ripercussioni sul funzionamento degli *hotspot* (cfr. paragrafi 76-83).

89. Sulla scorta di tali conclusioni, la Corte formula le raccomandazioni seguenti. Data la continua crisi migratoria che incide sulle frontiere esterne dell'UE, le raccomandazioni da 1 a 4 si riferiscono a problematiche che dovrebbero essere affrontate con urgenza ed entro il più breve tempo possibile.

Raccomandazione 1 – Capienza degli *hotspot*

- La Commissione, insieme alle pertinenti Agenzie dell'UE, dovrebbe fornire ulteriore sostegno alla Grecia nell'ovviare all'insufficiente capienza presso gli *hotspot* tramite le seguenti misure:
 - ristrutturazione delle strutture di alloggio sulle isole nelle quali sono situati *hotspot*;
 - ulteriore accelerazione del trattamento delle domande di asilo (con il sostegno dell'EASO), fornendo al contempo ai migranti informazioni chiare su come e quando verranno trattate le loro domande;
 - applicazione delle esistenti procedure di rimpatrio, se del caso (con il sostegno di Frontex).
- La Commissione, insieme alle pertinenti Agenzie dell'UE, dovrebbe ulteriormente sostenere gli sforzi dell'Italia per aumentare il numero di *hotspot*, così come originariamente previsto, e per adottare ulteriori misure per estendere il sistema basato sui punti di crisi, affinché ricomprenda anche gli sbarchi avvenuti al di fuori dei siti *hotspot* designati.

Raccomandazione 2 – Minori non accompagnati

- La Commissione, insieme alle pertinenti Agenzie dell'UE e alle pertinenti organizzazioni internazionali, dovrebbe assistere le autorità greche ed italiane nell'adottare tutte le misure possibili per garantire che i minori non accompagnati che arrivano come migranti siano trattati in conformità alle norme internazionali, il che comprende: alloggio adeguato, protezione, accesso alle procedure di asilo e trattamento prioritario nell'ambito delle stesse, nonché presa in considerazione ai fini di un'eventuale ricollocazione.

- La Commissione dovrebbe insistere affinché venga nominato un responsabile della protezione dei minori per ciascun *hotspot*/sito.
- La Commissione e le pertinenti Agenzie dell'UE dovrebbero assistere ulteriormente le autorità competenti, fornendo loro formazione e assistenza legale, nonché continuare a monitorare la situazione e redigere relazioni sulle misure prese e sui progressi conseguiti.

Raccomandazione 3 – Invio di esperti

- La Commissione e le Agenzie dell'UE dovrebbero continuare a chiedere a tutti gli Stati membri di fornire più esperti per far meglio fronte ai bisogni attuali.
- L'invio di esperti da parte degli Stati membri dovrebbe corrispondere ai profili richiesti e coprire periodi lunghi abbastanza da rendere sufficientemente efficiente ed efficace il sostegno fornito da Frontex, EASO ed Europol alla Grecia ed all'Italia.

Raccomandazione 4 – Ruoli e responsabilità nel sistema basato sui punti di crisi

- La Commissione, insieme alle Agenzie dell'UE e alle autorità nazionali, dovrebbe definire in modo maggiormente chiaro il ruolo, la struttura e le responsabilità della task force regionale dell'UE nel sistema basato sui punti di crisi.
- La Commissione e le Agenzie dell'UE dovrebbero continuare ad insistere sulla nomina, da parte di Italia e Grecia, di un'unica persona incaricata per periodi maggiormente lunghi della gestione e del funzionamento complessivi di ogni singola area *hotspot* e ad insistere sull'instaurazione in Grecia di procedure operative standard riguardo agli *hotspot*.

Raccomandazione 5 – Valutazione del sistema basato sui punti di crisi

- La Commissione e le Agenzie dell'UE dovrebbero valutare, entro la fine del 2017, l'istituzione e l'attuazione del sistema basato sui punti di crisi e presentare suggerimenti per un suo ulteriore sviluppo. Tali suggerimenti dovrebbero includere un modello standard di sostegno da applicare a futuri movimenti migratori di ampia scala, la definizione di differenti ruoli e responsabilità, requisiti minimi in termini di infrastrutture e risorse umane, tipologia del sostegno da fornire e procedure operative standard.
- Questa analisi dovrebbe inoltre valutare il bisogno di ulteriori chiarimenti del quadro normativo per il sistema basato sui punti di crisi come parte della gestione della frontiera esterna dell'UE.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione III, presieduta da Karel PINXTEN, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 21 marzo 2017.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner LEHNE

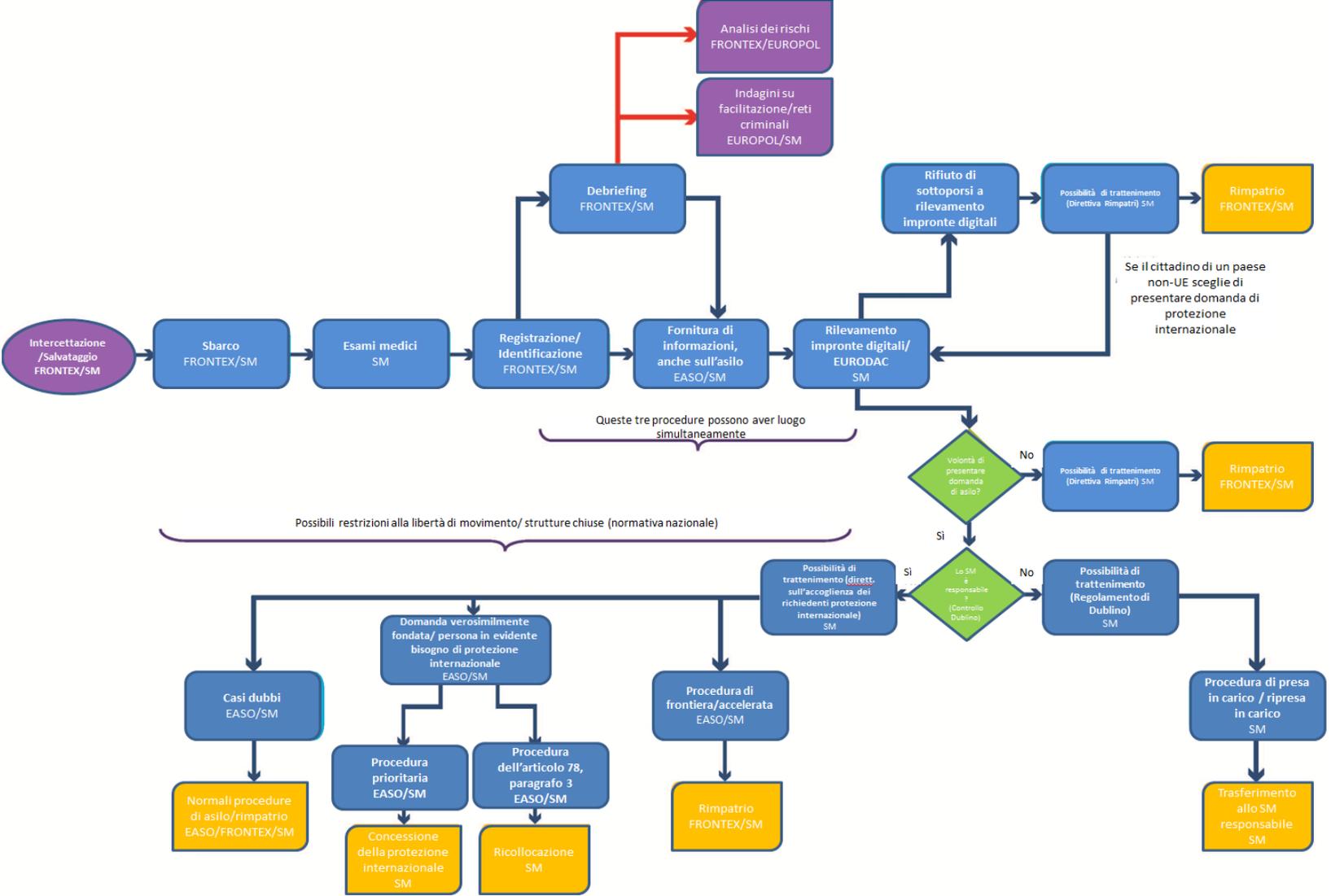
Presidente

Cronistoria della risposta dell'UE alla crisi migratoria

2015		
APRILE	1 2 3 4 5	
	6 7 8 9 10 11 12	
	13 14 15 16 17 18 19	Più di 1 000 persone annegano nel Mediterraneo, in due distinti incidenti
	20 21 22 23 24 25 26	
	27 28 29 30	
MAGGIO	1 2 3	
	4 5 6 7 8 9 10	La Commissione presenta l'Agenda europea sulla migrazione
	11 12 13 14 15 16 17	
	18 19 20 21 22 23 24	La Commissione presenta il 1° pacchetto di proposte (comprendente la ricollocazione di 40 000 persone)
	25 26 27 28 29 30 31	
SETTEMBRE	1 2 3 4 5 6	
	7 8 9 10 11 12 13	Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio che istituisce un meccanismo di ricollocazione temporanea ed eccezionale dall'Italia e dalla Grecia in altri Stati membri, che si applica a 40 000 persone in evidente bisogno di protezione internazionale
	14 15 16 17 18 19 20	Decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, e che si applica a 120 000 persone in evidente bisogno di protezione internazionale
	21 22 23 24 25 26 27	
	28 29 30	Comunicazione della Commissione "Gestire la crisi dei rifugiati: misure operative, finanziarie e giuridiche immediate nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione" Vengono presentate la tabella di marcia greca per la ricollocazione e i punti di crisi e la tabella di marcia italiana
OTTOBRE	1 2 3 4	
	5 6 7 8 9 10 11	
	12 13 14 15 16 17 18	Comunicazione della Commissione "Gestire la crisi dei rifugiati: stato di attuazione delle azioni prioritarie intraprese nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione"
	19 20 21 22 23 24 25	
	26 27 28 29 30 31	
DICEMBRE	1 2 3 4 5 6	
	7 8 9 10 11 12 13	
	14 15 16 17 18 19 20	Comunicazioni della Commissione <i>Progress Report on the Implementation of the hotspots in Greece</i> ("Attualmente vi è un solo hotspot non ancora pienamente funzionante a Moria, Lesbo") e <i>Progress Report on the Implementation of the hotspots in Italy</i> ("Lampedusa è attualmente l'unico hotspot in funzione") [trad. della Corte]
	21 22 23 24 25 26 27	
	28 29 30 31	

2016						
FEBBRAIO	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29	Comunicazione della Commissione sullo stato di attuazione delle azioni prioritarie intraprese nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione (Allegato 2 "Grecia - Relazione sullo stato dei lavori": <i>hotspot</i> di Lesbo operativo, lavori in corso per gli altri; Allegato 3 "Italia - Relazione sullo stato dei lavori": <i>hotspot</i> di Lampedusa e Pozzallo operativi)				
	MARZO	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31	Comunicazione della Commissione "Prima relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento": sia in Grecia che in Italia 4 <i>hotspot</i> operativi Dichiarazione UE-Turchia			
		APRILE	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30	Comunicazione della Commissione "Seconda relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento" Comunicazione della Commissione "Prima relazione sui progressi compiuti nell'attuazione della dichiarazione UE-Turchia"		
			MAGGIO	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29	Comunicazione della Commissione "Terza relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento"	
				GIUGNO	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30	Comunicazione della Commissione "Quarta relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento": tutti i 5 <i>hotspot</i> in Grecia operativi Comunicazione della Commissione "Seconda relazione sui progressi compiuti nell'attuazione della dichiarazione UE-Turchia"
					LUGLIO	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31
SETTEMBRE						1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30
	NOVEMBRE					1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31

Il "sistema basato sui punti di crisi" (hotspot approach)



Fonte: Commissione europea, Nota esplicativa del 15 luglio 2015.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

LA RISPOSTA DELL'UE ALLA CRISI DEI RIFUGIATI: IL "SISTEMA BASATO SUI PUNTI DI CRISI"

SINTESI

I. La Commissione ritiene che la relazione contenga un'analisi equilibrata di una tra le azioni più difficili delineate nell'Agenda europea sulla migrazione per aiutare gli Stati membri in prima linea ad affrontare pressioni migratorie immani.

La Commissione continuerà a sostenere l'Italia e la Grecia nella gestione dei flussi migratori e continuerà a cooperare strettamente con le agenzie dell'UE a tal fine.

A tale riguardo la Commissione accetta le raccomandazioni della Corte intese a sviluppare ulteriormente aspetti specifici del sistema basato sui punti di crisi (*hotspot approach*).

INTRODUZIONE

7. Prima che sia adottata qualsiasi decisione di trasferimento di un richiedente, il regolamento di Dublino tiene conto anche della mancanza di legami più forti con altri paesi dell'UE (ad esempio, legami di parentela, visto o permesso di soggiorno) e se la domanda è già stata presentata presso un altro Stato membro.

28. Sebbene all'epoca dell'audit non fosse ancora disponibile una relazione specifica sull'utilizzo dei fondi di emergenza per i punti di crisi, la Commissione stima che, dei 62,8 milioni di EUR concessi all'Italia sotto forma di finanziamenti di emergenza (dall'AMIF/ISF) fino al dicembre 2016, l'assistenza di emergenza per un importo massimo di 21,6 milioni di EUR (19,1 milioni di EUR a titolo dell'ISF e 2,5 milioni di EUR a titolo dell'AMIF) riguardi progetti comprendenti attività nei punti di crisi.

OSSERVAZIONI

39. I richiedenti asilo possono essere trasferiti verso il continente soltanto se, dopo la valutazione individuale del loro caso, sono risultati vulnerabili, ammessi a beneficiare dei trasferimenti di Dublino a causa di criteri di ricongiungimento familiare, le loro domande sono risultate ammissibili per l'esame in Grecia o sono stati giudicati ammessi a beneficiare di protezione internazionale.

46. Nel settembre 2016 le autorità italiane hanno informato la Commissione della decisione di applicare il metodo basato sui punti di crisi in sei porti di sbarco, che, pur non essendo definiti punti di crisi, avrebbero applicato le procedure operative standard dei punti di crisi.

Il 7 dicembre 2016 il Ministero dell'Interno italiano ha adottato una decisione che estendeva questo approccio ad un totale di 15 porti di sbarco.

50. Europol intende svolgere una valutazione del sistema degli agenti distaccati nella seconda metà del 2017, anche sulla base dell'esperienza acquisita. La Commissione sarà associata a pieno titolo a tale esercizio.

58. La Commissione dispone di personale dedicato ad Atene, Bruxelles e nelle isole identificate come punti di crisi per sostenere l'approccio basato sui punti di crisi.

78. Le decisioni del Consiglio sulla ricollocazione istituiscono misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, per aiutarli ad affrontare meglio una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi nel loro territorio (articolo 1 della decisione del Consiglio). Tuttavia, sebbene l'Italia e la Grecia siano

beneficiarie a norma delle decisioni del Consiglio, non hanno l'obbligo giuridico di ricollocare i richiedenti ammissibili. Parimenti, i richiedenti non hanno un diritto soggettivo a essere ricollocati. L'Italia e la Grecia possono quindi legittimamente decidere di mantenere la competenza per un richiedente, decidendo di valutare l'ammissibilità del caso oppure, per le domande ritenute ammissibili, decidere nel merito del caso.

79. Oltre ai 748 migranti rimpatriati dalle isole greche in Turchia dalla fine di marzo all'inizio di dicembre 2016 nel quadro della dichiarazione UE-Turchia, 439 migranti che erano arrivati sul continente sono stati rimpatriati in Turchia tra il 4 aprile e il 6 dicembre 2016 nel quadro del protocollo bilaterale Grecia-Turchia. Inoltre, 393 migranti che erano arrivati sulle isole sono ritornati volontariamente nel paese di origine tra il 1° giugno e il 6 dicembre 2016, nel quadro del programma di rimpatrio volontario assistito e di reintegrazione.

81. Nella sua 10^a relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento del 2 marzo 2017, la Commissione ha spiegato che vi sono diverse ragioni, oltre alla mancanza di impegni da parte degli Stati membri (ad esempio, mancanza di una procedura ad hoc per la ricollocazione dei minori non accompagnati oppure requisiti specifici di alcuni Stati membri per quanto riguarda i colloqui di sicurezza), che contribuiscono a far sì che l'attuazione della procedura di ricollocazione di emergenza in Italia rimanga inferiore alle aspettative.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Raccomandazione 1 – Capienza degli hotspot

La Commissione accetta la raccomandazione 1.

Raccomandazione 2 – Minori non accompagnati

La Commissione accetta la raccomandazione 2.

Raccomandazione 3 – Invio di esperti

La Commissione accetta la raccomandazione 3.

Raccomandazione 4 – Ruoli e responsabilità nel sistema basato sui punti di crisi

La Commissione accetta la raccomandazione 4.

Raccomandazione 5 – Valutazione del sistema basato sui punti di crisi

La Commissione accetta la raccomandazione 5.

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM) / Inizio dell'audit	19.4.2016
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	26.1.2017
Adozione della relazione finale dopo la procedura del contraddittorio	21.3.2017
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	5.4.2017

Nel maggio 2015 la Commissione ha introdotto un nuovo "sistema basato sui punti di crisi" (*hotspot approach*) al fine di assistere la Grecia e l'Italia nel far fronte all'improvviso drammatico aumento del numero di migranti irregolari in arrivo alle rispettive frontiere esterne. Nella presente relazione, la Corte conclude che, in entrambi i paesi, il sistema basato sui punti di crisi ha fatto sì che, nel 2016, la maggior parte dei migranti in arrivo sia stata oggetto di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali adeguati e che i loro dati siano stati confrontati con le pertinenti banche dati di sicurezza. Tuttavia, nonostante l'ingente sostegno fornito dall'UE, in entrambi i paesi alla fine del 2016 le strutture di accoglienza erano ancora inadeguate. Inoltre, vi era ancora una carenza di strutture adatte ad alloggiare minori non accompagnati e a trattare questi casi in linea con le norme internazionali. Detto sistema richiede inoltre che i migranti siano indirizzati verso le appropriate procedure di follow up, ossia la domanda di asilo nazionale, la ricollocazione in un altro Stato membro o il rimpatrio nel paese di origine. L'attuazione di dette procedure di follow up è spesso lenta e soggetta a vari colli di bottiglia e ciò può avere ripercussioni sul funzionamento degli *hotspot*.

40
1977-2017



CORTE DEI CONTI EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Unione europea, 2017

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.