

Relazione speciale

Asilo, ricollocazione e rimpatrio dei migranti: è ora di intensificare gli sforzi per ovviare alle disparità tra obiettivi e risultati



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I - IX
Introduzione	01 - 15
Estensione e approccio dell'audit	16 - 21
Osservazioni	22 - 145
L'intervento dell'UE per la gestione dei flussi migratori in Grecia e in Italia era pertinente, ma non ha raggiunto le sua piena potenzialità	22 - 101
Le principali raccomandazioni sono in corso di attuazione presso gli hotspot greci e la registrazione e il rilevamento delle impronte digitali sono stati pienamente realizzati	23 - 30
Registrazione, rilevamento delle impronte digitali e debriefing di tutti i migranti presso gli hotspot e altrove	31 - 34
I sistemi temporanei di ricollocazione di emergenza non hanno conseguito i valori-obiettivo e il principale obiettivo fissati	35 - 53
I progetti esaminati nell'ambito dell'assistenza di emergenza e dei programmi nazionali nel quadro dell'AMIF hanno risposto alle esigenze individuate, ma non hanno conseguito appieno i rispettivi valori-obiettivo	54 - 82
Il sostegno operativo fornito dalle agenzie dell'UE non è stato utilizzato appieno	83 - 101
Nonostante un aumento della capacità, vi sono ancora lunghi tempi di trattamento delle domande di asilo e pochi rimpatri di migranti irregolari	102 - 145
L'intero sistema di asilo della Grecia continua ad essere sovraccarico, nonostante un rilevante incremento della capacità di trattamento	104 - 118
In Italia, spostamento dell'arretrato delle domande di asilo ad autorità di ricorso sovraccariche	119 - 129
Il rimpatrio effettivo dei migranti irregolari rimane problematico in tutta l'UE	130 - 145
Conclusioni e raccomandazioni	146 - 166

Allegati

Allegato I – Esecuzione finanziaria (in milioni di euro)

Allegato II – Valutazione sintetica di un campione di 20 azioni di sostegno dell'UE in Grecia e in Italia

Allegato III – Seguito dato alle raccomandazioni sul sistema basato sui punti di crisi

Allegato IV – Attuazione dei progetti relativi ai programmi nazionali nel quadro dell'AMIF

Acronimi e abbreviazioni

Glossario

Risposte della Commissione e delle agenzie

Équipe di audit

Cronologia

Sintesi

I Negli ultimi anni l'Unione europea ha registrato livelli di migrazione senza precedenti e un successivo aumento delle domande di asilo per poi tornare ai livelli precedenti alla crisi.

II Nel 2017 la Corte ha pubblicato una relazione sugli *hotspot* istituiti in Grecia e in Italia per fungere da centri di prima accoglienza in cui i migranti in arrivo siano oggetto di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali. Il Parlamento europeo ne ha condiviso le conclusioni e ha chiesto alla Corte di valutare la possibilità di elaborare una rapida relazione di follow-up che includa un'analisi delle procedure di asilo, ricollocazione e rimpatrio.

III Nel presente audit, la Corte ha valutato se l'azione di sostegno alla Grecia e all'Italia finanziata dall'UE avesse conseguito gli obiettivi fissati e se le procedure di asilo e di rimpatrio fossero efficaci e celeri. La Corte ha inoltre valutato se i regimi temporanei di ricollocazione di emergenza avessero conseguito l'obiettivo e i valori-obiettivo fissati. La Corte conclude che esistono disparità tra gli obiettivi del sostegno dell'UE e i risultati raggiunti. Sebbene sia aumentata la capacità delle autorità greche e italiane, l'attuazione delle procedure di asilo in Grecia e in Italia continua a essere inficiata da lunghi tempi di trattamento e da strozzature. Come avviene nel resto dell'Unione europea, il numero di rimpatri dalla Grecia e dall'Italia è basso.

IV La Corte ha riscontrato che le raccomandazioni formulate nella propria relazione speciale del 2017 nella maggior parte dei casi erano state attuate o erano in corso di attuazione; in caso di mancata attuazione, ne ha accertato le motivazioni. La registrazione e il rilevamento delle impronte digitali dei migranti presso gli *hotspot* erano migliorati notevolmente. Tuttavia, i regimi temporanei di ricollocazione di emergenza non hanno raggiunto i valori-obiettivo fissati e non hanno quindi alleviato la pressione sui sistemi di asilo di Grecia e Italia.

V La Corte ha esaminato 20 azioni di sostegno dell'UE in Grecia e in Italia. Benché rispondessero alle esigenze individuate, la Corte ha rilevato debolezze nella loro impostazione. Dall'audit è emerso inoltre che la maggior parte dei progetti presi in esame non aveva conseguito appieno i rispettivi valori-obiettivo. La Corte ha esaminato il quadro di gestione della performance, riscontrando che era stato istituito tardivamente e senza esser corredato di valori-obiettivo. Inoltre, non erano disponibili in quantità sufficiente dati sulla performance.

VI La Corte ha valutato l'impatto dell'azione di sostegno dell'UE a livello nazionale, verificando se le procedure di asilo e rimpatrio fossero diventate più efficaci e celeri. Dall'audit è emerso che la capacità di trattare i casi di asilo era aumentata sia in Grecia che in Italia, benché non fosse ancora sufficiente ad affrontare il crescente arretrato in Grecia. Visto il minor numero di nuove domande in Italia, l'arretrato sta diminuendo, ma la capacità di trattare l'elevato numero di ricorsi avverso la decisione iniziale è insufficiente.

VII I migranti effettivamente rimpatriati sono di gran lunga inferiori alle decisioni di rimpatrio adottate, sia in Grecia che in Italia, così come nell'insieme dell'UE. La Corte ne ha individuato le motivazioni: ad esempio, il tempo impiegato per trattare i casi di asilo, l'insufficiente capienza dei centri di trattenimento, la difficile cooperazione con il paese di origine dei migranti o, semplicemente, la fuga dei migranti dopo l'adozione della decisione di rimpatriarli.

VIII Le principali entità controllate sono state la Commissione europea, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) e l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (comunemente definita "Frontex"). Inoltre, la Corte ha visitato le autorità nazionali e le organizzazioni internazionali e non governative che attuano progetti finanziati dall'UE.

IX Alla luce delle risultanze dell'audit espletato, la Corte raccomanda alla Commissione e alle agenzie dell'Unione europea di:

- arricchire la propria esperienza grazie agli insegnamenti appresi ai fini dell'istituzione di un eventuale meccanismo di ricollocazione volontaria in futuro.
- rafforzare la gestione dell'assistenza di emergenza e dei programmi nazionali nel quadro del Fondo Asilo, migrazione e integrazione;
- rafforzare il sostegno operativo dell'EASO alle procedure di asilo;
- adeguare il sostegno di Frontex al rimpatrio e l'invio da parte di Frontex di esperti presso gli *hotspot*;
- rafforzare la gestione dei sistemi nazionali di asilo;
- sostenere ulteriori procedure nazionali di rimpatrio.

Introduzione

01 Negli ultimi anni l'Unione europea ha registrato livelli di migrazione senza precedenti e un successivo aumento delle domande di asilo. La crisi migratoria ha raggiunto il livello massimo nel 2015, quando oltre un milione di persone ha intrapreso via mare il pericoloso tragitto verso l'Europa, per poi tornare ai livelli precedenti alla crisi.

02 Questo forte aumento dei flussi migratori ha messo a dura prova il quadro dell'UE che disciplina l'asilo, la migrazione e la gestione delle frontiere esterne. I meccanismi esistenti sono stati sottoposti a pressioni considerevoli, che in alcuni casi ne hanno persino provocato la sospensione temporanea. Situate in prima linea, la Grecia e l'Italia sostengono oneri sproporzionati.

03 Al fine di rispondere alla crisi, l'Unione europea ha ideato varie misure per integrare i finanziamenti forniti agli Stati membri nell'ambito della propria politica di gestione dei flussi migratori. Tra queste, l'istituzione di *hotspot* e l'introduzione di regimi temporanei di ricollocazione. Sono state inoltre presentate proposte legislative per modificare il sistema europeo comune di asilo. Al centro di tale riforma figura la revisione del meccanismo previsto dal regolamento "Dublino III", che obbliga i richiedenti asilo a presentare domanda nel paese di primo ingresso nell'Unione. Detta proposta di revisione – il regolamento "Dublino IV" – comprende un sistema permanente di ricollocazione inteso a sostituire i regimi temporanei di distribuzione basata su contingenti che sono giunti a conclusione nel settembre 2017. Il Consiglio non ha ancora raggiunto un accordo in merito a tale proposta.

04 Nel sistema basato sui punti di crisi (*hotspot approach*) le agenzie dell'UE (in particolare l'EASO, Frontex e l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto) assistono sul terreno gli Stati membri in prima linea nell'identificazione, nella registrazione, nel rilevamento delle impronte digitali e nel debriefing dei nuovi arrivati, al fine di determinare quali fra loro necessitano di protezione internazionale. Tra il 2015 e il 2018 vi erano cinque *hotspot* in Grecia e cinque in Italia ([figura 1](#)). Visto il ridotto numero di arrivi, nell'ottobre 2018 l'*hotspot* di Trapani è stato riconvertito in un centro di trattenimento.

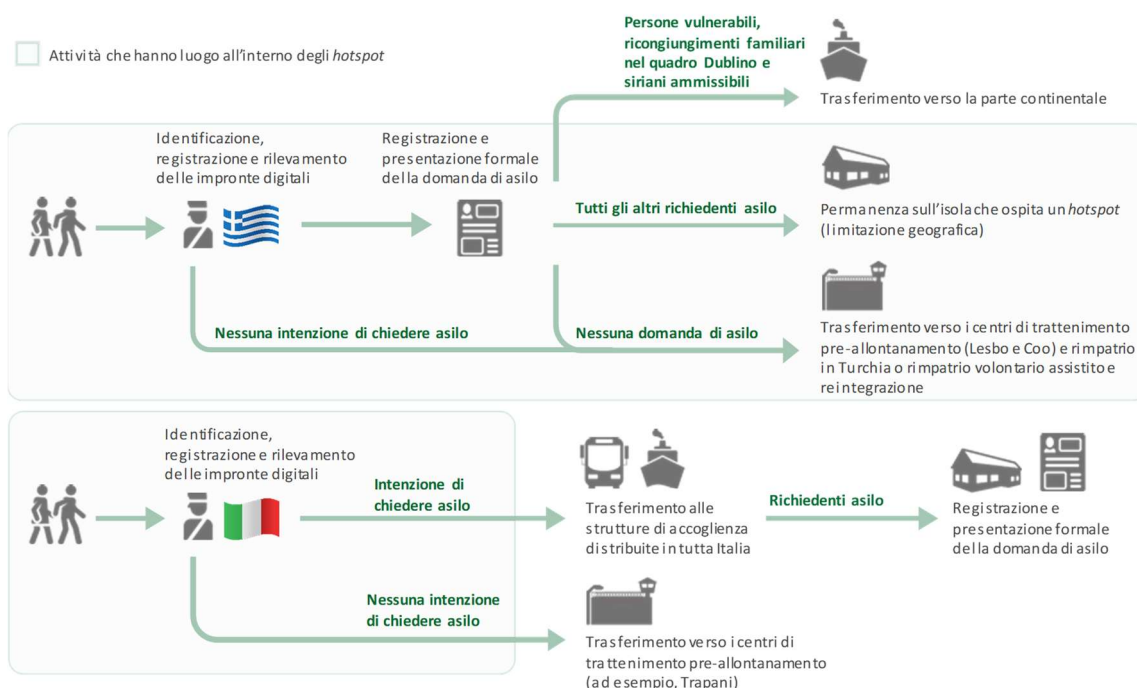
Figura 1 – Hotspot in Grecia e in Italia



© Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali.

05 La Grecia e l'Italia applicano il sistema basato sui punti di crisi in maniera diversa. In fase di registrazione e identificazione dei migranti irregolari, entrambi i paesi registrano se un nuovo arrivato intende richiedere protezione internazionale. In Italia detti richiedenti sono trasferiti in autobus o nave presso strutture di accoglienza situate in tutto il paese. Per contro, a seguito della dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016, i migranti situati sulle isole greche (ad eccezione delle persone vulnerabili, dei casi di ricongiungimento familiare e dei siriani ammissibili) sono tenuti a rimanere sull'isola che ospita un *hotspot* (nel quadro della cosiddetta "limitazione geografica") per tutta la durata della procedura di asilo, compresi eventuali ricorsi ([figura 2](#)).

Figura 2 – Panoramica delle attività negli hotspot in Grecia e in Italia



Fonte: Corte dei conti europea.

06 I regimi temporanei di ricollocazione sono stati introdotti nel settembre 2015 con due decisioni del Consiglio¹. Operativi tra il 24 marzo 2015 e il 26 settembre 2017, detti regimi miravano a ricollocare 160 000 migranti, sulla base di contingenti, al fine di condividere l'onere tra gli Stati membri, alleviando quindi la pressione sui paesi di primo ingresso.

¹ Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia e decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia (modificata dalla decisione (UE) 2016/1754 del Consiglio, del 29 settembre 2016). La legittimità di tali decisioni è stata confermata nella sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (ECLI:EU:C:2017:631) sulle cause riunite promosse dalla Slovacchia e dall'Ungheria contro il Consiglio.

07 Una politica di rimpatrio efficace è una parte necessaria di una politica globale e legittima in materia di migrazione. Alla fine del 2010, è entrata in vigore la direttiva Rimpatri dell'UE, che ha fissato norme comuni applicabili al rimpatrio di migranti il cui soggiorno è irregolare. Nel settembre 2018 la Commissione ha proposto una revisione di detta direttiva².

08 Il Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF) eroga la maggior parte dei fondi dell'UE per la gestione dei flussi migratori. L'AMIF è stato istituito per il periodo 2014-2020 al fine di promuovere la gestione efficiente dei flussi migratori e di attuare e rafforzare la politica comune dell'UE in materia di asilo e immigrazione.

09 La maggior parte dei finanziamenti dell'AMIF è erogata in regime di gestione concorrente a sostegno dei programmi nazionali pluriennali degli Stati membri. Tali programmi sono cofinanziati dagli Stati membri, che provvedono alla loro preparazione, attuazione e valutazione, nonché al loro monitoraggio. Inoltre, le risorse dell'AMIF finanziano l'assistenza di emergenza. Gestita direttamente dalla Commissione o indirettamente da organizzazioni internazionali, tale assistenza è finanziata quasi interamente dal bilancio dell'UE.

10 L'EASO assiste le autorità greche e italiane sulla base di piani operativi annuali. Nel 2018, in Grecia l'EASO ha contribuito a registrare e trattare le domande di asilo alle frontiere e ha fornito sostegno alla procedura di asilo ordinaria, agli organi di ricorso e all'unità Dublino. In Italia, l'EASO ha informato i migranti presso gli *hotspot* in merito all'asilo, ha aiutato a registrare le domande di asilo e ha assistito le commissioni territoriali e la commissione nazionale per l'asilo e l'unità Dublino.

11 Inoltre, l'EASO è intervenuto nel rafforzamento della capacità delle autorità nazionali competenti in materia di asilo, nel miglioramento del sistema di accoglienza e nella protezione dei gruppi vulnerabili, compresi i minori non accompagnati.

12 Qualora gli Stati membri ne facciano richiesta, Frontex coordina il rimpatrio dei migranti irregolari non ammissibili alla protezione internazionale nel territorio di detti Stati. Il suo Centro europeo per i rimpatri fornisce sostegno operativo e tecnico agli Stati membri e ai paesi associati Schengen durante le operazioni di pre-rimpatrio e di rimpatrio.

² Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (rifusione), COM(2018) 634 *final* del 12 settembre 2018.

13 Dal 2006 al 2016, Frontex ha coordinato operazioni congiunte su voli charter. Nel 2016 il suo mandato è stato esteso all'organizzazione/al coordinamento delle operazioni nazionali di rimpatrio. Nel dicembre 2017 ha inoltre iniziato a fornire assistenza ai rimpatri sui voli commerciali di linea.

14 Informazioni dettagliate sull'esecuzione finanziaria dei fondi dell'AMIF, dell'EASO e di Frontex sono disponibili all'[allegato I](#).

15 Nel 2017 la Corte ha pubblicato una relazione³ sugli *hotspot* in Grecia e in Italia. Il Parlamento europeo ne ha condiviso le conclusioni⁴ e ha chiesto alla Corte di *“valutare la possibilità di elaborare una rapida relazione di follow-up sul funzionamento dei punti di crisi, con un ambito di applicazione più ampio che includa anche un'analisi delle procedure successive, ovvero le procedure di asilo, ricollocazione e rimpatrio”*. La presente relazione risponde a tale richiesta.

³ Relazione speciale n. 06/2017, “La risposta dell'UE alla crisi dei rifugiati: il “sistema basato sui punti di crisi” (*hotspot approach*)”.

⁴ Parlamento europeo (Commissione per il controllo dei bilanci), documento di lavoro PE604.614v01-00.

Estensione e approccio dell'audit

16 L'obiettivo del presente controllo di gestione consisteva nel determinare se il sostegno dell'UE alla gestione dei flussi migratori (ivi compreso il sistema basato sui punti di crisi) avesse contribuito a porre in atto procedure di asilo e di rimpatrio efficaci e celeri in Grecia e in Italia. Per rispondere a detto quesito principale di audit, la Corte ha formulato due sottoquesiti:

- a) l'azione di sostegno alla Grecia e all'Italia finanziata dall'UE ha conseguito gli obiettivi fissati?

Per rispondere a questo sottoquesito, la Corte ha valutato se le raccomandazioni formulate nella relazione speciale n. 06/2017 fossero state attuate e se i regimi temporanei di ricollocazione di emergenza avessero raggiunto i loro obiettivi. La Corte ha inoltre esaminato la pertinenza e l'impostazione di un campione di azioni di sostegno finanziate dall'UE, verificando se le realizzazioni previste fossero state prodotte e se gli obiettivi fossero stati raggiunti.

- b) Le procedure di asilo e di rimpatrio sono state efficaci e celeri in Italia e in Grecia?

Per rispondere a tale sottoquesito, la Corte ha verificato se la performance delle procedure di asilo e di rimpatrio nei due Stati membri fosse migliorata a partire dal 2015. L'analisi della performance è stata effettuata sulla base dei dati raccolti dalla Commissione, dall'EASO, da Frontex e dalle autorità nazionali, individuando le motivazioni di qualsiasi performance insoddisfacente.

17 L'audit ha riguardato il periodo che va dal 2015 (inizio della crisi migratoria e istituzione dei primi *hotspot* in Grecia e in Italia) alla fine del 2018.

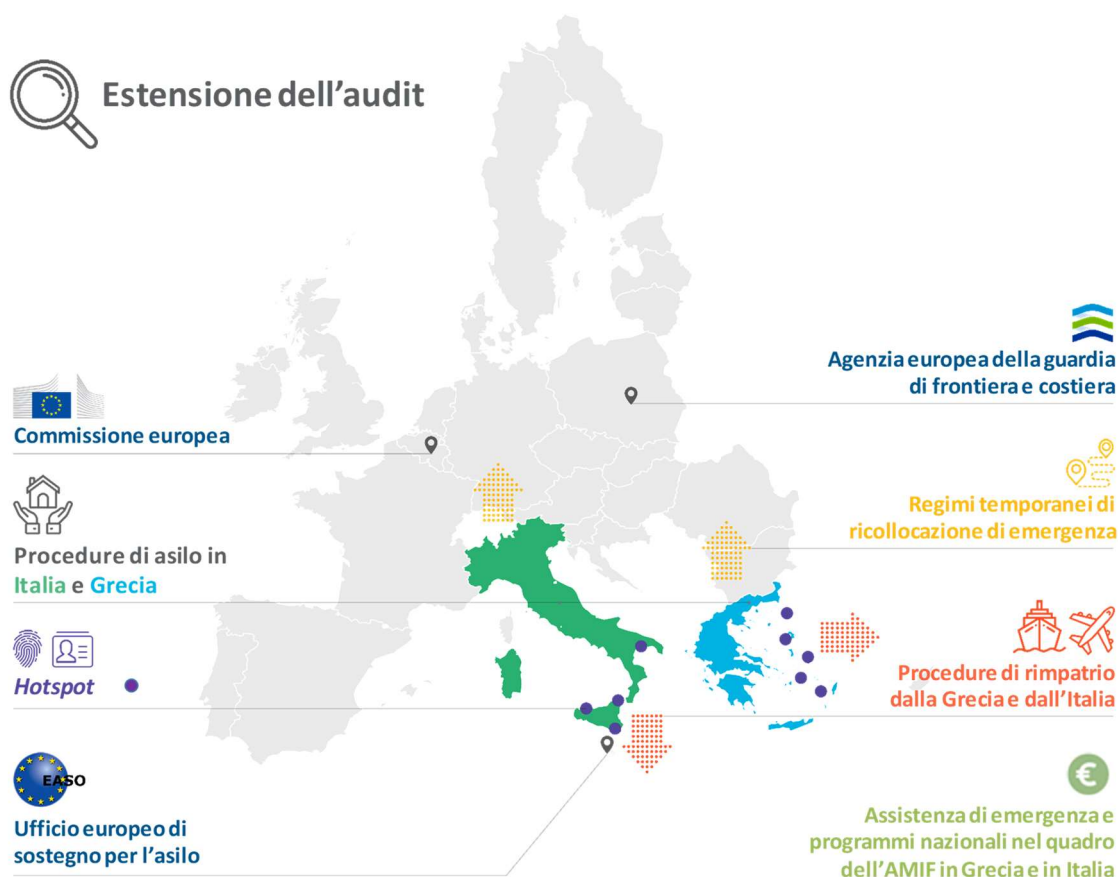
18 Il campione, esaminato dalla Corte, delle azioni di sostegno finanziate dall'UE conteneva sei progetti di assistenza di emergenza dell'AMIF e dieci progetti relativi ai programmi nazionali nel quadro dell'AMIF. Gli auditor della Corte hanno utilizzato il proprio giudizio professionale nel selezionare i progetti, in modo da garantire una copertura equilibrata delle procedure (asilo, ad eccezione dell'accoglienza, ricollocazione e rimpatrio) e della tipologia dei tipi di partner attuatori (agenzie delle Nazioni Unite o autorità nazionali) sottoposte ad audit, considerando anche la rilevanza finanziaria e il periodo di attuazione. Tra le altre azioni di sostegno dell'UE esaminate vi erano il sostegno operativo dell'EASO per il 2018 alle procedure di asilo in



Grecia e in Italia e il sostegno al rimpatrio prestato da parte di Frontex alla Grecia e all'Italia nel 2018. Nell'*allegato II* figura un elenco completo dei progetti sottoposti ad audit.

19 Le principali entità controllate sono state la Commissione europea, l'EASO e Frontex, quali prestatori del sostegno dell'UE alle procedure di asilo, ricollocazione e rimpatrio (cfr. anche *figura 3*). Inoltre, la Corte ha visitato le autorità e gli *hotspot* di Grecia e Italia, nonché le organizzazioni internazionali e non governative che attuano i progetti dell'AMIF in entrambi i paesi. Le attività di audit hanno compreso esami documentali di direttive e regolamenti, strategie, documenti strategici, orientamenti, valutazioni, relazioni di monitoraggio e documenti interni, nonché documenti pubblicati da autorità azionali, organismi di ricerca, esponenti del mondo accademico e organizzazioni non governative.

Figura 3 – Estensione dell'audit



Fonte: Corte dei conti europea.



20 La Corte non ha valutato la validità delle singole decisioni di asilo e di rimpatrio, dal momento che ciò avrebbe significato entrare nel merito dei singoli casi, competenza che spetta alle autorità amministrative/giudiziarie nazionali e, nella fase finale, alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

21 La finalità dell'audit non era quella di valutare l'attendibilità dei dati statistici forniti dalla Commissione, dall'EASO, da Frontex, dalle autorità nazionali o dai partner attuatori dei progetti.

Osservazioni

L'intervento dell'UE per la gestione dei flussi migratori in Grecia e in Italia era pertinente, ma non ha raggiunto le sua piena potenzialità

22 La Corte ha verificato:

- a) se le raccomandazioni formulate nella relazione speciale n. 06/2017 fossero attuate;
- b) se tutti i nuovi migranti irregolari fossero oggetto di registrazione e rilevamento delle impronte digitali, sia all'interno che all'esterno degli *hotspot*;
- c) se i regimi temporanei di ricollocazione di emergenza abbiano conseguito l'obiettivo e i valori-obiettivo fissati;
- d) se le 20 azioni di sostegno dell'UE prese in esame in Grecia e in Italia fossero ben concepite per quanto riguarda: i) la loro pertinenza per rispondere alle esigenze individuate; ii) gli obiettivi SMART e gli indicatori RACER; iii) l'assenza di sovrapposizioni con altre attività finanziate dall'UE; iv) la situazione di emergenza (per i progetti di assistenza di emergenza dell'AMIF); v) la strategia di transizione dai programmi di emergenza a qualsiasi altro programma nazionale a più lungo termine posto in essere;
- e) se le 20 azioni di sostegno dell'UE prese in esame abbiano realizzato quanto previsto;
- f) se fosse operante un solido quadro per il monitoraggio e la rendicontazione della performance.

Le principali raccomandazioni sono in corso di attuazione presso gli *hotspot* greci e la registrazione e il rilevamento delle impronte digitali sono stati pienamente realizzati

23 Nella propria relazione speciale n. 06/2017, la Corte ha valutato l'attuazione del sistema basato sui punti di crisi ("*hotspot approach*") in Grecia e in Italia e ha formulato 11 raccomandazioni, che la Commissione e le agenzie competenti hanno accettato. Di queste, ne sono state pienamente attuate sei.

24 Due raccomandazioni fondamentali sono in corso di attuazione: la 1.1 ("sostegno alla Grecia nell'ovviare all'insufficiente capienza presso gli *hotspot*") e la 2.1 (assistenza per garantire che i minori non accompagnati siano trattati in conformità alle norme internazionali). Due raccomandazioni sono state attuate per quanto riguarda la Commissione e le agenzie: la 2.2 (insistere affinché venga nominato un responsabile della protezione dei minori per ciascun *hotspot*) e la 3.1 (richiesta di un maggior numero di esperti degli Stati membri per far meglio fronte ai bisogni degli *hotspot*). Una raccomandazione – la 3.2 (l'invio di esperti da parte degli Stati membri dovrebbe coprire periodi sufficientemente lunghi) – non è stata attuata. La Corte presenta una valutazione dettagliata nell'*allegato III* e ai paragrafi **25-30**.

Gli *hotspot* greci non sono sufficientemente capienti

25 Gli *hotspot* italiani sono vuoti o quasi vuoti, puliti e ben attrezzati. In netto contrasto, le condizioni di vita negli *hotspot* greci, in particolare a Lesbo e Samos, sono carenti, a causa del sovraffollamento, dell'assenza di medici e di una sicurezza inadeguata. Gli *hotspot* a Lesbo e Samos, aventi una capienza di 3 100 e 640 migranti, ospitavano rispettivamente 5 096 e 3 745 persone al momento della visita di audit della Corte (febbraio 2019). Molte di queste vivevano in tende al di fuori del perimetro degli *hotspot* (**foto 1**). Le lente procedure di appalto, il ritardo nell'esecuzione dei progetti di manutenzione e ristrutturazione, i continui arrivi di nuovi migranti e le lunghe procedure di asilo concorrono a creare un ostacolo a un rapido miglioramento della situazione⁵.

⁵ Cfr. anche parere dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali del marzo 2019, *Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the "hotspots" set up in Greece and Italy*.

Foto 1 – Tende di fortuna al di fuori del perimetro degli *hotspot* a Lesbo, Grecia (febbraio 2019)



Fonte: Corte dei conti europea.

Le condizioni per i minori non accompagnati sono drammatiche

26 Le condizioni per i minori non accompagnati sulle isole greche sono drammatiche ([riquadro 1](#)).

Riquadro 1

Minori non accompagnati presso l'*hotspot* di Samos

A Samos la Corte ha visitato la sezione dell'*hotspot* dedicata ai minori, costituita da sette container, ciascuno dotato di un bagno e due soggiorni. Alcuni container non disponevano di porte, finestre, letti o dispositivi di climatizzazione. La capienza ufficiale di ciascun container era di 8-10 minori, ma in ciascuno erano presenti circa 16 minori non accompagnati, i quali dormivano persino per terra. La sezione dedicata ai minori ospitava solo ragazzi. Settantotto minori non accompagnati erano situati in tende o case fatiscenti abbandonate, ubicate al di fuori dell'*hotspot*, in ampliamenti abusivi della struttura. Nove ragazze non accompagnate dormivano sul pavimento in un container di 10 m² accanto alla centrale di polizia, sprovvisto di bagno e di doccia.

27 In Italia, l'attenzione si è spostata sulla situazione in mare, a seguito del divieto di attracco imposto ad alcune imbarcazioni di salvataggio per l'assenza di punti di sbarco autorizzati. I ritardi nello sbarco hanno avuto un'incidenza negativa anche su molti bambini, tra cui minori non accompagnati bloccati in mare per giorni e talvolta settimane⁶.

L'invio di esperti dell'EASO e di Frontex non è pienamente in linea con i bisogni degli hotspot

28 La Corte ha osservato una costante carenza di esperti nazionali attivi nelle operazioni dell'EASO. Per contro, Frontex disponeva di personale sufficiente proveniente dagli Stati membri grazie ai propri piani di impiego nazionali. Al momento della visita degli auditor della Corte in Italia, Frontex impiegava in realtà presso gli hotspot un numero di effettivi superiore al necessario, poiché non aveva adeguato il proprio piano in considerazione del basso numero di arrivi via mare e pertanto manteneva una presenza permanente di personale presso gli hotspot (esperti di screening, debriefing e rilevamento delle impronte digitali) nonostante l'assenza di migranti in tali punti ([riquadro 2](#)).

⁶ Una valutazione delle strutture di accoglienza, dell'accesso alla protezione internazionale e del rispetto dei diritti umani in Libia, dove viene rimpatriata la maggior parte dei migranti soccorsi in mare lungo la rotta del Mediterraneo centrale, non rientra nell'estensione del presente audit.

Riquadro 2

Invio di esperti di Frontex presso gli *hotspot* italiani

Durante la visita di audit espletata dagli auditor della Corte nel febbraio 2019, nove membri del personale di Frontex erano impiegati presso l'*hotspot* vuoto di Pozzallo. In assenza di migranti, la loro attività principale era la ricerca di reti di trafficanti sui *social media*. A Messina, il personale di Frontex aiutava la polizia locale a registrare le domande di asilo, pur non essendo questa la principale attività di tale agenzia.

Il personale di Frontex addetto all'assistenza linguistica era già stato convertito in gruppi mobili, ma secondo il piano operativo del 2019 una presenza permanente di tutti gli altri esperti era prevista in ciascun *hotspot* (8-10 nella bassa stagione, 8-12 nell'alta stagione) fino al gennaio 2020. Visto che pochissimi migranti arrivavano in Italia via mare, ciò era ingiustificato. Era questo il caso, in particolare, degli esperti di rilevamento delle impronte digitali, che non avevano accesso alla banca dati nazionale di rilevamento delle impronte digitali, limitando il loro valore aggiunto alla fornitura di assistenza di base agli agenti di polizia italiani durante la procedura di rilevamento delle impronte digitali.

29 La durata media dell'impiego di esperti nazionali resta breve, sia per l'EASO che per Frontex.

30 I profili degli esperti dell'EASO sono generalmente in linea con i requisiti, sebbene vi sia carenza di esperti qualificati ad alto livello. Anche i profili degli esperti di Frontex rispondevano ai requisiti, sebbene una percentuale elevata⁷ di esperti di Frontex addetti alle operazioni di riammissione in Turchia avesse una formazione unicamente come personale di scorta, il che non è pienamente in linea con i bisogni degli *hotspot*. Con una media di appena un'operazione di rimpatrio a settimana, della durata di un giorno lavorativo, tali membri del personale addetti e formati unicamente alle scorte non possono essere utilizzati per nessun altro tipo di operazione Frontex negli altri sei giorni della settimana.

⁷ 2016: 81,8 %, 2017: 65,7 %, 2018: 54,0 %.

Registrazione, rilevamento delle impronte digitali e debriefing di tutti i migranti presso gli *hotspot* e altrove

31 I tassi di registrazione e di rilevamento delle impronte digitali⁸ sono migliorati in maniera significativa da quando per il sistema basato sui punti di crisi in Grecia e in Italia sono state istituite procedure operative standard e sono state chiaramente ripartite le responsabilità tra le autorità nazionali e le agenzie di sostegno dell'UE.

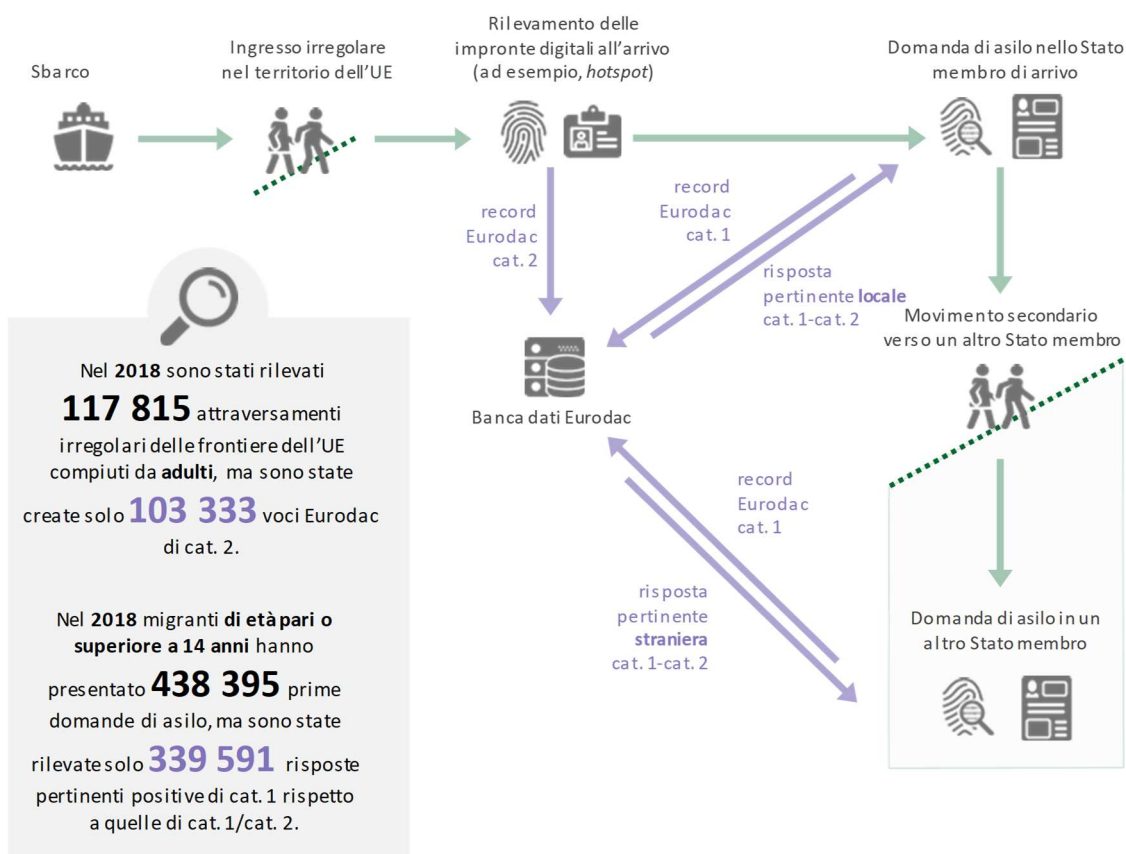
32 Tuttavia, fuori dagli *hotspot* in Italia e in Grecia, una percentuale relativamente elevata di migranti chiede asilo in altri Stati membri dell'UE, senza che le proprie impronte digitali siano archiviate nella banca dati Eurodac nella categoria 2⁹ (*figura 4*). A parte il caso dei migranti regolari che chiedono asilo e sono esonerati dal rilevamento delle impronte digitali di categoria 2 in Eurodac, l'assenza di dati relativi al rilevamento delle impronte digitali in Eurodac potrebbe essere spiegata da uno dei seguenti motivi:

- i) il richiedente asilo è giunto nell'UE tramite un percorso alternativo, diverso dalle isole greche del Mar Egeo orientale o dall'Italia, in un punto in cui, in assenza del sistema basato sui punti di crisi, la registrazione Eurodac potrebbe, in alcuni Stati membri, non essere altrettanto efficace (*figura 4*);
- ii) il richiedente asilo ha registrato la propria domanda oltre 18 mesi dopo la registrazione della voce corrispondente in Eurodac e pertanto i dati relativi alle impronte digitali non sono più conservati nella banca dati;
- iii) il richiedente asilo è arrivato nell'UE senza essere reperito e non è stato pertanto registrato.

⁸ Isole greche del Mar Egeo: dall'8 % nel settembre 2015 al 100 % nel 2018; Italia: dal 60 % nella prima metà del 2015 al 100 % nel 2018.

⁹ I dati Eurodac di **categoria 1** rappresentano l'insieme di impronte digitali di ogni richiedente protezione internazionale, di età pari o superiore a 14 anni, che presenta una domanda di asilo in uno Stato membro; i dati di **categoria 2** rappresentano l'insieme di impronte digitali di ogni cittadino di paese terzo o apolide, di età pari o superiore a 14 anni, che viene fermato dalle autorità per attraversamento irregolare via terra, mare o aria della frontiera esterna di uno Stato membro, essendo giunto da un paese terzo e non essendo stato respinto.

Figura 4 – Procedura di rilevamento delle impronte digitali per Eurodac



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti da Frontex, Eurodac ed Eurostat.

33 La presenza di molti riscontri positivi stranieri di impronte digitali di EURODAC¹⁰ tra il 2015 e il 2018 indica che un volume elevato di richiedenti asilo si è spostato dalla Grecia e dall'Italia verso altri Stati membri¹¹. Il volume elevato di movimenti secondari nell'UE aggrava ulteriormente la difficoltà di attuazione del meccanismo di Dublino.

¹⁰ Una "risposta pertinente straniera" da parte di Eurodac è generata quando un'identica impronta digitale viene rilevata in un altro Stato membro. Le "risposte pertinenti" non corrispondono al numero di persone ma al numero di serie di dati, visto che una persona può chiedere asilo più di una volta.

¹¹ Risposte pertinenti straniere al di fuori dell'Italia e della Grecia - 2015: 236 422; 2016: 317 455; 2017: 164 639; 2018: 112 817.

34 Nell'ambito dell'attuale sistema, le risposte pertinenti straniere in Eurodac danno luogo a "trasferimenti Dublino" verso il paese di primo ingresso. Da un'analisi dei dati Eurostat emergono bassi tassi di trasferimenti Dublino effettivi in uscita e in entrata per la Grecia, l'Italia e, di fatto, l'insieme dell'UE¹². Le motivazioni sono molteplici e comprendono la fuga, ragioni umanitarie, decisioni giudiziali con effetto sospensivo e casi di ricongiungimento familiare.

I sistemi temporanei di ricollocazione di emergenza non hanno conseguito i valori-obiettivo e il principale obiettivo fissati

L'obiettivo principale della ricollocazione è stato raggiunto solo in parte

35 Il sistema basato sui punti di crisi rientrava in un pacchetto di misure immediate istituite dal Consiglio per contrastare la crisi in atto nel 2015. Un'altra parte del pacchetto in questione era costituita da un meccanismo temporaneo ed eccezionale di ricollocazione, per i richiedenti in evidente bisogno di protezione internazionale, dalla Grecia e dall'Italia verso altri paesi dell'UE, al fine di alleviare l'onere gravante su questi due Stati membri situati in prima linea.

36 Il Consiglio ha fissato due valori-obiettivo iniziali di ricollocazione, pari rispettivamente a 40 000 e 120 000 posti (160 000 in totale). Essendo stati fissati all'apice della crisi migratoria, i valori-obiettivo erano il risultato del negoziato politico anziché di una valida analisi dei flussi migratori previsti. Dal momento che 7 744 posti (dei 40 000) non sono mai stati assegnati¹³ e 54 000 (dei 120 000) sono stati messi a disposizione per il reinsediamento dei siriani provenienti dalla Turchia dopo la dichiarazione UE-Turchia, gli Stati membri si sono giuridicamente impegnati a ricollocare 98 256 dei 160 000 migranti.

37 A norma delle decisioni di ricollocazione, solo le nazionalità con un tasso medio di riconoscimento dell'asilo a livello dell'UE pari o superiore al 75 %, e quindi con una elevata possibilità che venisse loro accordata protezione internazionale negli Stati membri di ricollocazione, erano ammissibili alla ricollocazione. L'utilizzo di questa media a livello dell'UE presupponeva approcci coerenti in materia di asilo nei vari Stati

¹² Nel 2018 sono state effettuate nell'UE 148 021 richieste in uscita di trasferimenti Dublino, ma hanno avuto luogo solo 25 960 trasferimenti effettivi.

¹³ Gli Stati membri di ricollocazione si sono impegnati ad assegnare i posti rimanenti entro la fine del 2015, ma ciò non è avvenuto.

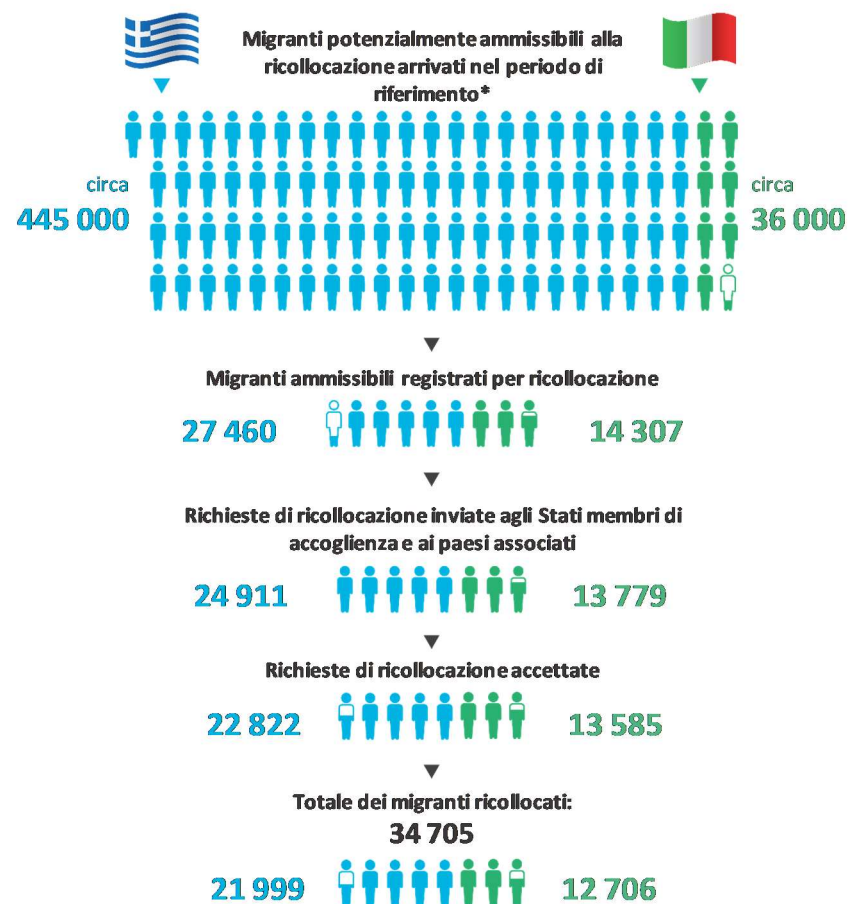
membri nell'ambito del sistema europeo comune di asilo. Tuttavia, i tassi di riconoscimento variano in maniera considerevole tra gli Stati membri, segnatamente per talune nazionalità¹⁴. La media a livello dell'UE non costituiva pertanto un indicatore ottimale delle possibilità di beneficiare della protezione internazionale in un determinato Stato membro. Tuttavia, la Corte riconosce che si trattava di un criterio chiaro, che consentiva una rapida valutazione dell'ammissibilità ai fini della ricollocazione.

38 Come illustrato nella [figura 5](#), 34 705 migranti ammissibili (12 706 dall'Italia e 21 999 dalla Grecia) sono stati ricollocati in 22 Stati membri e 3 paesi associati (Liechtenstein, Norvegia e Svizzera). Il Regno Unito e la Danimarca hanno esercitato il proprio diritto di non partecipazione, a norma dei trattati. L'Ungheria e la Polonia non hanno ricollocato alcun migrante¹⁵.

¹⁴ Nel 2018, il tasso di riconoscimento dell'asilo per gli afgani oscillava tra il 6 % e il 98 % nei vari Stati membri dell'UE, mentre per gli iracheni l'intervallo era compreso tra l'8 % e il 98 %. Fonte: EASO.

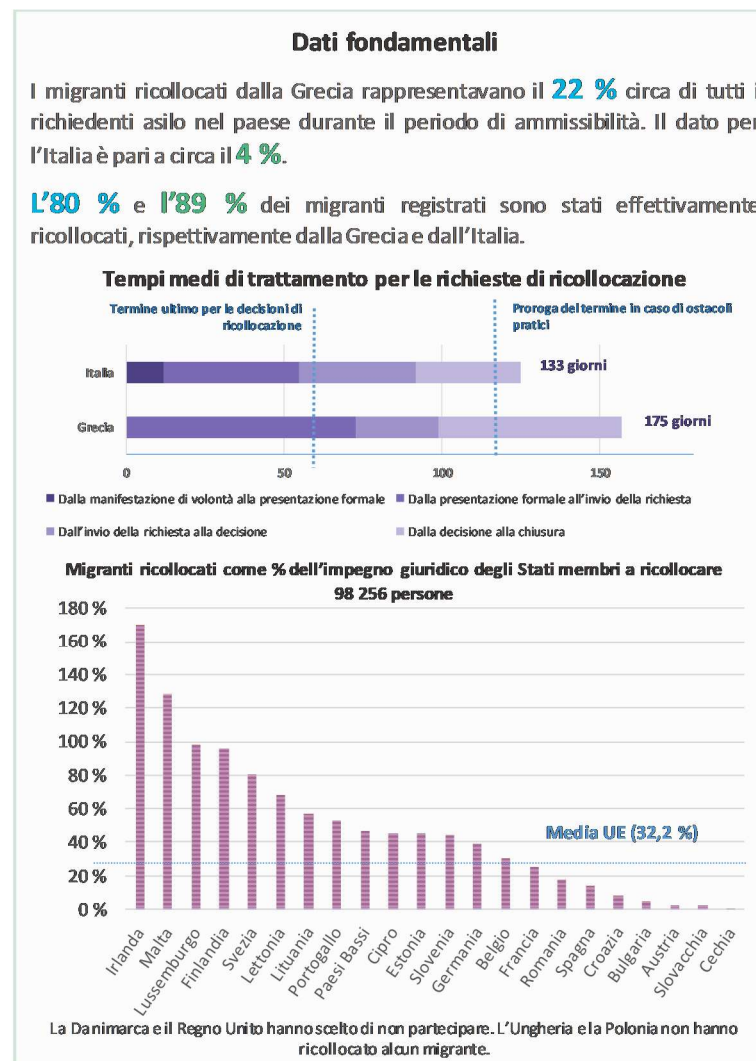
¹⁵ Nel giugno 2017 la Commissione ha avviato procedure di infrazione nei confronti di Ungheria, Polonia e Cechia per il mancato rispetto delle decisioni di ricollocazione. L'Ungheria non ha offerto alcun posto per la ricollocazione e non ha accolto in virtù della ricollocazione nemmeno un migrante. La Polonia ha offerto alcuni posti nel dicembre 2015, ma nessun altro dopo tale data, e non ha accolto in virtù della ricollocazione alcun migrante. La Cechia ha assunto alcuni impegni e accolto in virtù della ricollocazione 12 migranti, ma in una fase successiva del processo ha cessato di assumere impegni.

Figura 5 – Ricollocazione dei migranti dalla Grecia e dall'Italia nel quadro del regime temporaneo di ricollocazione di emergenza (2015-2017)



(*) Stimato solo per eritrei, iracheni e siriani dal 16/9/2015 al 26/9/2017 per l'Italia e al 20/3/2016 per la Grecia, sulla base dei dati Frontex. Cittadini iracheni ammissibili solo fino al 6/2016.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati raccolti dagli Stati membri.



39 Per ciascun migrante ricollocato, la Commissione ha erogato a titolo dell'AMIF 500 euro alla Grecia o all'Italia, a copertura delle spese di viaggio e 6 000 euro allo Stato membro destinatario per coprire i costi di accoglienza. L'importo complessivo è pari a 225,6 milioni di euro per tutti i migranti ricollocati.

40 I regimi obbligatori di ricollocazione hanno rappresentato la prima iniziativa di solidarietà nella storia della politica europea in materia di migrazione destinata a redistribuire su vasta scala i richiedenti asilo tra i vari Stati membri. Le decisioni di ricollocazione hanno anche assicurato protezione a un significativo numero di richiedenti che altrimenti sarebbero rimasti in Italia o in Grecia o che si sarebbero forse spostati in altri paesi in modo irregolare.

41 Tuttavia, il numero di richiedenti asilo ricollocati non è stato sufficiente ad alleviare efficacemente la pressione sui sistemi di asilo in Grecia e in Italia. I migranti ricollocati durante il periodo di ammissibilità hanno rappresentato il 4 % circa di tutti i richiedenti asilo in Italia e il 22 % circa di quelli in Grecia.

Una percentuale molto bassa di migranti potenzialmente ammissibili è stata ricollocata

42 Le decisioni di ricollocazione erano applicabili ai migranti arrivati in Grecia o in Italia tra il 24 marzo 2015 e il 26 settembre 2017. Le due principali nazionalità ammissibili nel corso dell'intero periodo sono state quella siriana e quella eritrea. I cittadini iracheni sono stati ammissibili fino al 15 giugno 2016¹⁶.

43 Tuttavia, gli Stati membri destinatari hanno accettato dalla Grecia solo i candidati alla ricollocazione arrivati nel paese prima del 20 marzo 2016 (data di entrata in vigore della dichiarazione UE-Turchia).

44 Le decisioni sono entrate in vigore all'apice della crisi migratoria, quando la maggior parte dei migranti che sarebbe stata potenzialmente ammissibile transitava attraverso la Grecia o l'Italia nell'ambito di un processo di migrazione secondaria verso altri Stati membri. Tra la fine del 2015 e l'inizio 2016, le autorità greche e italiane non disponevano della capacità sufficiente a identificare e informare tutti i candidati potenzialmente ammissibili presenti sul rispettivo territorio. I regimi non hanno

¹⁶ Tabella 6 della relazione trimestrale di Eurostat in materia di asilo del 15 giugno 2016.

realizzato la performance attesa, a causa principalmente del bassissimo numero di candidati registrati potenzialmente ammissibili (cfr. [figura 5](#)).

45 La chiusura della rotta dei Balcani nel marzo 2016 ha frenato notevolmente il transito incontrollato attraverso la Grecia, bloccando nel paese molti candidati potenzialmente ammissibili alla ricollocazione. Nel marzo 2016, la Commissione ha stimato che il numero di persone che dovevano rimanere in Grecia fosse compreso tra 50 000 e 56 000, tra cui 35 000-40 000 candidati potenzialmente ammissibili alla ricollocazione. Una pre-registrazione di massa, finanziata tramite l'assistenza di emergenza e sostenuta dall'UNHCR e dall'EASO, ha contribuito a identificare e registrare le persone che si trovavano ancora in Grecia nell'estate del 2016. In assenza di detta pre-registrazione, il numero di ricollocazioni sarebbe stato persino inferiore.

46 Le informazioni fornite ai migranti identificati sui paesi di ricollocazione e sui vantaggi della ricollocazione fatta nel rispetto delle norme (rispetto all'“auto-ricollocazione” illegale) non sono state abbastanza efficaci da conquistarne la fiducia e convincerli che i regimi di ricollocazione erano vantaggiosi.

47 Anche il basso numero di impegni relativi alla ricollocazione e il lento ritmo al quale gli Stati membri gestivano impegni e trasferimenti avrebbero dissuaso alcuni migranti dal chiedere di essere ricollocati, nonostante la situazione sia migliorata nel corso del tempo.

Una percentuale elevata di candidati registrati è stata ricollocata, nonostante carenze nel processo di ricollocazione

48 Una elevata percentuale di tutti i candidati registrati nell'ambito dei regimi applicabili in Grecia e in Italia (rispettivamente l'80 % e l'89 %) è stata effettivamente ricollocata. Le due principali ragioni della mancata ricollocazione, per coloro che erano stati registrati, sono state i rifiuti in seguito a controlli di sicurezza e la fuga.

49 Tuttavia, la Corte ha riscontrato una serie di debolezze operative nei processi di ricollocazione ([riquadro 3](#) e [figura 6](#)).

Riquadro 3

Debolezze operative nei processi di ricollocazione

Nel settembre 2015 le decisioni di ricollocazione hanno dovuto essere adottate rapidamente, prima che venissero istituite le procedure o realizzate le strutture necessarie (per la registrazione, il trasporto e la sistemazione dei candidati alla ricollocazione). Non era pertanto chiaro come procedere; ad esempio, chi avrebbe dovuto effettuare i controlli medici e di sicurezza e con quali modalità? I principali portatori di interessi hanno concordato protocolli operativi solo in un secondo momento (nell'estate del 2016 in Grecia e alla fine del 2016 in Italia).

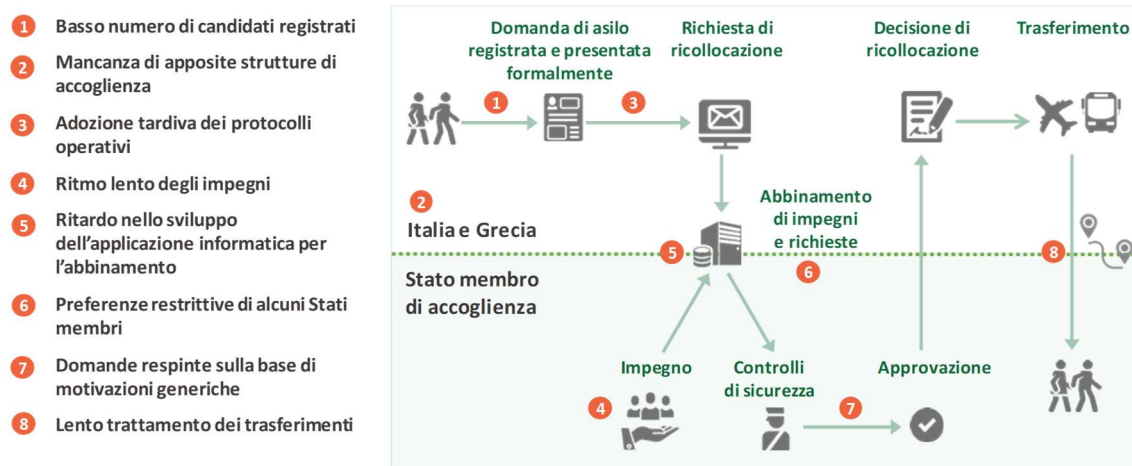
Per la maggioranza delle domande respinte sono state addotte motivazioni attinenti alla sicurezza nazionale o all'ordine pubblico, conformemente alle decisioni di ricollocazione. Tuttavia, le spiegazioni erano spesso generiche, senza una dettagliata giustificazione dei singoli casi. Il numero di domande respinte era superiore per la Grecia rispetto all'Italia a causa dei diversi profili di sicurezza dei migranti ammissibili. La Grecia ha indirizzato i candidati respinti verso il sistema nazionale di asilo, mentre l'Italia ha offerto loro la ricollocazione in un altro Stato membro.

Alcuni Stati membri hanno applicato preferenze restrittive non basate sulle decisioni del Consiglio (ad esempio, nessun eritreo in Bulgaria, ricollocazione in Cechia solo per candidati in possesso di documenti d'identità e di viaggio). L'EASO ha impiegato molto tempo per sviluppare un sistema di abbinamento delle preferenze. Il progetto, il cui funzionamento era previsto per l'ottobre 2016, è stato completato solo alla fine della ricollocazione e, benché testato in Grecia, non è stato mai impiegato, né in Grecia né in Italia.

Anziché essere raggruppati, i candidati sono stati ripartiti su tutto il territorio dell'Italia e della Grecia. La loro sistemazione in apposite strutture di ricollocazione avrebbe accelerato il trattamento delle loro domande, agevolando varie fasi, tra cui i controlli obbligatori dello stato di salute e le sessioni di orientamento culturale.

Visto che le decisioni non hanno fissato alcun valore-obiettivo di ricollocazione preliminare vincolante, l'impegno assunto dagli Stati membri destinatari è stato inizialmente lento, ma ha gradualmente aumentato il ritmo con l'avanzamento dell'attuazione. Alcuni Stati membri sono stati maggiormente proattivi rispetto ad altri.

Figura 6 – Panoramica delle debolezze operative nell'ambito della ricollocazione



Fonte: Corte dei conti europea.

Il monitoraggio a seguito della ricollocazione è insufficiente e non esiste alcuna struttura per la ricollocazione volontaria

50 La Commissione, insieme all'EASO e all'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), ha monitorato l'attuazione dei regimi di ricollocazione, in particolare il numero di trasferimenti effettivi. Sono stati raccolti dati anche sulle registrazioni, sulle persone fuggite e sulle domande respinte, ma le informazioni relative a tali aspetti non sono state armonizzate tra la Grecia e l'Italia.

51 I risultati preliminari raccolti dalla Commissione nel febbraio 2018 hanno mostrato tassi elevati di riconoscimento dell'asilo tra i migranti ricollocati negli Stati membri destinatari. Sono inoltre emersi tassi relativamente elevati di movimenti secondari successivi alla ricollocazione in taluni Stati membri, sebbene la maggior parte degli Stati non raccolga informazioni al riguardo.

52 Dal febbraio 2018, la Commissione non ha monitorato la situazione nei paesi di ricollocazione. I dati raccolti dalla Corte negli Stati membri destinatari nell'aprile e nel maggio 2019 confermano le osservazioni formulate nel paragrafo precedente ([figura 7](#)).

53 I regimi temporanei di ricollocazione sono scaduti nel settembre 2017. Finora non è stato raggiunto alcun consenso sulla proposta della Commissione relativa a un sistema permanente di ricollocazione. In assenza di un meccanismo di ricollocazione

Hotspot

Ricollocazione

Finanziamenti
AMIF

Agenzie UE

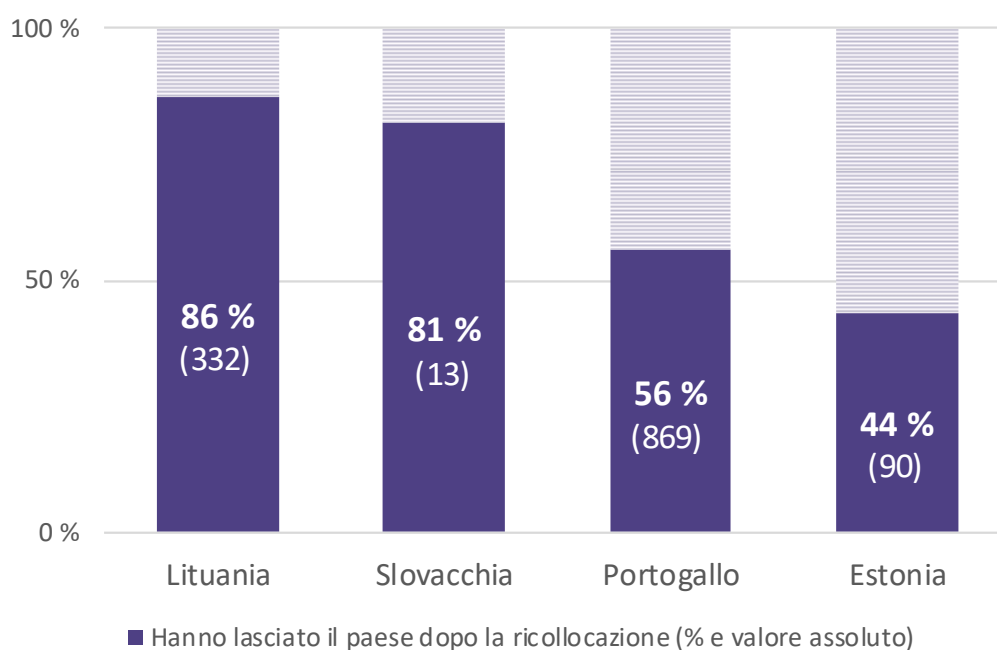
Asilo in Grecia

Asilo in Italia

Rimpatri

concordato a livello dell'UE, la ricollocazione volontaria avviene ad hoc, principalmente per i migranti sbarcati in Italia e a Malta.

Figura 7 – Elevata percentuale di movimenti secondari tra i migranti ricollocati in taluni Stati membri¹



¹ La Spagna non ha fornito dati. Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Lettonia, Malta, Paesi Bassi e Romania non hanno raccolto dati al riguardo. La quota percentuale dell'Estonia includeva i migranti reinsediati.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati raccolti dagli Stati membri sulla ricollocazione (situazione ad aprile 2019).

I progetti esaminati nell'ambito dell'assistenza di emergenza e dei programmi nazionali nel quadro dell'AMIF hanno risposto alle esigenze individuate, ma non hanno conseguito appieno i rispettivi valori-obiettivo

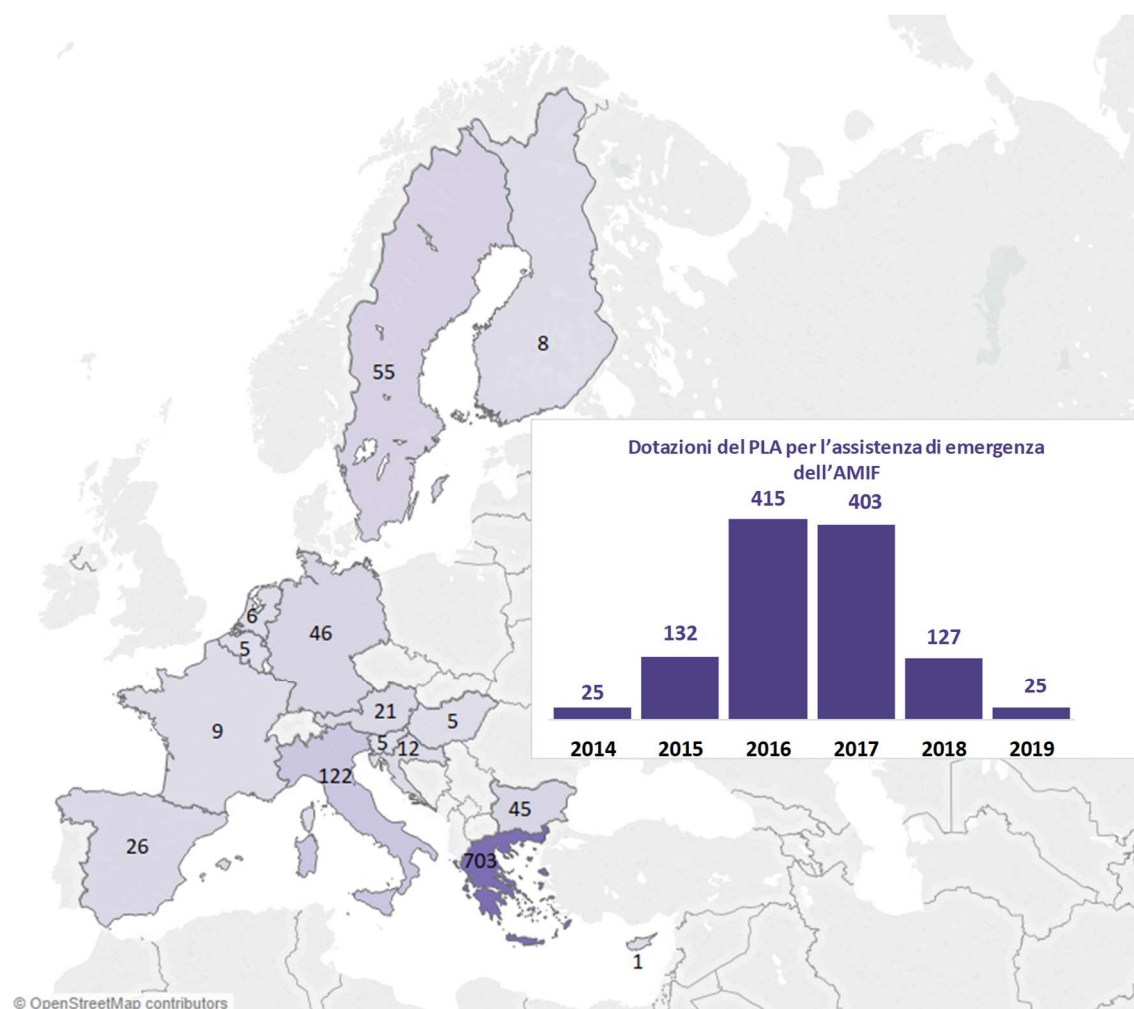
I progetti di assistenza di emergenza dell'AMIF sono pertinenti, ma non fanno fronte unicamente a necessità urgenti e specifiche come previsto

54 Con l'assistenza di emergenza dell'AMIF si vuole prestare sostegno finanziario per far fronte a necessità urgenti e specifiche nell'eventualità di una situazione d'emergenza¹⁷.

55 Nonostante la dotazione iniziale di 160 milioni di euro per il quadro finanziario pluriennale 2014-2020, le dotazioni complessive per l'assistenza di emergenza dell'AMIF sono aumentate e ammontano a 1,1 miliardi di euro fino al programma di lavoro annuale (PLA) del 2019. Come illustra la *figura 8*, la Grecia e l'Italia sono i due maggiori destinatari dei finanziamenti per l'assistenza di emergenza dell'AMIF.

¹⁷ Articolo 21 del regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014.

Figura 8 – Sovvenzioni di assistenza di emergenza dell'AMIF negli Stati membri (milioni di euro)



Gli Stati membri senza alcun finanziamento per l'assistenza di emergenza dell'AMIF non erano ammissibili o non hanno presentato domanda di finanziamento.

Fonte: elaborazione della Corte dei conti europea sulla base di dati della Commissione (marzo 2019).

Sfondo della mappa

© OpenStreetMap; contributi sotto licenza Creative Commons Attribuzione – Condividi allo stesso modo 2.0 Generico (CC BY-SA 2.0).

56 L'assistenza di emergenza è stata inizialmente concepita come strumento su piccola scala per far fronte a necessità emergenziali urgenti e specifiche. L'aumento dei finanziamenti per l'assistenza di emergenza ha contribuito a rendere più flessibile e reattivo il sostegno fornito dalla Commissione in caso di crisi. Dalla valutazione intermedia dell'AMIF¹⁸ è inoltre emerso il ruolo dell'assistenza di emergenza nel rafforzare la solidarietà e la ripartizione delle responsabilità fra gli Stati membri. In quanto tale, suddetta assistenza ha svolto un ruolo fondamentale nel sostenere l'attuazione dei sistemi di ricollocazione in Grecia e in Italia, finanziando la pre-registrazione dei candidati alla ricollocazione (in Grecia), le strutture di accoglienza e il trasferimento dei candidati ammissibili alla ricollocazione.

57 Allo stesso tempo, l'assistenza di emergenza è diventata lo strumento strategico fondamentale della Commissione per riequilibrare il sostegno verso i paesi più colpiti dalla crisi migratoria, in particolare la Grecia, integrando le dotazioni dei rispettivi programmi nazionali¹⁹.

58 Pertanto, alcuni progetti di assistenza di emergenza non fanno fronte unicamente a necessità urgenti e specifiche, ma integrano i programmi nazionali nel quadro dell'AMIF finanziando attività strutturali a più lungo termine che includono componenti relative al potenziamento delle capacità. La Commissione ha messo in evidenza anche questa situazione nella sua valutazione d'impatto²⁰.

59 La Corte ha esaminato sei progetti di assistenza di emergenza: tre in Grecia e tre in Italia. In ciascuno dei due paesi, un progetto si riferiva all'asilo, uno ai rimpatri e uno alla ricollocazione. Una valutazione dettagliata è contenuta nell'*allegato II*.

¹⁸ *Interim Evaluation of the Asylum, Migration and Integration Fund 2014-2017*, SWD(2018) 339 *final*.

¹⁹ I programmi nazionali nel quadro dell'AMIF presentano un rigoroso criterio di assegnazione di base (analogamente al Fondo sicurezza interna), che si basa sui dati dei primi anni del 2010 e che quindi non tiene conto della situazione successiva al 2015. Le risorse supplementari potrebbero essere distribuite in modo proporzionale a tutti i paesi solo conformemente a tale criterio di assegnazione di base o tramite un intervento specifico, limitato a un ristretto numero di priorità di investimento.

²⁰ Valutazione d'impatto del 2018 che accompagna la proposta di regolamento che istituisce il nuovo Fondo Asilo e migrazione, sezione 1.2.1.1, SWD(2018) 347 *final*.

60 La Corte ha constatato che tutti i sei progetti esaminati erano pertinenti rispetto alle esigenze individuate. Gli obiettivi fissati per ciascun progetto incluso nel campione erano chiari quanto a ciò che l'intervento avrebbe dovuto realizzare. In merito alle prestazioni, tutti i progetti inclusi nel campione erano incentrati sulle realizzazioni immediate, ma non sui risultati e sull'impatto. L'eccezione è stata l'EMAS-IT-1, che non disponeva nemmeno di indicatori di realizzazione (*riquadro 4*).

Riquadro 4

Esempio di progetto privo di indicatori di realizzazione e di effetto

L'**EMAS-IT-1** fornisce sostegno alle questure finanziando l'assistenza linguistica e le attrezzature. La commissione di valutazione ha concluso che le realizzazioni dell'azione proposta dovrebbero essere espressamente indicate fissando indicatori adeguati corrispondenti agli obiettivi dell'azione (ad esempio, la media giornaliera/mensile delle domande di asilo trattate da ciascuna questura). Siffatti indicatori consentirebbero di monitorare adeguatamente la performance e di valutare quanto conseguito.

La convenzione di sovvenzione non è stata modificata in base alla richiesta della commissione di valutazione ed è stata incentrata unicamente sulle risorse (ad esempio, numero di traduttori forniti, quantità di apparecchiature consegnate), senza fissare alcun valore-obiettivo di performance.

61 La Corte non ha riscontrato alcuna sovrapposizione tra i progetti finanziati nell'ambito dell'assistenza di emergenza, da un lato, e i programmi nazionali nel quadro dell'AMIF o le operazioni dell'EASO/di Frontex, dall'altro.

62 Tuttavia, due dei sei progetti di assistenza di emergenza esaminati non hanno fatto fronte a necessità urgenti e specifiche (EMAS-GR-2 ed EMAS-IT-1), ma hanno piuttosto sostituito azioni nell'ambito dei programmi nazionali nel quadro dell'AMIF, finanziando attività strutturali a più lungo termine che integravano componenti relative al potenziamento delle capacità (*riquadro 5*).

Riquadro 5

Il riorientamento dell'assistenza di emergenza dalla risposta di emergenza al sostegno strutturale a più lungo termine

Dal dicembre 2015 al novembre 2016 l'**EMAS-GR-2** ha finanziato rimpatri forzati di migranti irregolari da parte della polizia ellenica. Tuttavia, tali attività standard di rimpatrio a lungo termine sono coperte dal bilancio nazionale. Un progetto sui rimpatri forzati rientrante nel programma nazionale nel quadro dell'AMIF ha riguardato retroattivamente l'intero periodo dal 2014 al 2019 (ad eccezione del periodo coperto dall'assistenza di emergenza). Ciò dimostra che non vi era alcuna necessità urgente per i finanziamenti d'emergenza.

Il progetto **EMAS-IT-1** avrà una durata di 18 mesi. Oltre alle attrezzature informatiche, il sostegno comprende inoltre l'acquisto di autoveicoli e mobilio. Anziché essere incentrato sulle questure oberate di lavoro dove vi sono lunghi tempi di attesa per registrare le domande di asilo, il progetto mira a rafforzare la capacità di tutte le questure italiane, comprese quelle senza alcuna necessità urgente di sostegno.

Sebbene detta azione possa comunque assistere l'Italia a smaltire l'arretrato delle domande di asilo, questo progetto sarebbe stato più opportuno se fosse stato attuato nel 2016/2017, quando le registrazioni delle domande di asilo in Italia raggiungevano il livello massimo. Invece, è iniziato solo nel settembre 2018, quando le registrazioni delle domande di asilo erano già notevolmente diminuite rispetto agli anni precedenti. Al momento della visita di audit, alla fine di febbraio 2019, non aveva ancora avuto luogo alcuna attività, a causa delle procedure di appalto pubblico in corso.

63 Nel luglio 2017 la Commissione ha destinato all'Italia ulteriori finanziamenti, fino a 100 milioni di euro, per l'assistenza di emergenza dell'AMIF, utilizzati anche per finanziare i progetti EMAS-IT-1 ed EMAS-IT-2. Tuttavia, non esisteva alcun meccanismo strutturato che distribuisse equamente i fondi dell'assistenza di emergenza tra gli Stati membri nel caso in cui le richieste di finanziamento di progetti eccedessero la dotazione finanziaria disponibile. Se tutti gli Stati membri ammissibili chiedessero sovvenzioni di assistenza di emergenza dell'AMIF per finanziare attività analoghe (rimpatri forzati nazionali, rimpatrio volontario assistito e reintegrazione o rafforzamento della capacità delle stazioni di polizia), la dotazione dell'assistenza di emergenza si esaurirebbe rapidamente.

64 La Commissione ha proposto²¹ di includere nel nuovo quadro finanziario 2021-2027 l'assistenza di emergenza in regime di gestione concorrente con gli Stati membri. I criteri per l'assegnazione dei fondi di assistenza di emergenza devono ancora essere definiti.

Solo due dei sei progetti di assistenza di emergenza dell'AMIF esaminati hanno pienamente conseguito i propri valori-obiettivo

65 Gli obiettivi pianificati per l'EMAS-GR-3 e l'EMAS-IT-2 sono stati pienamente conseguiti, mentre per l'EMAS-GR-1, l'EMAS-GR-2 e l'EMAS-IT-3 sono stati ottenuti solo in parte (*riquadro 6*). L'EMAS-IT-1 è ancora in una fase iniziale di attuazione (*riquadro 5 e allegato II*).

Riquadro 6

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

EMAS-GR-2: la polizia ellenica non ha rispettato i valori-obiettivo fissati, procedendo al rimpatrio forzato di soli 121 cittadini di paesi terzi, rispetto a un valore-obiettivo di 1 080. Per contro, l'Organizzazione internazionale per le migrazioni ha superato le aspettative, rimpatriando 1 464 cittadini di paesi terzi (rispetto ai 1 000 previsti) in rimpatri volontari assistiti. Per tale progetto vi è stato inoltre un sottoutilizzo dei fondi: è stato utilizzato il 65 % (1,7 milioni di euro) dell'importo inizialmente assegnato (2,5 milioni di euro).

EMAS-IT-3: non è stato possibile raggiungere il valore-obiettivo concernente l'alloggio, in media, di 1 310 candidati alla ricollocazione in 12 mesi, visto il numero inferiore di effettivi candidati alla ricollocazione rispetto alle previsioni. Inoltre, i migranti ammissibili alla ricollocazione sono stati distribuiti in tutta Italia. Non è stato pertanto semplice trasferirli in apposite strutture di ricollocazione, che finivano per ospitare un insieme eterogeneo di migranti, tra cui quelli non ammissibili alla ricollocazione. Di conseguenza, le spese sostenute per tale progetto sono state inferiori a quanto pianificato: è stato utilizzato il 63 % (9,7 milioni di euro) dell'importo inizialmente assegnato (15,3 milioni di euro).

²¹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo Asilo e migrazione, COM(2018) 471 *final* del 12 giugno 2018.

66 Sebbene l'EMAS-IT-2 abbia superato i propri valori-obiettivo tre mesi prima della fine del periodo di attuazione, bisogna dire, considerando il numero di decisioni di rimpatrio adottate e il numero di migranti irregolari che soggiornavano in Italia, i valori-obiettivo erano relativamente modesti. La performance del programma di rimpatrio volontario assistito e di reintegrazione in Italia risente di numerose problematiche analizzate dalla Corte nel [riquadro 12](#).

Non è stata effettuata alcuna valutazione valida ed esaustiva dei bisogni per i programmi nazionali nel quadro dell'AMIF

67 I programmi nazionali nel quadro dell'AMIF per il 2014-2020 hanno assegnato 328,3 milioni di euro alla Grecia e 394,2 milioni di euro all'Italia. Tuttavia, detti programmi nazionali sono stati concordati solo, rispettivamente, a luglio e agosto del 2015, a causa della tardiva adozione del regolamento AMIF.

68 Integrato in un piano strategico generale, un fondo pluriennale come l'AMIF richiede valutazioni valide ed esaustive dei bisogni, che quantifichino finanziariamente, classifichino in ordine di priorità e aggiornino periodicamente tutti i bisogni²². La situazione in continuo cambiamento ha lasciato poco tempo per procedere a tali valutazioni dei bisogni in Grecia e in Italia.

69 La Corte ha esaminato dieci progetti nazionali nel quadro dell'AMIF: cinque in Grecia e cinque in Italia (una valutazione dettagliata dei progetti da GR-1 a GR-5 e da IT-1 a IT-5 figura nell'[allegato II](#)). La Corte ha riscontrato che tutti i progetti sottoposti ad audit erano pertinenti, nella misura in cui avevano un collegamento tematico dimostrabile alle finalità dei programmi nazionali. Tuttavia, senza quantificare finanziariamente e classificare in ordine di priorità tutti i bisogni, non è possibile

²² Ad esempio, nel settore dell'asilo, tale valutazione dovrebbe confrontare la performance auspicata con quella effettiva (in termini di capacità di trattamento, di riduzione degli arretrati e dei tempi di trattamento), alla luce delle tendenze passate e dei previsti flussi in entrata e in uscita. Ciò dovrebbe poi tradursi in un'analisi del deficit pluriennale delle risorse necessarie per soddisfare i bisogni (in termini di personale, di spazio di lavoro, di capacità amministrativa/di formazione). I bisogni previsti sarebbero coperti dal programma nazionale nel quadro dell'AMIF e dal bilancio nazionale, mentre a eventuali bisogni derivanti da eventi imprevisti e inattesi si potrebbe far fronte tramite l'assistenza di emergenza.

stabilire se i fondi dell'AMIF siano stati assegnati là dove erano maggiormente necessari.

70 La Corte ha rilevato debolezze negli indicatori di performance dei progetti controllati. Alcuni progetti (IT-1, GR-2) non disponevano di specifici indicatori di realizzazione o di effetto. Alcuni indicatori fissavano valori-obiettivo troppo bassi (IT-2, 3, 4) o già conseguiti (GR-1). Alcuni indicatori non sono stati aggiornati dopo la modifica dell'ambito di applicazione del progetto (GR-3) o hanno fissato, alla fine, un calendario restrittivo per i rimpatri volontari assistiti e la reintegrazione (GR-5).

71 La Corte ha riscontrato una sovrapposizione tra i progetti IT-2 e IT-3 di rimpatrio volontario assistito e di reintegrazione controllati in Italia. Detti progetti hanno ricevuto sovvenzioni nell'ambito dello stesso invito a presentare proposte, hanno riguardato i medesimi paesi di origine e sono stati attuati nelle stesse regioni d'Italia. In assenza di una mappatura finalizzata a garantire l'operatività dei progetti in aree geografiche complementari, i progetti si "contendevano" il rimpatrio degli stessi migranti.

72 Da quando il mandato di Frontex è stato esteso nel 2016, due strumenti dell'UE (il programma nazionale nel quadro dell'AMIF e il sostegno al rimpatrio di Frontex) hanno sostenuto parallelamente la medesima tipologia di attività di rimpatrio forzato. Ciò si verifica anche con i progetti di rimpatrio forzato GR-4 e IT-4 nel quadro dell'AMIF.

La maggior parte dei progetti controllati relativi ai programmi nazionali nel quadro dell'AMIF in Grecia e in Italia non aveva pienamente conseguito i propri valori-obiettivo al momento dell'audit

73 Alla fine del 2016, quasi nessuna risorsa finanziaria dell'AMIF era stata mobilitata dal programma nazionale della Grecia per far fronte ai bisogni del paese derivanti dalla crisi migratoria. La Grecia stava recuperando il suo ritardo nell'attuazione degli impegni, ma il livello dei pagamenti effettuati nell'ambito del programma nazionale nel quadro dell'AMIF continuava ad essere basso. L'Italia ha recuperato i ritardi relativi all'attuazione degli impegni nel quadro degli obiettivi specifici 1 e 2, sebbene al momento della visita di audit si registrassero ritardi relativamente agli impegni nell'ambito dell'obiettivo specifico 3 (cfr. [allegato I](#)).

74 In Grecia, al momento dell'audit uno dei cinque progetti esaminati (GR-1) era stato completato; quattro erano ancora in corso. Quattro dei cinque progetti non

avevano conseguito o non avrebbero verosimilmente conseguito (in caso di progetti in corso) i rispettivi risultati attesi (*allegato IV*). In tutti i progetti esaminati, la Corte ha rilevato elementi comprovanti la periodicità della rendicontazione e del monitoraggio. In tre dei cinque progetti, l'elevato numero di modifiche ha reso più difficile monitorare la performance dei progetti e valutarne, in ultima analisi, la buona riuscita²³.

75 In Italia, al momento dell'audit quattro dei cinque progetti esaminati erano stati completati. Di questi, due hanno parzialmente conseguito i propri obiettivi. Un progetto è stato sospeso e, per un altro, non erano disponibili dati definitivi (*allegato IV*). Per due dei cinque progetti, la rendicontazione e il monitoraggio erano inadeguati.

Il quadro di monitoraggio della performance è stato istituito con ritardo e senza valori-obiettivo

76 Il quadro comune di monitoraggio e valutazione rappresenta il principale strumento con cui la Commissione può monitorare e valutare la performance dei programmi nazionali nel quadro dell'AMIF. A causa di lunghe discussioni con gli Stati membri per approdare a una serie armonizzata di indicatori di risultato e di impatto, il quadro non è stato finalizzato prima di febbraio 2017²⁴. A quel punto, molti progetti AMIF erano già iniziati.

²³ Ad esempio, il progetto GR-3 è stato oggetto di 12 modifiche, che ne hanno cambiato la portata, la durata e la dotazione finanziaria; il progetto GR-2 di 8 modifiche che ne hanno cambiato la durata e la dotazione finanziaria; le 6 modifiche apportate al progetto GR-4 ne hanno cambiato la portata, la durata e la dotazione finanziaria.

²⁴ Sulla base del regolamento delegato (UE) 2017/207 della Commissione dell'ottobre 2016.

77 Non solo il quadro è stato introdotto con ritardo, ma i suoi indicatori di risultato e di impatto non comprendono né valori-obiettivo né valori di partenza, rendendo difficile valutare la performance. Inoltre, nelle relazioni di valutazione intermedia del 2017 l'Italia e la Grecia non hanno raccolto serie complete di dati su nessuno degli indicatori del quadro.

78 La Commissione non ha sviluppato un quadro di monitoraggio della performance per monitorare i risultati dei progetti finanziati dall'assistenza di emergenza e riferire in merito.

I dati sulla performance non sono sufficienti per agevolare un'adeguata valutazione strategica a livello dell'UE

79 Nel maggio 2018 la Commissione ha proposto²⁵ di rivedere le statistiche di Eurostat in materia di migrazione e di asilo al fine, tra l'altro, di: i) aumentare la frequenza e il contenuto delle statistiche sui rimpatri; ii) fornire dati disaggregati in materia di asilo sui minori non accompagnati; iii) introdurre nuove statistiche sulle richieste di riesame nel quadro del sistema di Dublino.

80 Nel corso del presente audit è emersa la necessità di disporre di maggiori dati sulla performance per agevolare un'adeguata valutazione strategica a livello dell'UE, necessità non contemplata nella proposta della Commissione.

81 Ad esempio, per quanto riguarda le procedure di asilo, Eurostat e l'EASO non raccolgono dati sulla performance relativamente ai tempi di trattamento delle domande di asilo intercorrenti tra le principali tappe intermedie²⁶ della procedura, nonostante i numerosi limiti temporali fissati nella normativa dell'UE e nazionale in materia di asilo. L'EASO raccoglie i dati di base dei ritardi concernenti unicamente gli anni trascorsi per il trattamento delle domande di asilo pendenti nella fase di primo grado. Eurostat raccoglie solo dati limitati²⁷ sulla fase giudiziaria/di impugnazione, ma non i dati sui ricorsi pendenti ai diversi gradi di giudizio.

²⁵ COM(2018) 307 def.

²⁶ Manifestazione di volontà, registrazione e presentazione formale di una domanda di asilo, decisione in primo grado, decisione in secondo grado, decisione in ultimo grado.

²⁷ Solo decisioni in ultimo grado, banca dati: migr_asydcfina.

Hotspot

Ricollocazione

Finanziamenti
AMIF

Agenzie UE

Asilo in Grecia

Asilo in Italia

Rimpatri

82 Non viene raccolto alcun dato sulla rapidità delle procedure di rimpatrio. Inoltre, non vi sono indicatori che misurano la sostenibilità dei rimpatri, quali ad esempio il numero di migranti rimpatriati che tentano di ritornare nell'UE o il successo dei pacchetti di reintegrazione AVRR.

Il sostegno operativo fornito dalle agenzie dell'UE non è stato utilizzato appieno

Sforzi compiuti dall'EASO per elaborare un approccio più strategico al sostegno offerto alle procedure di asilo

83 La Corte ha considerato le operazioni dell'EASO pertinenti per le molteplici necessità derivanti dal vasto afflusso di migranti verso la Grecia e l'Italia.

84 Nel sostenere tali Stati membri durante la crisi migratoria, in particolare durante il picco degli arrivi dei migranti nel 2015 e 2016, dati i continui e frequenti sviluppi, l'EASO non ha avuto tempo di effettuare valutazioni dei bisogni esaustive per classificare in ordine di priorità e quantificare finanziariamente i bisogni, né il tempo di definire piani pluriennali o strategie di uscita. Tuttavia, neanche per i piani operativi del 2017 e del 2018 è stata operata una siffatta valutazione strutturata. I piani sono stati approvati dall'EASO e dagli Stati membri ospitanti. Tuttavia, in assenza di bisogni chiaramente classificati in ordine di priorità e quantificati finanziariamente, non è stato possibile accertare se l'EASO avesse indirizzato il proprio sostegno laddove maggiormente necessario.

85 Nel redigere i propri piani operativi del 2019, l'EASO ha compiuto un notevole sforzo per porre in essere gli elementi fondamentali della pianificazione strategica²⁸. Da un punto di vista concettuale, la Corte considera tale approccio una buona pratica, sebbene la sua attuazione efficace possa essere valutata solo esaminando i piani operativi del 2019, che non rientrano nell'estensione dell'audit.

²⁸ Una serie di documenti analitici (una valutazione dei bisogni esaustiva, una relazione sulla valutazione dei bisogni classificati in ordine di priorità e una matrice dei risultati ad alto livello) è stata utilizzata per elaborare una tabella di marcia triennale sia per l'Italia che per la Grecia. Le tabelle di marcia comprendono i bisogni identificati, la loro gerarchia e le soluzioni, accompagnate dai relativi costi stimati.

86 Fino al 2018, i piani operativi erano orientati alle risorse. L'introduzione di uno strumento di monitoraggio della performance (nel febbraio 2018 per l'Italia e nel maggio 2018 per la Grecia) ha condotto alla definizione di indicatori di realizzazione e di effetto, anche se la Corte ha riscontrato numerose carenze²⁹.

87 Sebbene la Corte non abbia riscontrato esempi concreti di una sovrapposizione, la Commissione e l'EASO non dispongono di alcuna procedura per coinvolgere sistematicamente l'EASO nella pianificazione dei progetti dell'AMIF, in particolare per i progetti (nell'ambito dei programmi nazionali finanziati dall'AMIF o nell'ambito dell'assistenza di emergenza) che finanziano attività analoghe (ad esempio, finanziamento al personale del Servizio greco per l'asilo o sostegno alle questure in Italia).

88 In Italia, data la riduzione significativa dei flussi migratori, l'EASO ha adeguato il proprio sostegno. Alla fine del 2018, ha cessato il sostegno alla fornitura di informazioni. Per quanto concerne il sostegno alla registrazione, ne è stato fornito meno rispetto a quanto pianificato e si prevede che verrà gradualmente eliminato entro la fine del 2019, termine entro il quale l'EASO intende inoltre cessare il sostegno alle commissioni territoriali in materia di asilo³⁰.

89 Sebbene alcuni elementi del sostegno dell'EASO possano essere realizzati dalle autorità nazionali e finanziati a titolo dell'AMIF (ad esempio, personale interinale – esperti di registrazione e responsabili dei casi di asilo già distaccati presso il Servizio greco per l'asilo, o servizi di interpretazione), l'EASO non dispone per la Grecia di alcuna strategia di uscita.

²⁹ In Grecia, non sono stati fissati valori-obiettivo né valori di partenza per i dati di realizzazione e non sono stati definiti indicatori di effetto/di impatto. In Italia, si è tentato di definire indicatori di impatto, ma non sono stati fissati valori-obiettivo né valori di partenza.

³⁰ Le autorità amministrative italiane competenti a esaminare le domande di asilo e ad adottare decisioni in primo grado.

Il sostegno dell'EASO è stato ostacolato da una carenza permanente di esperti degli Stati membri, dalla breve durata del loro impiego e da altre questioni operative

90 Quanto alle risorse (numero di esperti, consulenti temporanei ecc.), l'impiego dell'EASO in Grecia e in Italia è sostanzialmente in linea con i piani operativi.

L'*allegato I* mostra che, ogni anno, le spese sono state superiori alla dotazione finanziaria iniziale.

91 In assenza di valori-obiettivo/valori di partenza per gli indicatori, è difficile valutare la performance/l'efficacia del sostegno dell'EASO in termini di realizzazioni e di effetti. Tuttavia, le autorità greche e italiane competenti in materia di asilo contattate dalla Corte hanno considerato il sostegno dell'EASO utile sia per assistere le procedure di asilo sia per rafforzare la capacità nazionale.

92 Le operazioni dell'EASO continuano a risentire di una carenza permanente di esperti degli Stati membri: la durata media del loro impiego si è rivelata troppo breve (in media, 50 giorni in Grecia e 46 in Italia nel 2018). A differenza di Frontex, l'EASO non redige un piano di impiego annuale, ma chiede agli Stati membri di nominare esperti, senza ricevere spesso una risposta sufficiente. L'EASO è pertanto obbligato a utilizzare più personale interinale per colmare questa carenza.

93 Il sostegno prestato dall'EASO nelle isole greche è stato ostacolato da questioni operative supplementari (*riquadro 7*).

Riquadro 7

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

Il sostegno dell'EASO è stato ostacolato dalla mancanza di spazio di lavoro e da problemi di sicurezza (disordini, blocco delle strade di evacuazione). Ad esempio, presso l'*hotspot* di Samos estremamente sovraffollato, l'EASO ha condotto solo quattro colloqui per turno, disponendo di sole quattro postazioni di lavoro. In inverno non vi era alcun turno pomeridiano, a causa dei problemi di sicurezza per il personale dell'EASO dopo il tramonto.

I colloqui relativi alla ricevibilità delle domande, della durata di 2-3 ore, sono condotti per tutte le nazionalità con un tasso di riconoscimento superiore al 25 %. Il Servizio greco per l'asilo ribalta sistematicamente i pareri giuridici dell'EASO (osservazioni conclusive) che stabiliscono l'irricevibilità di tutte le domande di asilo, ad eccezione di quelle presentate dei siriani soggetti alla protezione temporanea in Turchia, visto che tale Servizio (a differenza dell'EASO e della Commissione) non ritiene in generale che la Turchia sia un "paese terzo sicuro" per la protezione internazionale. All'inefficienza che ne deriva si è parzialmente ovviato nel 2017, unendo i colloqui relativi alla ricevibilità della domanda e all'ammissibilità del richiedente in un'unica fase. Dal settembre 2018, l'EASO ha formulato le osservazioni conclusive relative alla ricevibilità e all'ammissibilità simultaneamente al Servizio greco per l'asilo, onde evitare inutili rinvii da un'istanza all'altra.

Secondo le statistiche, nel 2018 l'EASO ha considerato, nei suoi pareri, che il 70 % dei richiedenti e dei familiari intervistati era vulnerabile (o bisognoso di un'ulteriore valutazione medica) in base alle categorie definite dal diritto greco, e di conseguenza il Servizio greco per l'asilo li ha deferiti alla procedura ordinaria. La Corte ha rilevato disaccordi tra l'EASO e il Servizio greco per l'asilo sugli effetti di queste valutazioni delle vulnerabilità. L'assenza di un approccio armonizzato ha condotto a rinvii inefficienti da un'istanza all'altra³¹. Né il Servizio greco per l'asilo né l'EASO raccolgono statistiche sul tasso di annullamento delle valutazioni delle vulnerabilità, statistiche che consentirebbero alla Corte di valutare l'entità della questione.

³¹ A differenza della procedura di asilo ordinaria, la valutazione delle vulnerabilità è fondamentale nella procedura di frontiera accelerata della Grecia, poiché per i richiedenti considerati vulnerabili viene eliminata la limitazione geografica e tali richiedenti sono indirizzati alla procedura ordinaria/accelerata nella Grecia continentale.

Per operazioni di Frontex a sostegno dei rimpatri forzati mancavano sia informazioni fornite dagli Stati membri sia un coordinamento con l'AMIF

94 La Corte ritiene che tutte le operazioni di rimpatrio di Frontex siano pertinenti per le necessità individuate nel settore dei rimpatri.

95 Dal 2016, Frontex è riuscita a coordinare e organizzare operazioni di rimpatrio forzato di propria iniziativa. Tuttavia, per consentire a tale agenzia di migliorare la pianificazione di dette operazioni, gli Stati membri dovrebbero fornire sistematicamente informazioni operative valide e tempestive su base periodica (ad esempio, dati aggiornati sui cittadini di paesi terzi ammissibili al rimpatrio, sul loro paese di origine, sulle presenze nei centri di trattenimento pre-allontanamento, sulla data di fine del loro trattenimento, ecc.).

96 Da quando il mandato di Frontex è stato esteso nel 2016, sono due gli strumenti dell'UE per le attività di rimpatrio forzato: il programma nazionale nel quadro dell'AMIF e il sostegno al rimpatrio di Frontex. Le due strutture di finanziamento dell'UE esistono in parallelo per finanziare lo stesso tipo di attività di rimpatrio forzato (operazioni congiunte, operazioni nazionali e voli commerciali di linea). Nel contesto del basso numero di rimpatri, ciò comporta che il potenziale di Frontex nell'offrire sostegno al rimpatrio non viene sfruttato (*riquadro 8*).

Riquadro 8

Esempio di coordinamento insufficiente tra il sostegno di Frontex e AMIF per le operazioni di rimpatrio forzato

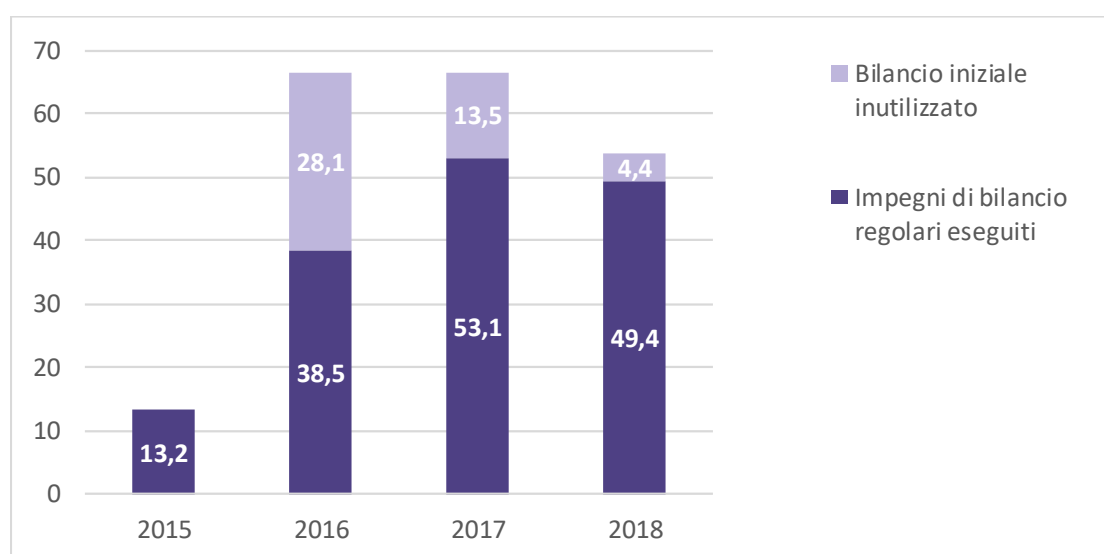
La Grecia ha raramente organizzato operazioni di rimpatrio congiunte prima del 2018, poiché non disponeva di un proprio contratto-quadro per gli aerei charter. Per contro, ha partecipato alle operazioni congiunte di altri Stati membri. Nel 2018 la Grecia ha concluso il proprio contratto-quadro, ma l'ha impiegato finora solo per operazioni nazionali finanziate dal programma nazionale nel quadro dell'AMIF, anziché organizzare operazioni congiunte con altri Stati membri per utilizzare meglio la capienza degli aeromobili.

97 Non esiste alcuna struttura per il coordinamento dell'intervento dell'AMIF e di Frontex. Frontex non partecipa alla programmazione delle azioni di rimpatrio dell'AMIF e non ha accesso alle informazioni sui programmi nazionali nel quadro dell'AMIF o sui progetti pertinenti finanziati a titolo dell'AMIF.

Il potenziale di Frontex per il sostegno al rimpatrio non è stato realizzato

98 Poiché gli Stati membri non hanno pienamente sfruttato il potenziale di Frontex per il sostegno alle operazioni di rimpatrio (*figura 9*), l'agenzia non è stata in grado di utilizzare appieno la propria più elevata dotazione finanziaria per il sostegno al rimpatrio da quando il mandato è stato esteso.

Figura 9 – Utilizzo della dotazione finanziaria di Frontex per il sostegno al rimpatrio (milioni di euro)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati di Frontex.

99 Come illustra la *figura 10*, la Grecia e l'Italia rientrano tra gli Stati membri che non utilizzano appieno il potenziale di Frontex³². La ragione principale è il basso numero di rimpatriati provenienti da entrambi i paesi. Inoltre, il fatto che questi paesi abbiano optato per il PN AMIF anziché per il sostegno di Frontex ai rimpatri forzati contribuisce a spiegare la situazione.

³² Specie per le operazioni di rimpatrio nazionali (Grecia), nell'organizzazione di operazioni di rimpatrio congiunte utilizzando il nuovo contratto-quadro nazionale greco (Grecia), partecipando a operazioni congiunte (Italia) o con voli di linea (Grecia e Italia).

Figura 10 – Sostegno prestato da Frontex al rimpatrio nel 2018

Utilizzo del
sostegno di
Frontex per le
operazioni di
rimpatrio in
Grecia e Italia



Voli charter: numero di rimpatriati e voli

	Grecia		Italia	
Operazioni nazionali	0	0	1 897	66
Operazioni di rimpatrio congiunte (come organizzatore)	24	2	186	7
Operazioni di rimpatrio congiunte (come partecipante)	44	11	6	2

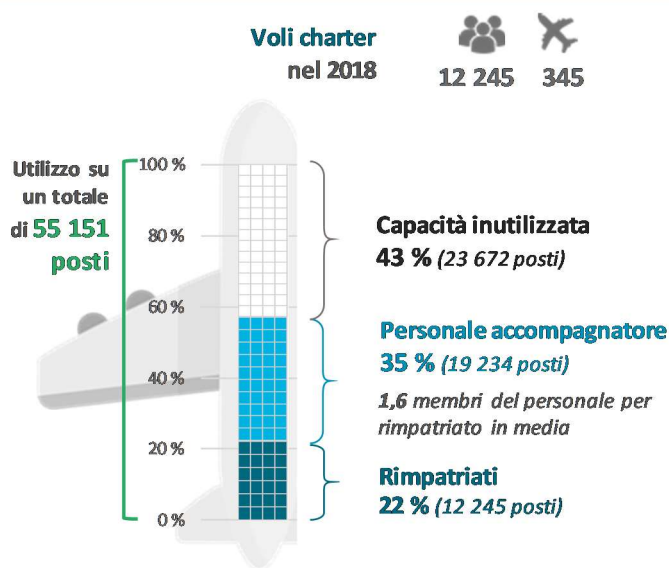
Voli di linea: numero di rimpatriati e voli

	Grecia		Italia	
	6	6	23	18

Riammissioni UE-Turchia dalla Grecia

322	13	31

Statistiche
concernenti tutti
gli Stati membri
dell'UE



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati operativi di Frontex.

100 La Corte ha osservato che le problematiche operative incidono sull'efficienza in termini di costi delle operazioni charter (*figura 10*).

- i) A causa del rischio di fuga, è necessario agire rapidamente una volta che un migrante è pronto per essere rimpatriato; non si può attendere che il volo charter sia pieno. Ciò determina una capacità inutilizzata (43 %) sugli aeromobili noleggiati, in particolare poiché per le operazioni di rimpatrio su lunghe distanze verso l'Africa e l'Asia occorre utilizzare un aeromobile di grandi dimensioni con un'autonomia di volo sufficiente.
- ii) Il numero effettivo di passeggeri è spesso inferiore a quello previsto (67 % nel 2018), a causa della mancanza dei necessari documenti di viaggio, di domande di asilo rinnovate all'ultimo momento, di persone fuggite, ecc.
- iii) I rimpatriandi devono essere accompagnati da molti membri del personale (scorte, supervisori, osservatori, personale medico, ecc.).
- iv) Le operazioni di rimpatrio sono inoltre ostacolate dalla difficile cooperazione con i paesi terzi³³.

101 In generale, i voli di linea sono più efficienti in termini di costi dei voli charter. Tuttavia, circa un terzo delle operazioni di rimpatrio su voli di linea è stato annullato, principalmente a causa del rifiuto del rimpatriando, dell'assenza di documenti di viaggio, della fuga, della decisione del tribunale o del rifiuto da parte del capitano.

³³ Ad esempio: Algeria e Marocco non accettano i voli charter e preferiscono accordi bilaterali agli accordi di riammissione dell'UE. L'Algeria talvolta impone che il rimpatrio di un individuo sia completato nell'arco di 24 ore dal rilascio dei documenti di viaggio, il che non è fattibile. La Costituzione dell'Iran vieta il rimpatrio dei propri cittadini contro la loro volontà, condizione che rende impossibile il loro rimpatrio forzato. Le autorità tunisine accettano solo rimpatri dall'Italia e dalla Germania con voli charter, nell'ambito dei rispettivi accordi di riammissione bilaterali. La Turchia non applica, nella pratica, la clausola dell'accordo di riammissione UE-Turchia relativa ai cittadini di paesi terzi. Solo l'Afghanistan accetta documenti di viaggio temporanei dell'UE. La Nigeria (e molti altri paesi africani) non dispone di un registro completo dei propri cittadini, rendendo difficile la loro identificazione.

Nonostante un aumento della capacità, vi sono ancora lunghi tempi di trattamento delle domande di asilo e pochi rimpatri di migranti irregolari

102 La Corte ha valutato l'impatto delle azioni di sostegno dell'UE a livello nazionale verificando se le procedure di asilo e di rimpatrio fossero diventate più efficaci e celeri; a tal fine, ha esaminato:

- i tempi medi di trattamento intercorrenti tra le principali fasi della procedura di asilo (cfr. [figura 11](#));
- l'eliminazione dell'arretrato delle domande di asilo pendenti;
- la percentuale di ricorsi in esito ai quali le decisioni in primo grado in materia di asilo sono state ribaltate;
- il numero di rimpatri effettivi rispetto al numero di decisioni di rimpatrio emanate;
- i tempi medi di trattamento intercorrenti tra le principali fasi della procedura di rimpatrio (cfr. [figura 12](#));

Figura 11 – Procedura di asilo



Fonte: Corte dei conti europea.

Figura 12 – Procedura di rimpatrio



Fonte: Corte dei conti europea.

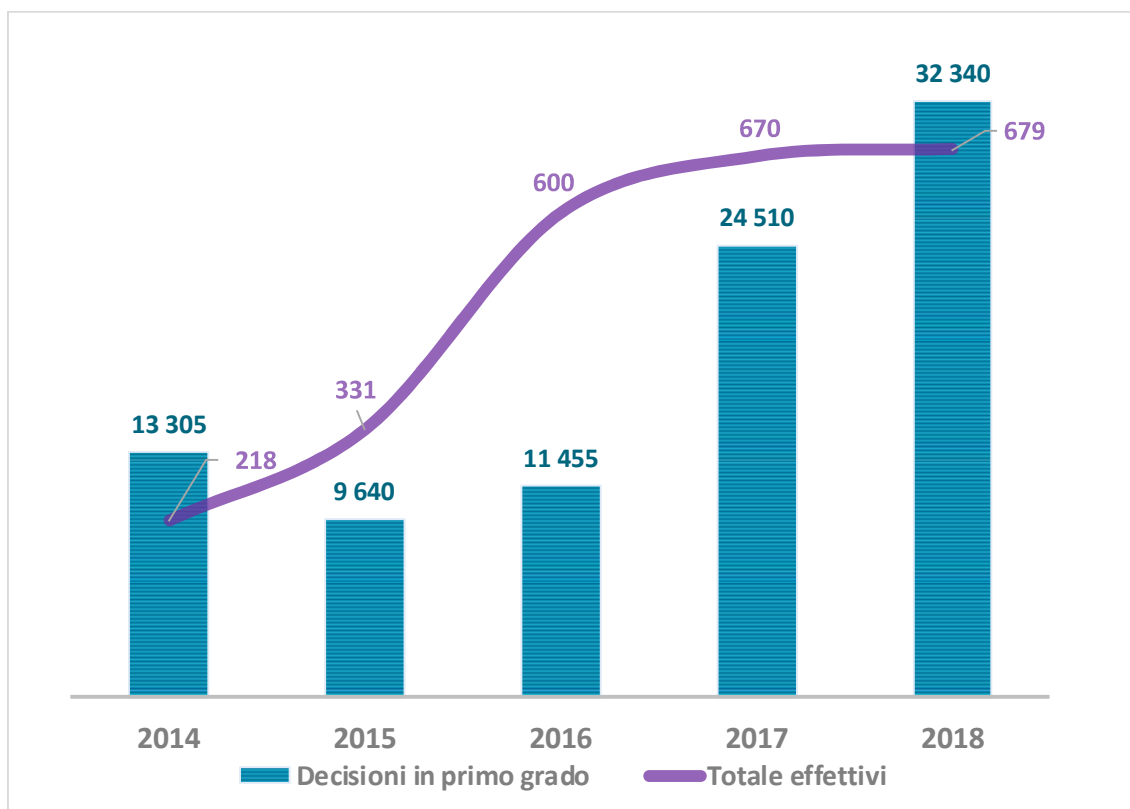
103 Nel corso della crisi, la maggior parte dei migranti irregolari diretti in Europa è arrivata in Italia o in Grecia. I due Stati membri sono passati da paesi di transito a paesi in cui i migranti chiedono asilo. Visto che l'attuale situazione nei due paesi è diversa, la Corte presenta le proprie risultanze sulle procedure di asilo distintamente per ciascuno di essi. Inoltre, i dati relativi all'asilo raccolti e analizzati non consentono un confronto diretto tra il sistema di asilo greco e quello italiano.

L'intero sistema di asilo della Grecia continua ad essere sovraccarico, nonostante un rilevante incremento della capacità di trattamento

Nonostante un incremento della capacità di trattamento, l'arretrato è aumentato

104 Il Servizio greco per l'asilo è divenuto operativo nel giugno 2013. Con il sostegno dell'assistenza di emergenza dell'AMIF, del programma nazionale nel quadro dell'AMIF, dell'EASO e dell'UNHCR, il suo personale è aumentato negli ultimi anni, con un conseguente incremento della capacità di trattare le decisioni in primo grado (cfr. [figura 13](#)).

Figura 13 – Raffronto tra il personale del Servizio greco per l'asilo e le decisioni in primo grado



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati del Servizio greco per l'asilo e di Eurostat.

105 Nonostante questo aumento del personale, l'attuale capacità dei dipendenti del Servizio greco per l'asilo relativamente al trattamento dei casi è tuttora insufficiente alla luce dell'aumento del numero di domande di asilo. Nel 2018, presso il Servizio greco per l'asilo lavoravano, in media, 240 addetti alla gestione delle domande. La Corte ha stimato che suddetto servizio necessiterebbe di circa altri 110 addetti solo per limitare l'arretrato in primo grado (dividendo le 66 970 domande di asilo ricevute nel 2018 per il tasso di produttività standard di 16 casi al mese per addetto). Oltre alla difficoltà nell'assumere personale qualificato, un altro fattore che limita l'ulteriore crescita del Servizio greco per l'asilo è la grave mancanza di spazio di lavoro (*riquadro 9*).

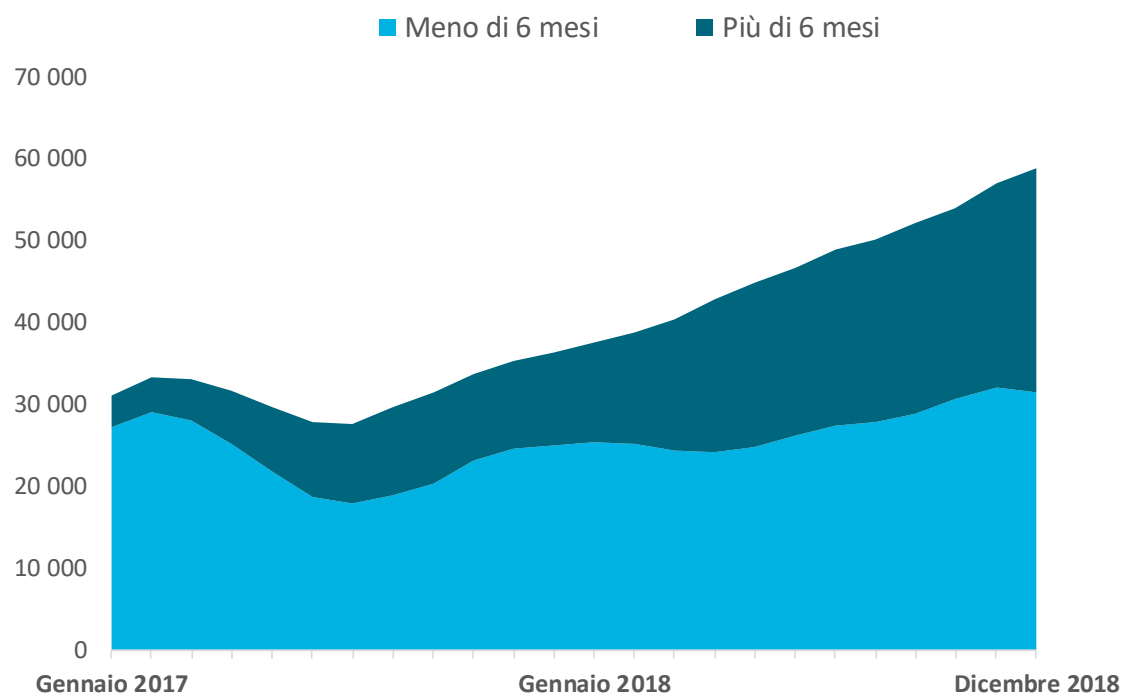
Riquadro 9

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

Ad Atene, i servizi centrali del Servizio greco per l'asilo occupano un vecchio edificio con uffici angusti. Gli uffici per i colloqui, la registrazione e l'unità Dublino sono al di fuori dell'edificio principale, ubicati in container, nei quali i fascicoli sono impilati sul pavimento per mancanza di spazio. I vincoli di spazio sono stati osservati anche durante la visita effettuata dagli auditor della Corte presso gli *hotspot* a Lesbo e a Samos.

106 Il numero complessivo di casi pendenti in primo grado è quasi raddoppiato tra la metà del 2017 e la fine del 2018 e vi è stato un marcato aumento del numero di casi aperti da più di sei mesi (*figura 14*).

Figura 14 – Casi pendenti in primo grado in Grecia



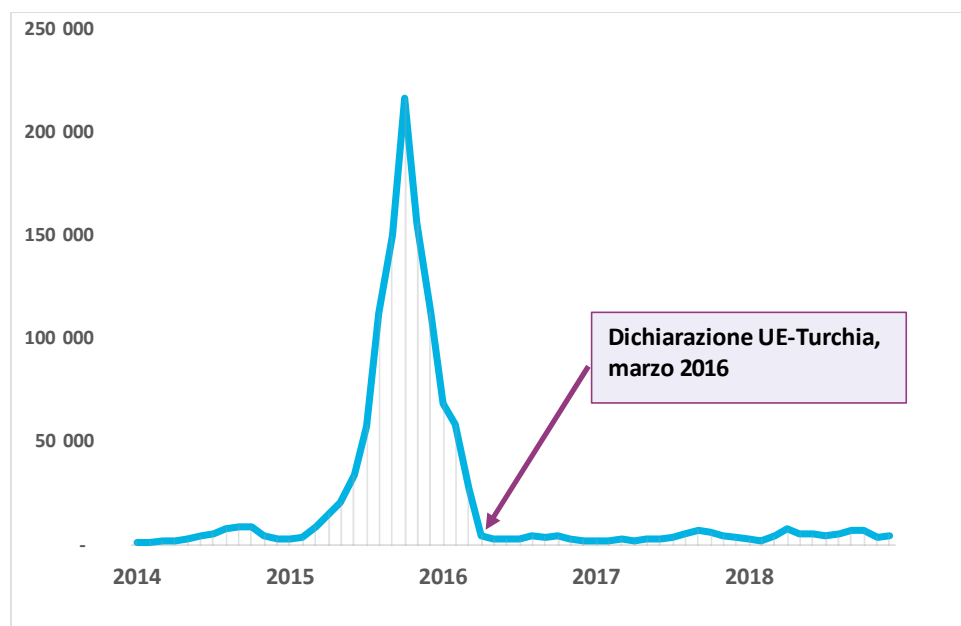
La presente figura riguarda sia la Grecia continentale che le isole, ma non include l'arretrato in fase di pre-registrazione, per il quale la Corte non ha ottenuto dati dalle autorità nazionali.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati dell'EASO.

107 La dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016 ha avuto un fortissimo impatto sulla situazione dell'asilo in Grecia. Gli attraversamenti irregolari delle frontiere dalla Turchia verso la Grecia sono diminuiti drasticamente (cfr. *figura 15*). Allo stesso

tempo, però, il Servizio greco per l'asilo è stato sottoposto a una notevole pressione, poiché, da quando è stata chiusa la rotta dei Balcani, la stragrande maggioranza di cittadini di paesi terzi chiede protezione internazionale in Grecia.

Figura 15 – Attraversamenti irregolari delle frontiere nel Mediterraneo orientale



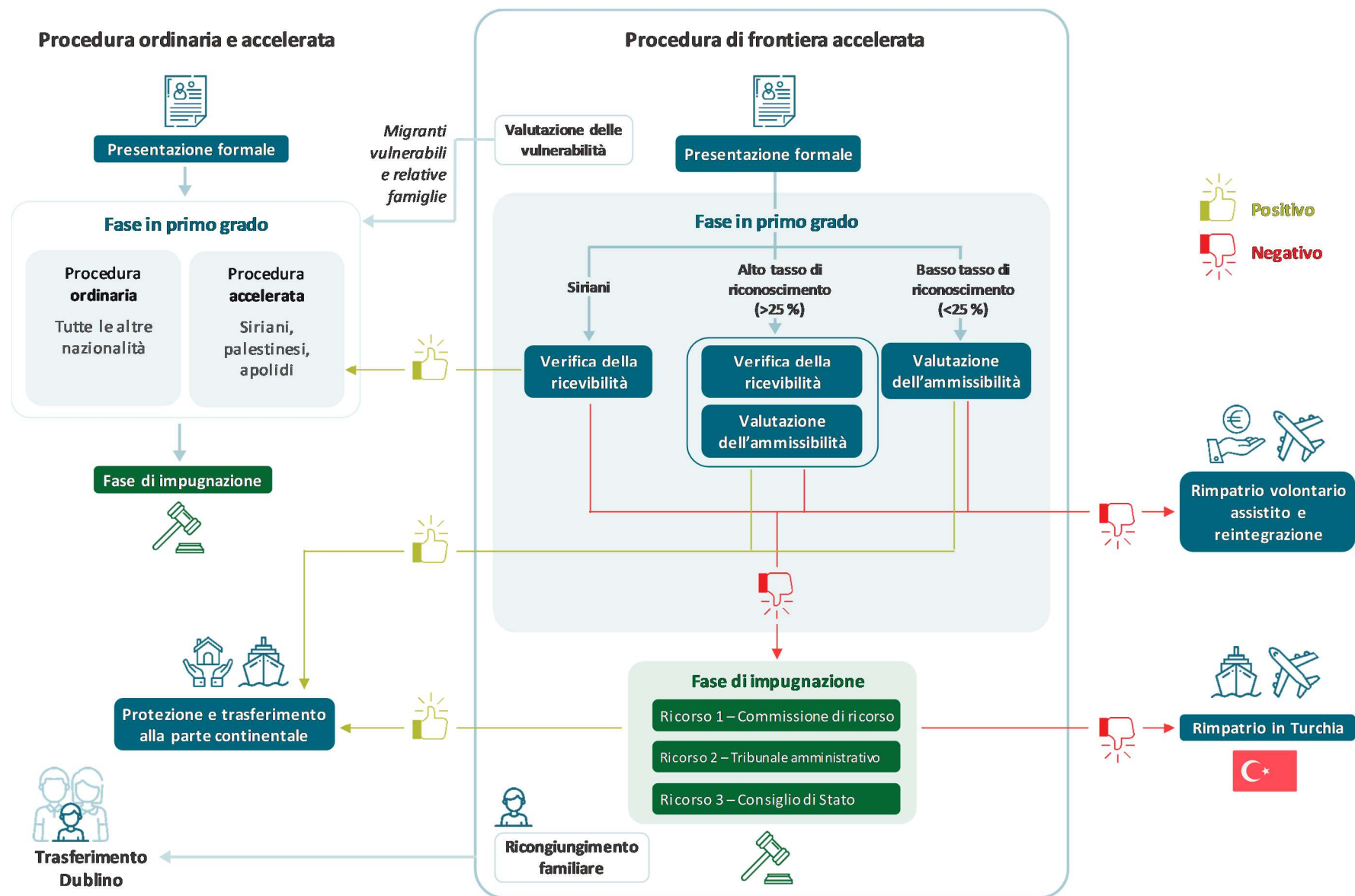
Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati mensili di Frontex.

108 In risposta alla dichiarazione UE-Turchia, nelle isole greche è stata introdotta una procedura di frontiera accelerata³⁴. Tale procedura è stata concepita quale integrazione delle vigenti procedure di asilo ordinarie e accelerate (cfr. diagramma di flusso nella [figura 16](#)). Alla fine di marzo 2019, l'arretrato di casi pendenti in primo grado nelle isole si attestava a 24 533³⁵.

³⁴ Per i richiedenti cui era applicabile la dichiarazione UE-Turchia, vale a dire quelli giunti nelle isole greche dopo il 20 marzo 2016, ad eccezione di quelli classificati come vulnerabili e dei casi di ricongiungimento familiare nel quadro del regolamento Dublino. Per la prima volta, il concetto di "paese terzo sicuro" si applica ai richiedenti di una nazionalità con un tasso di riconoscimento superiore al 25 %, compresi i siriani, per agevolare la rapidità dei rimpatri.

³⁵ In fase di pre-registrazione: 2 389 casi; in fase di colloquio pianificato: 14 132 casi; alla fine del processo: 8 012 casi.

Figura 16 – Diagramma di flusso illustrante in modo semplificato la procedura di frontiera accelerata nelle isole greche

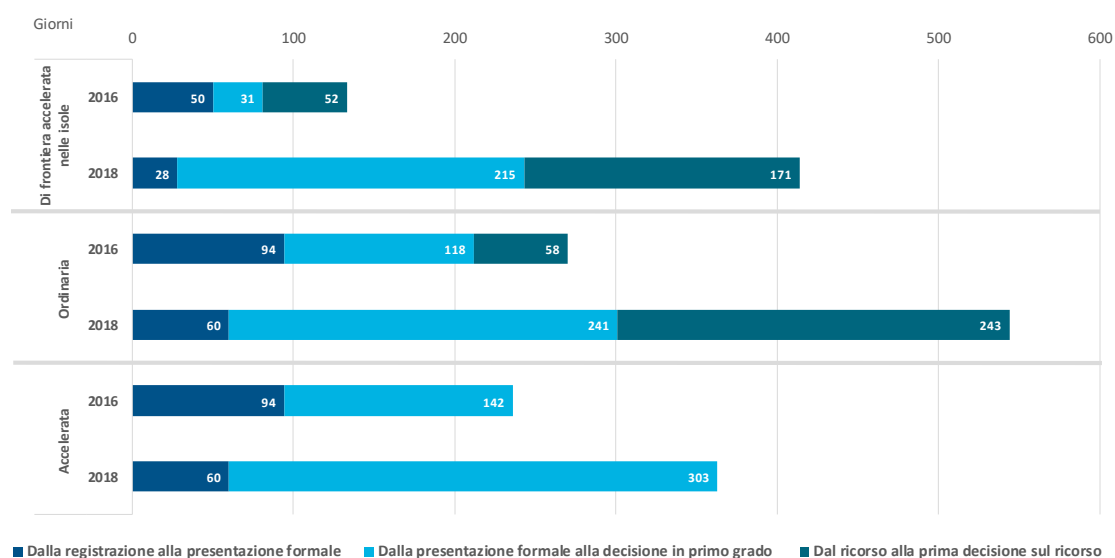


Fonte: Corte dei conti europea.

I tempi di trattamento si stanno allungando

109 I tempi di trattamento delle domande di asilo, dalla registrazione alla decisione sul ricorso, si sono allungati nel 2018 in tutte le procedure di asilo in Grecia (*figura 17*).

Figura 17 – Tempi di trattamento (espressi in giorni) per tipo di procedura di asilo



Nessun dato disponibile per i tempi di trattamento nella fase dell'impugnazione nell'ambito della procedura accelerata e per i casi a livello di tribunali amministrativi competenti per i ricorsi e di Consiglio di Stato.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti dal Servizio greco per l'asilo e dall'autorità greca competente per i ricorsi.

110 Per la procedura di frontiera accelerata nelle cinque isole greche in cui sono presenti *hotspot*, i colloqui sono effettuati da personale del Servizio greco per l'asilo o da personale dell'EASO. Sebbene la normativa nazionale fissi scadenze molto ravvicinate (il colloquio relativo alla domanda di asilo dovrebbe essere condotto entro un giorno dalla presentazione della domanda e la decisione in primo grado dovrebbe essere presa entro un giorno dal colloquio), i tempi medi di trattamento sono aumentati di anno in anno (*riquadro 10*).

Riquadro 10

Problematiche che incidono sull'efficienza della procedura di frontiera accelerata

La procedura di frontiera accelerata coinvolge molti portatori di interessi (il servizio di accoglienza e identificazione, Frontex, i medici del ministero della Salute, il corpo di polizia, il Servizio greco per l'asilo e l'EASO), rendendo essenziale un efficace coordinamento tra i medesimi. Una strozzatura in qualsiasi fase turba l'efficienza dell'intera procedura. Nel 2018, ad esempio, la penuria³⁶ presso gli *hotspot* di medici del ministero della Salute, gli unici aventi diritto a effettuare valutazioni delle vulnerabilità, ha inciso negativamente sull'efficienza dell'intera procedura, accrescendo così l'arretrato. Un altro esempio è rappresentato dai diversi numeri di identificazione emessi dai medici del ministero della Salute e dal servizio di accoglienza e identificazione. Ciò ha complicato l'identificazione dei richiedenti asilo vulnerabili e il trattamento dei relativi casi.

La stragrande maggioranza dei richiedenti (74 % nel 2018) è classificata come vulnerabile³⁷ ed esclusa dalla procedura di frontiera accelerata. In alcuni casi (né il Servizio greco per l'asilo né l'EASO raccolgono statistiche precise) il Servizio greco per l'asilo ha ribaltato la valutazione delle vulnerabilità effettuata dall'EASO e deferito il caso chiedendo di effettuare ulteriori esami medici. Ciò ha

³⁶ Dall'agosto 2018 non vi sono stati medici del ministero della Salute a Chio, mentre i due medici distaccati a Lesbo hanno dato le dimissioni alla fine di ottobre 2018. Nelle isole di Leros, Samos e Kos, dal dicembre 2017 c'è stato il più delle volte un medico del ministero della Salute per *hotspot* presente sull'isola.

³⁷ Il diritto greco definisce sette categorie di vulnerabilità: 1. Persone con disabilità o malattia grave; 2. vittime di gravi forme di violenza; 3. donne in stato di gravidanza o donne con neonati; 4. minori non accompagnati; 5. genitori singoli; 6. anziani; 7. vittime della tratta di esseri umani.

ulteriormente prolungato la procedura di asilo per le persone in questione. Inoltre, il Servizio greco per l'asilo ribalta sistematicamente i pareri formulati dall'EASO stabilenti l'irricevibilità delle domande presentate dai non-siriani³⁸ (*riquadro 7*).

I ricorsi dovrebbero essere esaminati entro tre giorni e le decisioni in merito poi assunte entro due giorni dall'esame o dalla presentazione di una relazione complementare. Tuttavia, il tempo medio di trattamento nel 2018 è stato di 171 giorni (*figura 17*).

Alla fine del 2018, solo 1 806 degli 8 928 migranti ammissibili al rimpatrio erano stati effettivamente rimpatriati in Turchia nel quadro della dichiarazione UE-Turchia.

111 Per le procedura ordinaria e quella accelerata, la situazione è ancora più problematica.

112 Nell'ambito della procedura ordinaria, il tempo medio che intercorre tra la registrazione e la decisione in primo grado è aumentato da 84 giorni nel 2016 a 241 giorni nel 2018. È verosimile che questo lasso di tempo si allunghi ulteriormente, visto che la Corte ha rilevato esempi di richiedenti asilo che hanno presentato domanda nel 2018 e hanno ricevuto l'appuntamento per un colloquio nel 2022 o persino nel 2023.

113 Nell'ambito della procedura accelerata per i richiedenti provenienti dalla Siria, provenienti dalla Palestina o apolidi, il tempo medio che intercorre tra la registrazione e la decisione in primo grado è più che raddoppiato, passando da 142 giorni nel 2016 a 303 giorni nel 2018. La Corte ha riscontrato casi di siriani che hanno presentato domanda nel 2018 e per i quali la data del colloquio è stata fissata nel marzo 2021, il che denota il rischio di un allungamento del tempo necessario.

³⁸ Alla fine del 2018, tutti i 3 737 casi di non-siriani erano stati ammessi a un esame nel merito in Grecia, a eccezione di due casi di palestinesi ritenuti non ricevibili.

114 Ciò crea un paradosso per i siriani ammissibili e i richiedenti vulnerabili sulle isole³⁹. Sebbene sia stata eliminata la limitazione geografica loro applicata e sebbene possano lasciare le isole, queste due categorie devono attendere molto più a lungo affinché il loro caso sia valutato nel merito nella Grecia continentale rispetto all'ipotesi di una procedura di frontiera accelerata sulle isole⁴⁰.

Le autorità competenti per i ricorsi sono sovraccariche

115 La Grecia si è adoperata per incrementare la capacità delle proprie autorità competenti per i ricorsi. Nel dicembre 2018 il numero di commissioni di ricorso è aumentato da 12 a 20. Questa maggiore capacità è fortemente necessaria per evitare la situazione cui si è assistito nel 2017, quando le commissioni per l'arretrato smaltivano ancora ricorsi pendenti precedenti al 2013 (cfr. progetto GR-1 del programma nazionale nel quadro dell'AMIF figurante nell'*allegato IV*).

116 Alla fine del 2018, presso le autorità competenti per i ricorsi erano pendenti 13 755 casi⁴¹. Una notevole percentuale di decisioni di diniego in primo grado (pari a circa la metà di tali decisioni a partire dal 2013) passa alla fase dell'impugnazione, mettendo ulteriormente sotto pressione le autorità competenti per i ricorsi. I tempi medi di trattamento, sia nella Grecia continentale sia sulle isole, sono aumentati tra il 2016 e il 2018.

117 Nessun progetto finanziato dall'AMIF prevede il sostegno alle commissioni di ricorso e il sostegno dell'EASO è limitato, a causa del suo coinvolgimento nella fase di primo grado.

³⁹ Alla fine del 2018, 889 siriani ammissibili e 42 288 migranti vulnerabili.

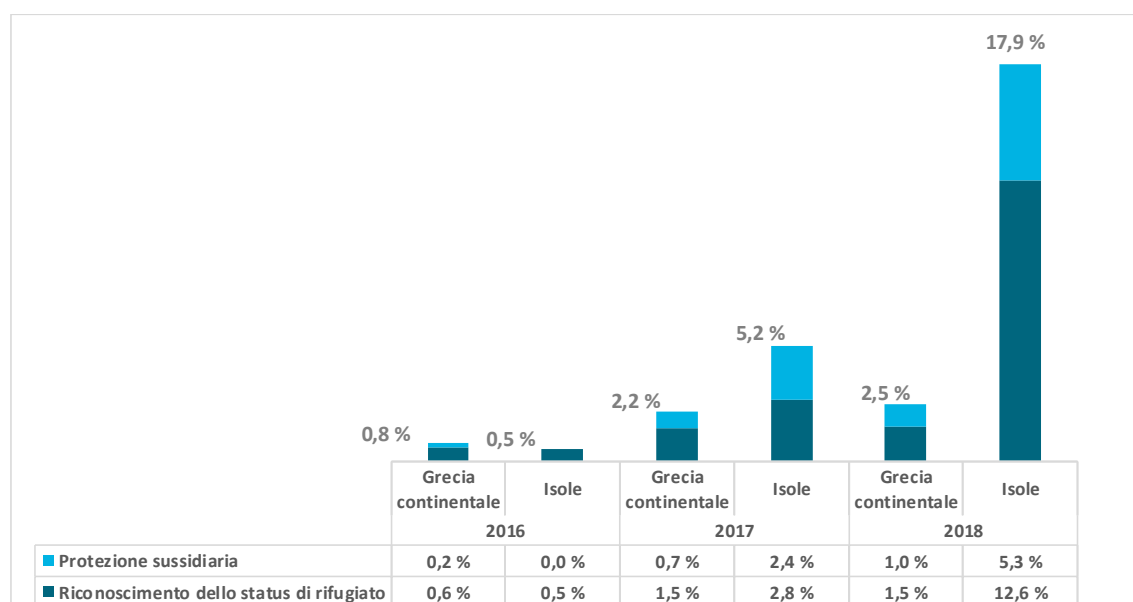
⁴⁰ Secondo il Consiglio greco per i rifugiati, alcuni richiedenti vulnerabili provenienti dalla Palestina (con un elevato tasso di riconoscimento e una reale possibilità di ottenere protezione internazionale) preferiscono non essere identificati come vulnerabili, al fine di rimanere nella procedura di frontiera accelerata e ricevere un trattamento più celere del loro caso.

⁴¹ Tali casi non comprendono tuttavia i casi a livello dei tribunali di grado più elevato e del Consiglio di Stato, per i quali non è stato fornito alcun dato.

Vi sono indizi di una riduzione della qualità delle decisioni in primo grado adottate sulle isole greche

118 Un possibile indicatore della qualità delle decisioni in primo grado è la percentuale di decisioni annullate sul totale dei ricorsi presentati presso le autorità competenti. La **figura 18** mostra un basso tasso di annullamento per la Grecia continentale, ma la situazione sulle isole è peggiorata notevolmente negli ultimi due anni. Ciò denota una riduzione della qualità delle decisioni in primo grado (il 17,8 % è stato annullato dalle autorità competenti per i ricorsi nel 2018).

Figura 18 – Percentuale di decisioni in primo grado negative poi annullate



Isole: Lesbo, Kos, Leros, Samos, Chio.

Non è stato fornito alcun dato sui ricorsi relativi alla protezione umanitaria che sono stati accolti.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti dall'autorità greca competente per i ricorsi.

Hotspot

Ricollocazione

Finanziamenti
AMIF

Agenzie UE

Asilo in Grecia

Asilo in Italia

Rimpatri

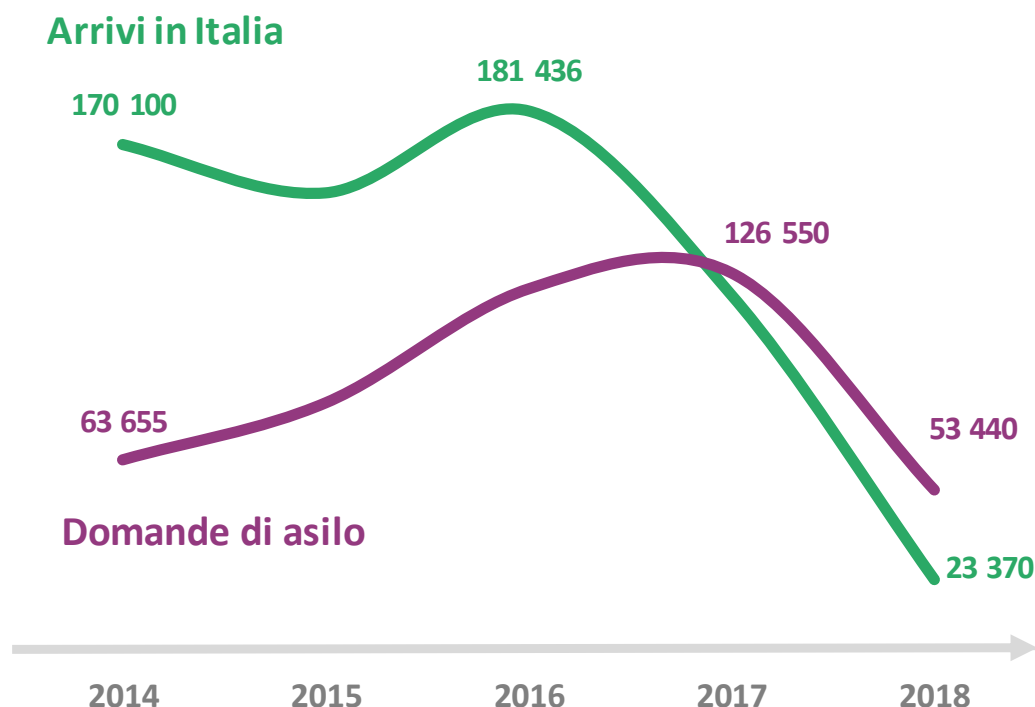
In Italia, spostamento dell'arretrato delle domande di asilo ad autorità di ricorso sovraccariche

L'arretrato dei casi pendenti in primo grado viene ridotto

119 Le autorità italiane non sono riuscite a produrre le informazioni richieste dalla Corte sull'evoluzione annuale dell'arretrato/del numero di casi pendenti dal 2015 nelle fasi di registrazione, presentazione formale della domanda, impugnazione e decisione definitiva. Questa sezione, pertanto, verte unicamente sull'arretrato/numero di casi pendenti nella fase di decisione in primo grado.

120 Sin dal 2016, gli arrivi in Italia hanno registrato un forte calo tendenziale: nel 2017 sono diminuiti del 34 % rispetto all'anno precedente e nel 2018 di un ulteriore 80 % (cfr. [figura 19](#)). Le domande di asilo sono diminuite del 56 % tra il 2016 e il 2018.

Figura 19 – Arrivi e domande di asilo



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati del ministero dell'Interno (arrivi) e di Eurostat (domande).

Hotspot

Ricollocazione

Finanziamenti
AMIF

Agenzie UE

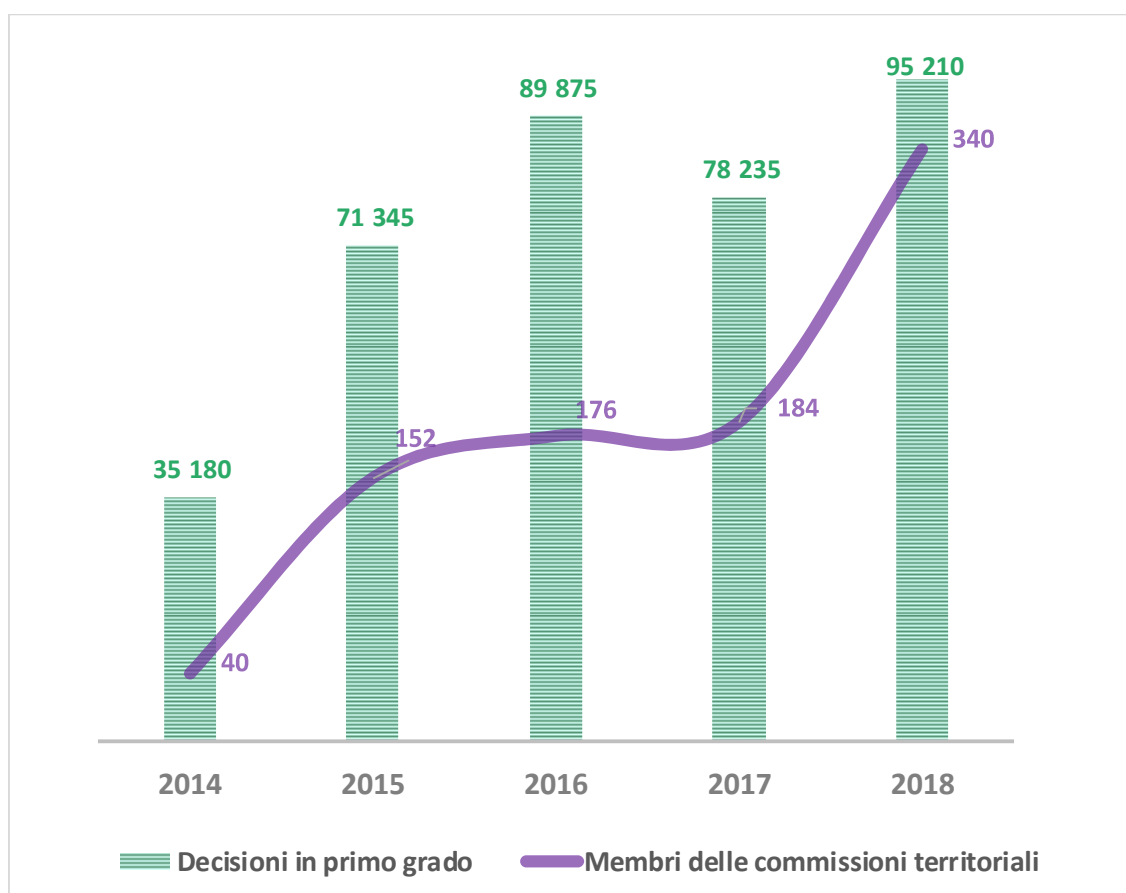
Asilo in Grecia

Asilo in Italia

Rimpatri

121 La Commissione nazionale per il diritto di asilo, congiuntamente alle proprie commissioni territoriali, valuta le domande di protezione internazionale in Italia ed ha il compito di emettere le decisioni in primo grado. Grazie al sostegno del bilancio nazionale, la sua capacità in termini di organico ha registrato un aumento tra il 2014 e il 2018 (cfr. [figura 20](#)). Il potenziamento dell'organico ha aumentato la capacità di trattare le domande in primo grado.

Figura 20 – Raffronto tra membri delle commissioni territoriali per il diritto di asilo e le decisioni in primo grado



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo e da Eurostat.

Hotspot

Ricollocazione

Finanziamenti
AMIF

Agenzie UE

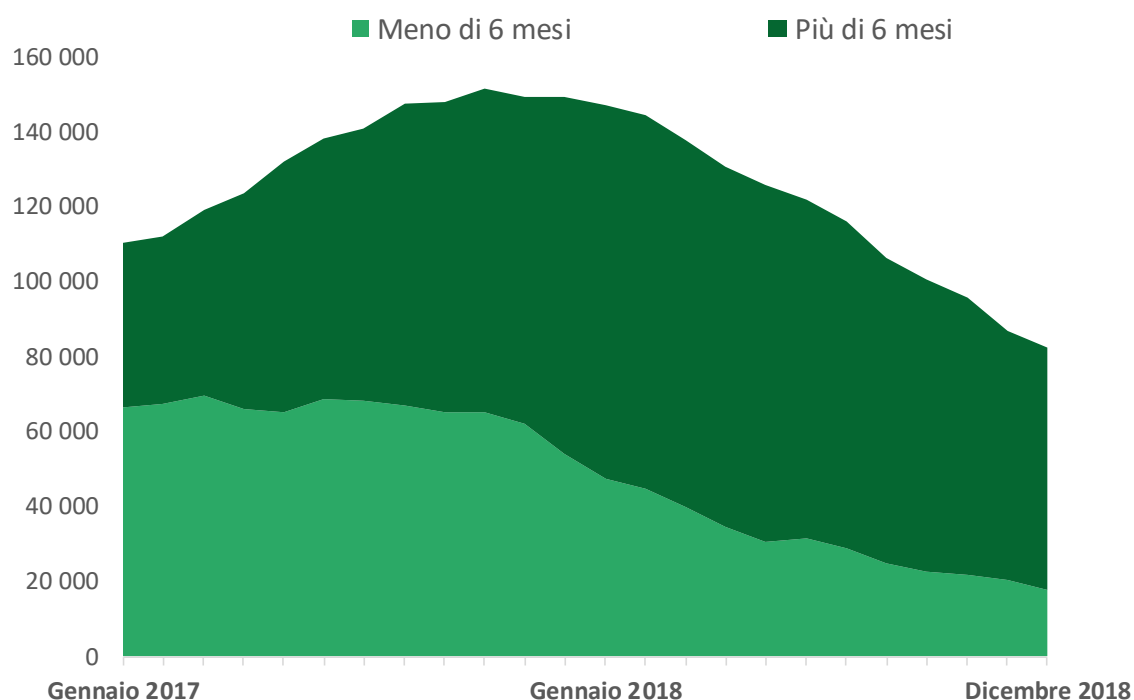
Asilo in Grecia

Asilo in Italia

Rimpatri

122 Fino alla fine del 2017 la Commissione nazionale per il diritto di asilo aveva ancora problemi a gestire il crescente numero di domande di asilo. Nel dicembre 2017 i casi pendenti erano aumentati, arrivando a 149 006 ed esercitando una notevole pressione sul sistema di asilo dell'Italia. La situazione è però cambiata nel 2018, quando l'arretrato è stato ridotto drasticamente del 45 % grazie a un ulteriore aumento della capacità di trattamento in primo grado, associato a un notevole calo degli arrivi. Di conseguenza, il numero delle domande di protezione internazionale è diminuito (*figura 21*).

Figura 21 – Casi pendenti in primo grado in Italia



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati dell'EASO.

123 La Commissione nazionale per il diritto di asilo prevede di smaltire la totalità dell'arretrato in primo grado entro la fine del 2019. Tuttavia, se questi sforzi sono considerati congiuntamente alla più rigida politica in materia di migrazione (abolizione della protezione umanitaria e calo del tasso di riconoscimento⁴²), è verosimile che un numero ingente di decisioni di diniego passi entro un anno alla fase dell'impugnazione, fase nella quale si osserva già un sovraccarico di lavoro (cfr. paragrafo [127](#)).

I tempi di trattamento si stanno allungando

124 Non è possibile estrarre dai sistemi informatici italiani i dati relativi al tempo mediano o medio di trattamento intercorrente tra lo sbarco, la manifestazione della volontà di presentare una domanda di asilo e la sua registrazione presso una questura.

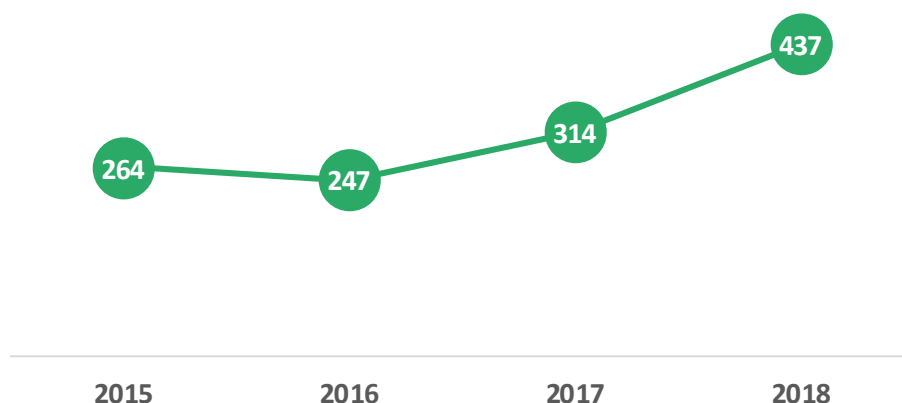
125 Nel quadro della procedura ordinaria, la normativa italiana fissa un tempo massimo di 33 giorni⁴³ dalla data della presentazione di una domanda al rilascio di una decisione in primo grado. La [figura 22](#) mostra che il tempo medio di trattamento è notevolmente aumentato dal 2015 al 2018.

⁴² Il tasso di riconoscimento nel 2018 era del 32 %, di cui il 21 % per la protezione umanitaria. Poiché la protezione umanitaria è stata abolita, il tasso di riconoscimento totale è calato nel 2019 (19 % nel primo semestre del 2019).

⁴³ Il "colloquio personale" deve avere luogo entro 30 giorni dalla registrazione della domanda e la decisione deve essere adottata entro tre giorni lavorativi dal colloquio.



Figura 22 – Tempi medi di trattamento (espressi in giorni) in primo grado in Italia



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati del ministero dell'Interno italiano.

126 Un problema cruciale è costituito dall'assenza di un sistema informatico integrato di gestione che consenta di monitorare la performance dall'inizio alla fine della procedura, ivi compresa la fase giudiziaria (di impugnazione). Le commissioni territoriali per il diritto di asilo inseriscono le decisioni di ricorso manualmente e incorrono in ritardi nel procedere in tal senso, compromettendo la completezza e l'affidabilità dei dati. Non tutte le decisioni sono inoltrate sistematicamente alle commissioni territoriali. Queste devono raccogliere le informazioni dai migranti o dalle questure. Inoltre, le commissioni territoriali sono anche in ritardo nel caricare le proprie decisioni in primo grado. La mancanza di dati affidabili e tempestivi sulle decisioni di diniego in tutte le fasi ha inoltre un impatto negativo sull'emanazione delle decisioni di rimpatrio da parte delle questure.

Le autorità competenti per i ricorsi sono sovraccariche

127 Come mostra la [figura 23](#), per giungere ad una decisione definitiva, dopo tutte le possibili tornate di ricorsi, possono essere necessari 4,3 anni. È probabile quindi che il sostegno alle autorità giudiziarie diventi la necessità più pressante del sistema italiano di asilo.

Hotspot

Ricollocazione

Finanziamenti
AMIF

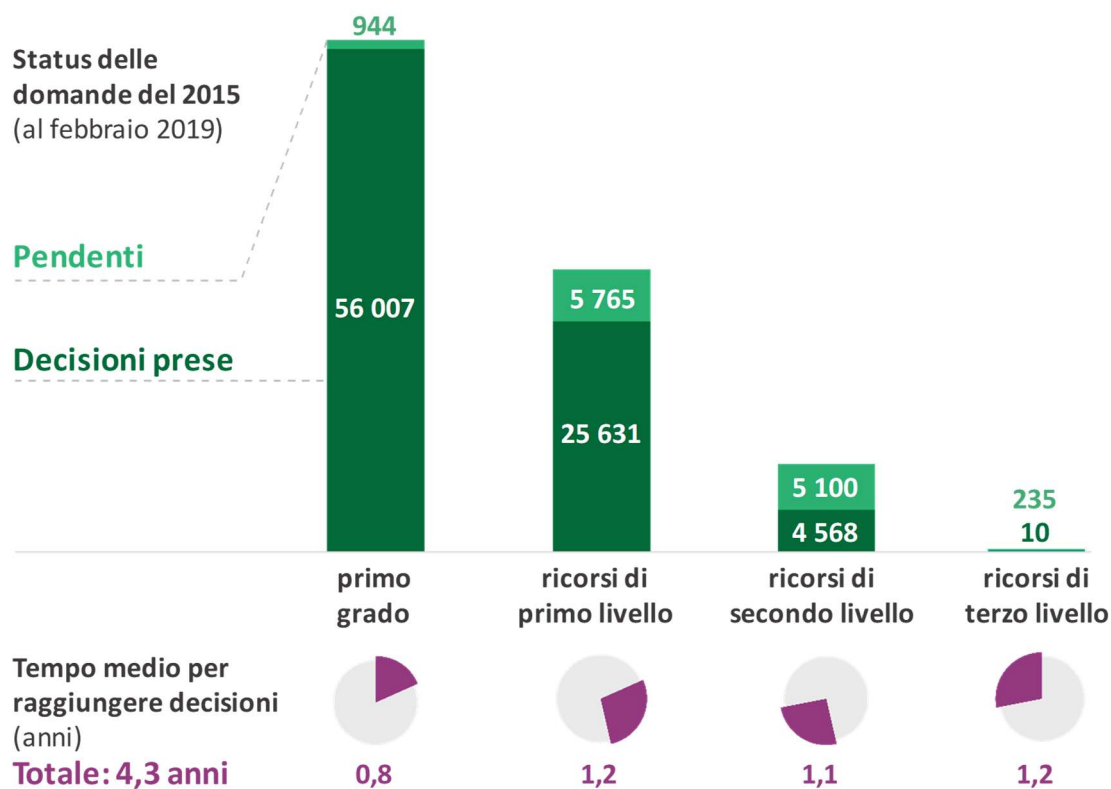
Agenzie UE

Asilo in Grecia

Asilo in Italia

Rimpatri

Figura 23 – Tempo necessario in media in Italia per raggiungere una decisione definitiva in relazione alle domande del 2015



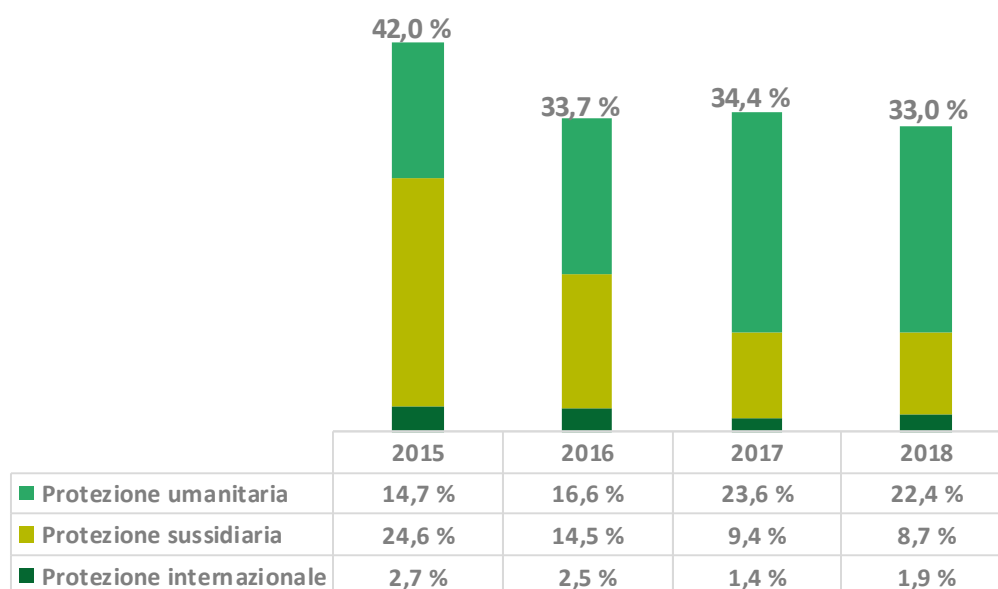
Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati del ministero dell'Interno italiano.

128 Al momento dell'audit, non esisteva alcun progetto dell'AMIF volto a rafforzare la capacità giudiziaria. L'EASO ha individuato tale necessità, ma ha finora fornito solo sostegno indiretto: aiuta, di fatto, la Commissione nazionale per il diritto di asilo con i casi che raggiungono il secondo grado, ma non assiste direttamente le autorità giudiziarie competenti per esaminare i ricorsi.

Il tasso di annullamento delle decisioni di primo grado da parte delle autorità competenti per i ricorsi è relativamente elevato

129 La [figura 24](#) mostra che nel 2018 le autorità competenti per i ricorsi hanno annullato il 33 % delle decisioni di primo grado impugnate. Benché relativamente elevato, questo tasso era leggermente migliorato rispetto agli anni precedenti.

Figura 24 – Percentuale delle decisioni in primo grado di diniego di asilo annullate



Decisioni sui ricorsi presentati tra il 2012 e il 2015.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati del ministero dell'Interno italiano.

Il rimpatrio effettivo dei migranti irregolari rimane problematico in tutta l'UE

Il tasso di rimpatri è basso in tutta l'UE

130 Alla luce del numero elevato di richiedenti protezione internazionale in Europa dal 2015, il basso tasso di rimpatrio dei migranti irregolari è diventato problematico per la Grecia, l'Italia e l'insieme dell'UE, come mostrato nella [figura 25](#). Se si considerano solo i rimpatri al di fuori dell'Europa, i tassi di rimpatrio sono persino inferiori. Le ragioni di ciò sono molteplici e sono analizzate di seguito.

Figura 25 – Rimpatri dalla Grecia e dall'Italia

TASSO DI RIMPATRI EFFETTIVI NELL'UE TRA IL 2014 E IL 2018



PRINCIPALI MOTIVI dei bassi rimpatri dalla Grecia e dall'Italia:

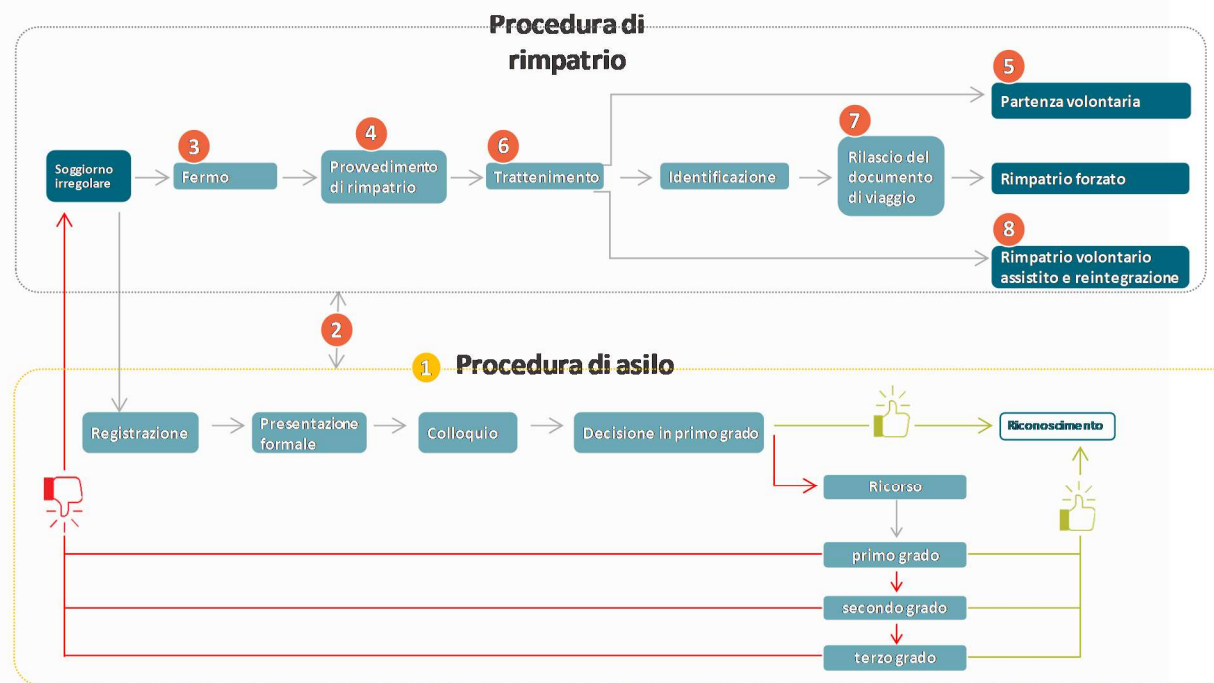
- 1 Durata della procedura di asilo (paragrafo 132)
- 2 Collegamenti mancanti tra le procedure di asilo e di rimpatrio che ostacolano il coordinamento e la condivisione delle informazioni (133)
- 3 Assenza di un sistema di gestione dei casi di rimpatrio valido e integrato (134)
- 4 Nessun riconoscimento reciproco e nessuna registrazione sistematica delle decisioni di rimpatrio nell'UE (135)
- 5 Fuga e difficoltà nell'individuare i migranti rimpatriabili, ivi compreso il monitoraggio delle partenze volontarie (136)
- 6 Insufficiente capienza dei centri di trattenimento pre-allontanamento (137 e 138)
- 7 Difficile cooperazione con i paesi terzi di origine dei migranti (139)
- 8 Bassa performance dell'AVRR (140-143)



Positivo



Negativo



Fonte: Corte dei conti europea, tassi di rimpatrio calcolati sulla base dei dati Eurostat.

131 Per quanto concerne l'attuazione della dichiarazione UE-Turchia, alla fine del 2018 dalle isole greche erano stati rimpatriati in totale solo 1 806 migranti irregolari. Nel 2018, il numero dei rimpatri nell'ambito della dichiarazione UE-Turchia (322) è scivolato persino più in basso rispetto al 2017 (687).

Una serie di fattori mina la performance delle operazioni di rimpatrio

132 Uno dei fattori che incidono sulla performance delle operazioni di rimpatrio è la durata della procedura di asilo (cfr. anche paragrafi [109-114](#) e [124-126](#)). Inoltre, per il numero limitato di cittadini di paesi terzi che possono essere trattenuti, per i motivi consentiti dalla legge sull'asilo, il periodo massimo di trattenimento è di sei mesi. Quando si conclude il periodo di trattenimento, i migranti sono rilasciati e possono tentare la fuga. Infine, sia in Italia che in Grecia, spesso i migranti presentano all'ultimo momento domanda di asilo per ritardare la procedura di rimpatrio.

133 Un buon coordinamento tra le autorità competenti in materia di asilo e quelle competenti in materia di rimpatrio è essenziale per ottimizzare la condivisione delle informazioni e dar luogo all'emanazione automatica di una decisione di rimpatrio a seguito del diniego di asilo ([riquadro 11](#)).

Riquadro 11

Collegamento tra le procedure di asilo e di rimpatrio in Grecia e in Italia

In Grecia, i cittadini di paesi terzi sono registrati come richiedenti protezione internazionale nella banca dati del Servizio greco per l'asilo, denominata Alkioni. In Grecia continentale, la Polizia, sebbene abbia ottenuto un accesso ristretto a taluni moduli di detta banca dati, non è automaticamente avvisata quando una decisione negativa in materia di asilo viene emanata nel sistema Alkioni. Le decisioni di rimpatrio sono pertanto emanate solo se una persona viene casualmente fermata. Lo scambio di informazioni è migliore sulle isole, ma rimane informale e dipende dai contatti personali.

Le autorità italiane non emanano una decisione di rimpatrio subito dopo l'emanazione di un provvedimento di diniego di asilo. Questi due tipi di decisione sono emanati da due autorità distinte: le questure e le commissioni per il diritto di asilo. La Polizia ha accesso alla banca dati nella quale sono registrate le decisioni in materia di asilo, ma non è automaticamente avvisata quando viene emanata una decisione di diniego di asilo. Analogamente a quanto avviene in Grecia, una decisione di rimpatrio è inoltre emanata solo se una persona viene casualmente fermata.

Come indicato al paragrafo [126](#), la mancanza di dati attendibili e tempestivi sulle decisioni di diniego nelle fasi di impugnazione ha inoltre un impatto negativo sull'emanazione delle decisioni di rimpatrio da parte delle questure.

134 La Grecia dispone di un sistema informatico centralizzato (sistema di mappatura greco) per la gestione dei flussi migratori, ma detto sistema non è ancora maturo in termini di informazioni e funzionalità. Non si tratta di un sistema integrato che traccia l'intera procedura di rimpatrio. Ad esempio, non vi sono dati in tempo reale sul trattenimento. Per contro, ciascun centro pre-allontanamento utilizza il proprio file Excel e l'unità di coordinamento presso la centrale di polizia deve chiedere a ciascuno di detti centri di fornire aggiornamenti periodici per ottenere una panoramica della situazione. Frontex sostiene la Grecia con la conversione della propria procedura di rimpatrio in formato digitale.

135 Per di più, non esiste il mutuo riconoscimento, tra gli Stati membri dell'UE, delle decisioni di rimpatrio. Fino al 2018, non vi era alcuno scambio di informazioni sulle decisioni di rimpatrio all'interno dell'UE. Dal dicembre 2018, le decisioni di rimpatrio dovrebbero essere registrate sistematicamente nel sistema d'informazione Schengen (SIS), divenendo così visibili a tutti gli Stati membri.

136 Sussiste anche un rischio di fuga con partenze volontarie. La principale causa di tale situazione è l'assenza di un sistema standard per verificare se un cittadino di paese terzo abbia attraversato la frontiera esterna di un paese Schengen. Non è pertanto possibile stabilire con certezza se un cittadino di paese terzo abbia effettivamente lasciato l'UE, si sia nascosto nello Stato membro oppure si sia trasferito in un altro Stato membro.

137 A norma della direttiva Rimpatri⁴⁴, il ricorso al trattenimento ai fini dell'allontanamento dovrebbe essere limitato e subordinato al principio di proporzionalità con riguardo ai mezzi impiegati e agli obiettivi perseguiti. Il trattenimento è giustificato soltanto per preparare il rimpatrio o effettuare l'allontanamento o se l'uso di misure meno coercitive è insufficiente. Il periodo iniziale di trattenimento non può superare i sei mesi. È possibile una proroga di altri 18 mesi, a determinate condizioni. In Grecia, esistono attualmente sei centri di trattenimento pre-allontanamento nella parte continentale e due sulle isole di Lesbo e Kos; un altro è previsto a Samos. Le condizioni in alcuni dei centri pre-allontanamento sono state criticate (cfr. progetto GR-3 all'[allegato IV](#)).

138 Nonostante gli sforzi profusi dall'Italia, i centri di trattenimento pre-allontanamento del paese presentano ancora una capacità insufficiente per accogliere il numero di persone da rimpatriare (815 posti rispetto a 27 070 decisioni di rimpatrio emanate nel 2018). Non è previsto alcun futuro progetto dell'AMIF volto a risolvere questa problematica.

⁴⁴ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008.

139 Un altro motivo del basso tasso di effettivo rimpatrio dei migranti ai quali è stato intimato di lasciare l'UE è l'assenza di cooperazione da parte di alcuni paesi terzi nell'identificazione e nella riammissione dei loro cittadini (cfr. anche paragrafo **100**, punto **iv**). Ad esempio, l'accordo di Cotonou tra l'Unione europea e i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico dispone⁴⁵ che tali paesi devono riammettere i propri cittadini presenti illegalmente sul territorio di uno Stato membro dell'UE senza ulteriori formalità. Nella pratica, tale disposizione giuridica non è rispettata.

I rimpatri volontari assistiti e la reintegrazione si trovano di fronte a problemi operativi

140 In assenza di un approccio armonizzato in tutta l'UE, i pacchetti AVRR variano tra gli Stati membri. Secondo il Servizio Ricerca del Parlamento europeo, gli Stati membri dell'UE hanno istituito almeno 90 programmi specifici di rimpatrio volontario assistito e di reintegrazione, cofinanziati dall'Unione europea.

141 Le operazioni di rimpatrio volontario assistito e di reintegrazione hanno rappresentato finora solo una parte dei rimpatri complessivi in Italia (15 % nel 2018), visto che molteplici problematiche hanno impedito ai progetti di rimpatrio volontario assistito e di reintegrazione di contribuire efficacemente alla risoluzione del problema dei rimpatri (*riquadro 12*).

⁴⁵ Articolo 13, paragrafo 5, lettera c), dell'accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou nel giugno 2000.

Riquadro 12

Esempi di problematiche che ostacolano l'efficacia dei progetti di rimpatrio volontario assistito e di reintegrazione in Italia

Nel 2015/2016, a causa della transizione al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, istituito in ritardo, per un anno non è stato effettuato alcun programma di rimpatrio volontario assistito e di reintegrazione. I progetti AVRR finanziati dall'AMIF e avviati nel 2016 non sono stati affiancati da nessuna campagna di sensibilizzazione a livello nazionale e ciascun progetto ha condotto le proprie attività di informazione singolarmente (cfr. paragrafo 71 sulla sovrapposizione). Inoltre, i progetti hanno risentito della mancanza di efficaci attività di comunicazione al loro avvio. In seguito, si è posto rimedio alla situazione avvalendosi di apposito personale preposto alla comunicazione: esperti regionali. I valori-obiettivo fissati per gli indicatori dei progetti erano poco ambiziosi rispetto ai bisogni.

Un ampio gruppo di migranti il cui soggiorno in Italia era irregolare sono stati esclusi dal programma AVRR, poiché, per essere ammissibile, un migrante deve presentare la domanda nell'arco temporale ristretto di 7-30 giorni dopo l'adozione di una decisione di rimpatrio.

I tempi intercorrenti tra la presentazione della domanda e l'approvazione da parte della questura o della prefettura erano lunghi, pari in media a 37 giorni (per il progetto IT-3) e 40 giorni (per il progetto IT-2). Poiché l'Italia non offre alloggio per i richiedenti AVRR, questi lunghi tempi di attesa hanno contribuito all'elevato tasso di abbandono (27 %) ⁴⁶.

Infine, si è avuto un vuoto nel programma di rimpatrio volontario assistito e di reintegrazione in quanto, dopo che i progetti si sono conclusi nel giugno 2018, non è stato pubblicato alcun nuovo invito a presentare proposte fino all'ottobre 2018. Quest'ultimo era in corso di valutazione al momento della visita di audit, nel febbraio 2019. L'OIM ha informato la Corte di non aver partecipato a causa delle norme troppo restrittive in materia di ammissibilità dei costi ⁴⁷.

142 In Grecia, il programma di rimpatrio volontario assistito e di reintegrazione attuato dall'OIM sta conseguendo gli obiettivi fissati ⁴⁸. Tuttavia, l'assistenza alla reintegrazione, che sostiene i beneficiari al rientro nel loro paese di origine, è disponibile solo per il 26 % dei richiedenti. Tale lacuna nella fornitura di assistenza alla reintegrazione avrebbe potuto essere parzialmente colmata dal programma d'azione specifico della rete europea dello strumento di reintegrazione (ERIN) ⁴⁹, ma la Grecia non l'ha ancora impiegato.

⁴⁶ Dalle statistiche pervenute dall'OIM emerge quanto segue: delle 1 606 domande di rimpatrio volontario assistito e di reintegrazione ricevute dall'OIM tra gennaio e settembre 2018, 67 (4 %) non sono state approvate, 169 (10 %) non hanno mai ricevuto risposta dalle autorità, 118 (7 %) sono state ritirate prima di essere approvate e 319 (20 %) sono state ritirate dopo esser state approvate.

⁴⁷ Secondo le disposizioni del più recente invito a presentare proposte, i costi sarebbero ammissibili solo se un migrante fosse effettivamente rimpatriato. Poiché i migranti possono cambiare idea fino all'ultimo minuto, tutti i costi sostenuti fino a tale momento dovrebbero essere sostenuti dall'OIM.

⁴⁸ Secondo l'OIM, dal 1° giugno 2016 al 14 marzo 2019, 17 740 cittadini di paesi terzi hanno chiesto il rimpatrio volontario assistito e la reintegrazione e 15 031 (85 %) sono ritornati ai rispettivi paesi di origine.

⁴⁹ Questo programma congiunto di rimpatrio e reintegrazione mira ad attuare un rimpatrio sostenibile di cittadini di paesi terzi e un reinserimento nel loro paese di origine, con un'ulteriore cooperazione tra le istituzioni partner della rete europea dello strumento di reintegrazione.

143 Per di più, sebbene il periodo di ammissibilità per il programma nella Grecia continentale sia illimitato, i migranti sulle isole devono chiedere il rimpatrio volontario assistito e la reintegrazione entro un periodo molto breve (al massimo 15 giorni dopo una decisione negativa in primo grado del Servizio greco per l'asilo).

144 Nonostante quanto detto, un esempio di buona pratica è stato osservato presso il Centro aperto Attiko Alsos per migranti iscritti al programma di rimpatrio volontario assistito e di reintegrazione, che offre un ambiente sicuro e un sostegno ai cittadini di paesi terzi disposti a rientrare volontariamente nel paese di origine (cfr. [riquadro 13](#)).

Riquadro 13

Esempio di buona pratica in termini di rimpatrio volontario assistito e di reintegrazione

Il Centro aperto Attiko Alsos per migranti iscritti al programma di rimpatrio volontario assistito e di reintegrazione, finanziato nell'ambito dell'assistenza di emergenza dell'AMIF, è stato istituito nei pressi del centro di Atene al fine di fornire alloggio ai migranti in Grecia iscritti al programma di rimpatrio volontario assistito e di reintegrazione che non hanno alcun posto dove rimanere fino alla loro partenza. I beneficiari sono migranti vulnerabili, definiti ai fini del progetto come donne incinte, famiglie monoparentali, migranti che necessitano di cure mediche, migranti anziani e migranti indigenti. Il Centro aperto dispone di buoni collegamenti di trasporto ed è situato nei pressi di ospedali e servizi consolari. Fornisce servizi essenziali ai migranti vulnerabili fino al rientro nel rispettivo paese di origine.

Non è disponibile alcun dato sulla rapidità delle operazioni di rimpatrio

145 Né i sistemi informatici greci né quelli italiani sono in grado di generare statistiche sulla rapidità delle procedure di rimpatrio⁵⁰. Di conseguenza, la Corte non ha potuto valutare tale aspetto.

⁵⁰ Tempi medi di trattamento dall'adozione di una decisione di rimpatrio al rimpatrio effettivo (sia per i rimpatri forzati che per quelli volontari).

Conclusioni e raccomandazioni

146 La Corte ha verificato se il sostegno dell'UE alla gestione dei flussi migratori (ivi compreso il sistema basato sui punti di crisi) avesse contribuito a procedure di asilo e di rimpatrio efficaci e celeri in Grecia e in Italia. La Corte conclude che esistono disparità tra gli obiettivi del sostegno dell'UE e i risultati raggiunti. Sebbene sia aumentata la capacità delle autorità greche e italiane, l'attuazione delle procedure di asilo in Grecia e in Italia continua a essere inficiata da lunghi tempi di trattamento e da strozzature. Analogamente al resto dell'Unione europea, il numero di rimpatri di cittadini di paesi terzi dalla Grecia e dall'Italia è basso.

147 Delle undici raccomandazioni formulate dalla Corte nel 2017 sul sistema basato sui punti di crisi in Grecia e in Italia, sei sono state attuate pienamente, due sono state attuate per quanto riguarda la Commissione e le agenzie e una non è stata attuata dagli Stati membri (*allegato III*). Due raccomandazioni fondamentali (sulla capienza degli *hotspot* e sulla situazione dei minori non accompagnati negli *hotspot* greci) sono ancora in corso di attuazione, visto che la situazione negli *hotspot* greci rimane estremamente critica (paragrafi *23-27*).

148 La raccomandazione concernente l'impiego di esperti degli Stati membri per un periodo sufficientemente lungo non è stata ancora attuata. Benché la Commissione e le agenzie abbiano ripetutamente chiesto agli Stati membri di mettere a disposizione un maggior numero di esperti nazionali, la penuria di esperti nazionali per le operazioni dell'EASO persiste. Per contro, Frontex aveva effettivamente impiegato più personale di quanto necessario presso gli *hotspot* italiani, poiché non aveva adeguato i propri piani in considerazione dei pochi arrivi via mare. Nonostante il numero ridotto di operazioni di rimpatrio, la Corte ha inoltre osservato che una percentuale elevata del personale di scorta di Frontex esperto nelle operazioni di riammissione in Turchia aveva una formazione unicamente come personale di scorta e non poteva essere pertanto impiegato per nessun altro tipo di operazione (paragrafi *28-30*).

149 La Corte ha riscontrato che i tassi di registrazione e di rilevamento delle impronte digitali presso gli *hotspot* erano notevolmente migliorati, dato che erano state istituite procedure operative standard ed erano state chiaramente ripartite le responsabilità tra le autorità nazionali e le agenzie di sostegno dell'UE. Tuttavia, una percentuale elevata di migranti continua a spostarsi e chiedere asilo in altri Stati membri dell'UE, senza che le proprie impronte digitali siano archiviate nella banca dati Eurodac (paragrafi *31-34*).

150 I regimi di ricollocazione di emergenza, concepiti come temporanei, hanno rappresentato la prima iniziativa di solidarietà nella storia della politica europea in materia di migrazione, iniziativa volta a redistribuire su vasta scala i richiedenti asilo tra i vari Stati membri. Tuttavia, tramite tali regimi non si è riusciti a raggiungere i valori-obiettivo prefissati e quindi ad alleviare efficacemente la pressione gravante sui sistemi di asilo di Grecia e Italia (paragrafi [35-41](#)).

151 In effetti, i migranti potenzialmente ammissibili identificati e correttamente indirizzati verso una domanda di ricollocazione rappresentano una percentuale molto bassa (paragrafi [42-47](#)).

152 Una percentuale elevata di candidati che ha presentato domanda è stata effettivamente ricollocata (80 % in Grecia e 89 % in Italia). Tuttavia, la Corte ha riscontrato una serie di debolezze operative nella procedura di ricollocazione. La Commissione non ha monitorato la procedura di ricollocazione nei paesi di accoglienza dei migranti dal febbraio 2018. I regimi temporanei di ricollocazione sono giunti a conclusione nel settembre 2017 e non è stato ancora raggiunto alcun consenso sulla proposta della Commissione relativa a un sistema permanente di ricollocazione. In assenza di un meccanismo di ricollocazione concordato a livello dell'UE, la ricollocazione volontaria avviene ad hoc, principalmente per i migranti sbarcati in Italia e a Malta (paragrafi [48-53](#)).

Raccomandazione 1 – Arricchire la propria esperienza grazie agli insegnamenti appresi ai fini dell'eventuale istituzione, in futuro, di un meccanismo di ricollocazione volontaria

La Commissione dovrebbe avvalersi degli insegnamenti tratti dai regimi di ricollocazione di emergenza (nonché dalla situazione nello Stato membro ospitante dopo la ricollocazione) per arricchire la propria esperienza ai fini dell'eventuale istituzione, in futuro, di un meccanismo di ricollocazione volontaria.

Termine: 31 dicembre 2020

153 L'assistenza di emergenza dell'AMIF è stata inizialmente concepita come strumento su piccola scala per far fronte a necessità emergenziali urgenti e specifiche. L'aumento dei finanziamenti per l'assistenza di emergenza ha contribuito a rendere più flessibile e reattivo il sostegno fornito dalla Commissione in caso di crisi. L'assistenza di emergenza è diventata lo strumento strategico fondamentale della Commissione per riequilibrare il sostegno verso i paesi più colpiti dalla crisi migratoria, in particolare la

Grecia, attraverso l'integrazione delle dotazioni dei rispettivi programmi nazionali. Questo riorientamento si è verificato senza stabilire un quadro di monitoraggio della performance. La Commissione ha proposto di includere nel nuovo quadro finanziario 2021-2027 l'assistenza di emergenza prestata in regime di gestione concorrente con gli Stati membri (paragrafi [54-64](#)).

154 Dei sei progetti di assistenza di emergenza esaminati, solo due hanno conseguito appieno i rispettivi valori-obiettivo, tre hanno raggiunto in parte i valori-obiettivo e uno è ancora nella fase iniziale dell'attuazione (paragrafi [65-66](#)).

155 Tutti i dieci progetti esaminati nell'ambito dei programmi nazionali nel quadro dell'AMIF sono pertinenti. Il programma nazionale nel quadro dell'AMIF è uno strumento di finanziamento pluriennale; tuttavia, in Grecia e in Italia non sono ancora operanti solidi meccanismi di pianificazione strategica pluriennale che garantiscano che i fondi siano assegnati laddove maggiormente necessario (paragrafi [67-72](#)).

156 Dei cinque progetti esaminati e completati relativi al programma nazionale nel quadro dell'AMIF, nessuno ha conseguito pienamente i rispettivi valori-obiettivo: tre li hanno conseguiti in parte, uno non li ha conseguiti e, per l'ultimo, i dati non erano sufficienti a valutare i progressi compiuti. I cinque progetti rimanenti erano in corso al momento dell'audit (paragrafi [73-75](#)).

157 Il quadro di monitoraggio della performance dell'AMIF è stato istituito con ritardo e senza valori-obiettivo. Nel corso dell'audit è emersa la necessità di disporre di maggiori dati sulla performance per agevolare un'adeguata valutazione strategica a livello dell'UE (paragrafi [76-82](#)).

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

La Commissione dovrebbe:

- a) definire criteri per l'assegnazione dei fondi di assistenza di emergenza, in regime di gestione concorrente con gli Stati membri, nel prossimo quadro finanziario;
- b) rafforzare il quadro di monitoraggio della performance nei modi seguenti:
 - i) assicurandosi che i progetti di assistenza di emergenza dell'AMIF comprendano, all'occorrenza, indicatori di realizzazione e di effetto corredati

di chiari valori-obiettivo e valori di partenza, e fornendo, qualora tale condizione non sia rispettata, le spiegazioni necessarie;

- ii) monitorando e segnalando gli effetti generati dai progetti finanziati dall'assistenza di emergenza;
 - iii) definendo, per il nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027, gli indicatori del quadro comune di monitoraggio e valutazione (QCMV) dell'AMIF, ivi compresi i rispettivi valori di partenza e valori-obiettivo prima dell'avvio dei progetti del periodo 2021-2027;
- c) attuare misure per garantire la complementarità e un miglior coordinamento tra l'AMIF e l'EASO/Frontex (ad esempio nell'ambito dei rimpatri forzati o del sostegno alle autorità competenti in materia di asilo).

Termine: 30 giugno 2021

158 Le autorità nazionali, sia in Grecia che in Italia, considerano pertinente e utile il sostegno operativo fornito dall'EASO. Tuttavia, i piani di sostegno operativo dell'EASO fino al 2018 sono stati ampiamente orientati alle risorse, senza disporre di valori-obiettivo in materia di realizzazioni e di effetti per valutare la performance dell'EASO. La situazione sta gradualmente migliorando nel 2019 (paragrafi [83-89](#)).

159 Sebbene la carenza di esperti degli Stati membri sia compensata da prestatori temporanei di servizi, la breve durata dell'impiego degli esperti resta un problema. Le operazioni dell'EASO presso gli *hotspot* greci sono inficiate da problemi di sicurezza, dalla mancanza di spazio di lavoro, da disaccordi sulle valutazioni delle vulnerabilità con il Servizio greco per l'asilo e dal ribaltamento sistematico, da parte del suddetto Servizio, delle decisioni di irricevibilità delle domande dei non-siriani (paragrafi [90-93](#)).

Raccomandazione 3 – Rafforzare il sostegno operativo dell'EASO alle procedure di asilo

L'EASO dovrebbe:

- a) adeguare il proprio modello per l'invio di esperti in modo da renderlo maggiormente prevedibile, data la carenza permanente di esperti degli Stati membri;
- b) completare i propri quadri di monitoraggio della performance per la Grecia e per l'Italia aggiungendo indicatori di effetto, valori di partenza e valori-obiettivo e raccogliendo i relativi dati sulla performance tramite tutti gli indicatori;
- c) collaborare con il Servizio greco per l'asilo per superare i disaccordi concernenti le valutazioni circa la vulnerabilità, e la ricevibilità delle domande, dei non-siriani nella procedura di frontiera accelerata.

Termine: 31 dicembre 2020

160 La Grecia e l'Italia rientrano tra gli Stati membri che non hanno sfruttato appieno il potenziale di Frontex (estensione del mandato e aumento della dotazione finanziaria) per quanto attiene ai rimpatri. Questa situazione si può spiegare, oltre che con il basso numero di rimpatriati, con l'esistenza di due strumenti di finanziamento dell'UE paralleli a sostegno della stessa tipologia di attività (rimpatri forzati finanziati nell'ambito dei programmi nazionali nel quadro dell'AMIF e operazioni di Frontex) (paragrafi [94-101](#)).

Raccomandazione 4 – Adeguare il sostegno al rimpatrio di Frontex e l'invio di esperti presso gli *hotspot*

Frontex dovrebbe:

- a) collaborare con la Commissione per assicurare la complementarità e un miglior coordinamento tra il sostegno al rimpatrio fornito da Frontex e quello finanziato dall'AMIF;
- b) Nel contesto del basso numero di operazioni di rimpatrio in Grecia, non inviare più personale addetto e formato unicamente alle scorte che non possa essere impiegato per operazioni presso gli *hotspot*;
- c) adeguare il piano operativo per rendere l'impiego del personale (incluso quello degli esperti di rilevamento delle impronte digitali) presso gli *hotspot* in Italia maggiormente reattivo all'evoluzione degli arrivi via mare.

Termine: 31 dicembre 2020

161 Nel corso della crisi, la maggior parte dei migranti irregolari diretti in Europa è arrivata in Italia o in Grecia. I due Stati membri sono passati da paesi di transito a paesi in cui i migranti chiedono asilo (paragrafo [103](#)).

162 In Grecia, la capacità di trattamento del Servizio greco per l'asilo è aumentata dal 2015, ma non è ancora sufficiente ad affrontare il crescente arretrato di domande di asilo pendenti. La dichiarazione UE-Turchia ha avuto una notevole incidenza sugli arrivi, ma la sua pietra miliare, la procedura di frontiera accelerata, non è abbastanza rapida. Per le procedure ordinarie e accelerate, la situazione è persino più problematica e le date dei colloqui sono fissate rispettivamente per il 2023 e il 2021. Un numero ingente di decisioni di diniego in primo grado sta passando alla fase dell'impugnazione, ma le autorità competenti necessitano di sostegno e sono già sovraccaricate di lavoro (paragrafi [104-118](#)).

163 Nel contesto della marcata riduzione degli arrivi e delle domande di asilo, l'attuale capacità di trattamento delle domande in primo grado di cui dispone l'Italia è sufficiente. Secondo quanto previsto, il notevole arretrato esistente dovrebbe essere smaltito entro la fine del 2019. Tuttavia, determinerà verosimilmente una forte pressione sulle autorità competenti per i ricorsi. Per una domanda di asilo presentata nel 2015 sono occorsi oltre quattro anni per giungere all'ultimo grado di ricorso. Senza un sostegno adeguato, questa lunga durata potrebbe aumentare ulteriormente in futuro (paragrafi [119-129](#)).

Raccomandazione 5 – Rafforzare la gestione dei sistemi nazionali di asilo

La Commissione e l'EASO, in collaborazione con le autorità nazionali, dovrebbero:

- a) aumentare ulteriormente il loro sostegno al Servizio greco per l'asilo per eliminare il crescente arretrato in primo grado;
- b) fornire sostegno alle autorità di ricorso sovraccariche di lavoro in Grecia e in Italia, evitando al contempo potenziali conflitti di interessi per l'EASO in Grecia;
- c) proporre misure che consentano la raccolta sistematica di dati sulla performance relativi ai tempi di trattamento (disaggregati per tipo di procedura e principali tappe intermedie) e agli arretrati (disaggregati per principali tappe intermedie, incluse le diverse fasi di ricorso) per agevolare la definizione delle politiche e la valutazione della performance, nonché per monitorare il rispetto della normativa dell'UE.

Termine: 31 dicembre 2020

164 Per entrambi i paesi, nonché per l'insieme dell'UE, i rimpatri effettivi sono stati di gran lunga inferiori alle decisioni di rimpatrio. La Corte ha individuato al riguardo una serie di motivi (paragrafi [130-139](#)).

165 Il rimpatrio volontario assistito e la reintegrazione risentono dell'assenza di un approccio armonizzato all'interno dell'UE. La Corte ha riscontrato debolezze strutturali nell'ambito del rimpatrio volontario assistito e della reintegrazione in Italia. In Grecia, il programma di rimpatrio volontario assistito e di reintegrazione sta conseguendo gli obiettivi fissati, ma il pacchetto di reintegrazione è offerto solo al 26 % dei richiedenti. Un'apposita struttura di alloggio per i rimpatri volontari assistiti e la reintegrazione è un esempio di buona pratica che fa aumentare l'attrattiva del sistema (paragrafi [140-144](#)).

166 Non viene raccolto alcun dato sulla rapidità delle procedure di rimpatrio. Inoltre, non vi sono indicatori che misurano la sostenibilità dei rimpatri, ad esempio il numero dei migranti rimpatriati che tentano di ritornare nell'UE o il successo dei pacchetti di reintegrazione AVRR (paragrafo [145](#)).

Raccomandazione 6 – Sostenere ulteriori procedure nazionali di rimpatrio

La Commissione, in collaborazione con le autorità nazionali, dovrebbe:

- a) fornire, unitamente a Frontex, ulteriore sostegno per affrontare le cause del basso numero di rimpatri in Grecia e in Italia individuate nella presente relazione, incentrandosi sul basso numero di rimpatri dalle isole greche e sul rimpatrio volontario assistito e sulla reintegrazione in Italia;
- b) adottare misure volte ad assicurare che gli accordi vigenti con i paesi terzi per il rimpatrio di loro cittadini, quali l'accordo di Cotonou e gli accordi di riammissione dell'UE, siano applicati da tali paesi e pienamente utilizzati dagli Stati membri;
- c) promuovere un approccio coordinato nell'UE per l'assistenza alla reintegrazione nei paesi terzi di rimpatrio;
- d) proporre misure che consentano la raccolta sistematica di dati sulla performance concernenti la rapidità e la sostenibilità delle procedure di rimpatrio, onde agevolare la definizione delle politiche, la valutazione della performance e la ricerca.

Termine: 31 dicembre 2020

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione III, presieduta da Bettina Jakobsen, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 22 ottobre 2019.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Allegati

Allegato I – Esecuzione finanziaria (in milioni di euro)

Assistenza di emergenza dell'AMIF:

Programmi di lavoro annuali	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Totale
Assistenza di emergenza dell'AMIF	25,0	131,5	414,9	402,5	126,6	25,0	1 125,5

Fonte: Commissione europea, sulla base dei programmi di lavoro annuali pubblicati.

Programma nazionale Grecia nel quadro dell'AMIF:

Obiettivo specifico	Dotazione PN	Impegni previsti a fine 2018 (**)	Impegni effettivi a fine 2018	Pagamenti effettivi a fine 2018	Livello di impegni previsto	Livello di impegni effettivo	Differenza tra impegni previsti ed effettivi
OS1 Asilo	129,7	98,2	101,7	23,6	76 %	78 %	-3 %
OS2 Integrazione	25,2	18,7	15,5	3,9	74 %	62 %	13 %
OS3 Rimpatrio	132,9	98,6	73,8	51,2	74 %	56 %	19 %
Totale (*)	287,8	215,6	191,0	78,7			

(*) La dotazione complessiva del PN AMIF per la Grecia è di 328,3 milioni di euro (comprese solidarietà e assistenza tecnica).

(**) Calcolati sulla base della pianificazione pluriennale degli impegni nel programma nazionale.

Fonte: autorità competente per l'AMIF, Grecia.

Programma nazionale Italia nel quadro dell'AMIF:

Obiettivo specifico	Dotazione PN	Impegni previsti a fine 2018 (**)	Impegni effettivi a fine 2018	Pagamenti effettivi a fine 2018	Livello di impegni previsto	Livello di impegni effettivo	Differenza tra impegni previsti ed effettivi
OS1 Asilo	131,3	99,3	88,6	51,0	75,6 %	67,5 %	-8,1 %
OS2 Integrazione	159,0	115,0	144,1	63,6	72,3 %	90,7 %	18,3 %
OS3 Rimpatrio	40,4	29,2	20,9	15,3	72,3 %	51,7 %	-20,6 %
Totale (*)	330,7	243,5	253,6	130,0			

(*) La dotazione complessiva del PN AMIF per l'Italia è di 394,2 milioni di euro (compresi casi particolari e assistenza tecnica).

(**) Calcolati sulla base della pianificazione pluriennale degli impegni nel programma nazionale.

Fonte: autorità competente per l'AMIF, Italia.

Sostegno operativo dell'EASO:

EASO		2015	2016 ⁽¹⁾	2017	2018
Grecia	Bilancio iniziale		8,6	27,2	24,5
	Ultimo bilancio rettificativo		45,4	34,0	27,6
	Impegni di bilancio regolari eseguiti	Cifre relative al bilancio e agli impegni non disponibili per paese	25,2	33,4	26,9
	Bilancio iniziale inutilizzato		0,0	0,0	0,0
Italia	Bilancio iniziale		8,6	8,0	14,5
	Ultimo bilancio rettificativo		45,4	14,5	19,5
	Impegni di bilancio regolari eseguiti		6,3	14,4	22,4
	Bilancio iniziale inutilizzato		0,0	0,0	0,0

(1) Nel 2016 il bilancio non è stato suddiviso per paesi. Le cifre relative al bilancio iniziale e rettificativo del 2016 riguardano l'intero sostegno operativo, compresi altri paesi e costi orizzontali.

Fonte: EASO.

Sostegno di Frontex al rimpatrio:

Linea di bilancio 18 02 03, Sostegno al rimpatrio	2015	2016	2017	2018
Bilancio iniziale	9,5	66,6	66,6	53,8
Ultimo bilancio rettificativo	13,2	38,5	53,1	49,4
Impegni di bilancio regolari eseguiti	13,2	38,5	53,1	49,4
Bilancio iniziale inutilizzato	0,0	28,1	13,5	4,4

Fonte: Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera.

Allegato II – Valutazione sintetica di un campione di 20 azioni di sostegno dell'UE in Grecia e in Italia

Numero del progetto	Paese	Numero di riferimento del progetto	Titolo del progetto	Situazione (a gennaio 2019)	Importo iniziale assegnato (milioni di euro)	Importo effettivo (milioni di euro)	Criterio 1: pertinenza	Criterio 2: obiettivi SMART/ indicatori RACER	Criterio 3: nessuna sovrapposizione	Criterio 4: emergenza giustificata	Criterio 5: transizione al PN AMIF	Criterio 6: risultati ottenuti	Criterio 7: monitoraggio delle informazioni sui risultati
EMAS-GR-1	Grecia	HOME/2016/AMIF/AG/EMAS/0039	Garantire una procedura di asilo equa ed efficiente, anche nel contesto dell'attuazione dell'accordo UE-Turchia	Completato	2,1	1,2							
EMAS-GR-2	Grecia	HOME/2015/AMIF/AG/EMAS/0016	Rimpatrio dei cittadini di paesi terzi nel rispettivo paese di origine (5 sotto-azioni)	Completato	2,5	1,7							
EMAS-GR-3	Grecia	HOME/2016/MULT/IM/UNHC/OOO1	Sostegno alla Grecia per lo sviluppo di un sistema basato sui punti di crisi/di un sistema ricollocazione, nonché per lo sviluppo della capacità di accoglienza dei richiedenti asilo	Completato	75	75							
EMAS-IT-1	Italia	HOME/2017/AMIF/AG/EMAS/0074	Azione di sostegno per le sezioni competenti in materia di asilo degli uffici immigrazione e degli uffici della polizia di frontiera	In corso	11,9	N.a.						attività di progetto non ancora avviate	attività di progetto non ancora avviate
EMAS-IT-2	Italia	HOME/2017/AMIF/AG/EMAS/0076	Rimpatrio volontario assistito e reintegrazione dall'Italia	In corso	6,1	6,7							
EMAS-IT-3	Italia	HOME/2016/AMIF/AG/EMAS/0048	Servizi di accoglienza per i migranti ammissibili alla ricollocazione	Completato	17,0	10,7					ricollocazione terminata		
GR-1	Grecia	5003616 GR_2017_PR_0002	Sostegno per l'eliminazione dell'arretrato di ricorsi nella procedura di asilo in Grecia	Completato	2,2	1,9				PN AMIF	PN AMIF		
GR-2	Grecia	5004578 GR_2017_PR_0004	Rafforzamento della procedura di asilo	In corso	10,0	19,2				PN AMIF	PN AMIF		
GR-3	Grecia	5002787 GR_2017_PR_0010	Strutture e performance operativa dei centri pre-partenza	In corso	11,9	46,3				PN AMIF	PN AMIF		
GR-4	Grecia	5003182 GR_2017_PR_0012	L'esecuzione di rimpatri forzati di cittadini di paesi terzi	In corso	9,4	9,5				PN AMIF	PN AMIF		
GR-5	Grecia	5003202 GR_2017_PR_0013	L'attuazione dei rimpatri volontari assistiti, compresa la reintegrazione	In corso	32,4	32,4				PN AMIF	PN AMIF		
IT-1	Italia	IT/2015/PR/1003	Azione di assistenza 1	Completato	1,2	1,0				PN AMIF	PN AMIF		
IT-2	Italia	IT/2016/PR/0205	Integrazione al rimpatrio 3	Completato	1,1	0,7				PN AMIF	PN AMIF		
IT-3	Italia	IT/2016/PR/0312	RIPRISTINO DEL RIMPATRIO VOLONTARIO ASSISTITO E DELLA REINTEGRAZIONE	Completato	8,0	1,2				PN AMIF	PN AMIF		
IT-4	Italia	IT/2017/PR/1019	Rimpatri forzati	Completato	27,5					PN AMIF	PN AMIF	dati disponibili solo per i primi 2 anni dei 5 che costituivano il periodo di realizzazione del progetto	
IT-5	Italia	IT/2017/PR/1494	Sostegno a favore di più azioni	In corso	7,6					PN AMIF	PN AMIF	in corso	
EASO-GR	Grecia		Sostegno operativo alla Grecia nel 2018	Completato	24,5	26,9							
EASO-IT	Italia		Sostegno operativo all'Italia nel 2018	Completato	14,5	22,4							
Frontex-GR	Grecia		Sostegno al rimpatrio in Grecia 2018	Completato	nessuna dotazione specifica per paese	4,0				sostegno fornito in tutti gli Stati membri	sostegno fornito in tutti gli Stati membri		
Frontex-IT	Italia		Sostegno al rimpatrio in Italia 2018	Completato	nessuna dotazione specifica per paese	6,5				sostegno fornito in tutti gli Stati membri	sostegno fornito in tutti gli Stati membri		

	Non soddisfacente
	Parzialmente soddisfacente
	Soddisfacente
	Non applicabile

Allegato III – Seguito dato alle raccomandazioni sul sistema basato sui punti di crisi

Raccomandazione	Stato di avanzamento	Osservazioni
1.1. La Commissione, insieme alle pertinenti Agenzie dell'UE, dovrebbe fornire ulteriore sostegno alla Grecia nell'ovviare all'insufficiente capienza presso gli <i>hotspot</i> tramite le seguenti misure: – ristrutturazione delle strutture di alloggio sulle isole nelle quali sono situati <i>hotspot</i>; – 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).	In fase di attuazione	La Commissione, l'EASO e Frontex hanno fornito ulteriore sostegno per aumentare la capienza degli <i>hotspot</i> greci finanziando nuovi progetti infrastrutturali, sostenendo tutto il personale a contratto del Servizio greco per l'asilo ed effettuando tutte le operazioni di riammissione verso la Turchia. Tuttavia, è ancora necessario maggiore sostegno, visto che la situazione sul campo resta critica.
1.2. La Commissione, insieme alle pertinenti Agenzie dell'UE, dovrebbe ulteriormente sostenere gli sforzi dell'Italia per aumentare il numero di <i>hotspot</i>, 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 <i>hotspot</i> designati.	Attuata	
2.1. 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.	In fase di attuazione	La Commissione ha fornito ulteriore sostegno finanziando nuovi progetti infrastrutturali per migliorare la situazione dei minori non accompagnati. Nel dicembre 2018, l'EASO ha avviato un progetto per far fronte alla situazione urgente a Samos. Tuttavia, è ancora necessario maggiore sostegno in Grecia, visto che la situazione sul campo resta critica.
2.2. La Commissione dovrebbe insistere affinché venga nominato un responsabile della protezione dei minori per ciascun <i>hotspot</i>/sito.	Attuata dalla Commissione	malgrado l'insistenza della Commissione, le autorità italiane non hanno nominato responsabili della protezione dei minori presso gli <i>hotspot</i> .

2.3. 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.	Attuata	
3.1. 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.	Attuata dalla Commissione e dalle agenzie	Costante carenza di esperti forniti dagli Stati membri per le operazioni dell'EASO in Grecia e in Italia.
3.2. 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.	Non attuata	Nel 2018, la durata media dell'impiego di esperti dell'EASO e di Frontex ha continuato a essere inferiore a 2 mesi. In Grecia, nel contesto del basso numero di rimpatri, vi è una percentuale elevata degli esperti addetti alle scorte formata unicamente come personale di scorta.
4.1. 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.	Attuata	
4.2. 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 <i>hotspot</i> e ad insistere sull'instaurazione in Grecia di procedure operative standard riguardo agli <i>hotspot</i> .	Attuata	
5.1. 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.	Attuata	

5.2. 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.	Attuata	La Commissione ha raccomandato che le procedure operative standard presso gli <i>hotspot</i> dovessero assumere la forma di un atto giuridico, una decisione o circolare governativa o ministeriale, a seconda degli obblighi costituzionali dello Stato membro ospitante. In Italia, le procedure operative standard presso gli <i>hotspot</i> sono state trasmesse con una circolare alle autorità nazionali competenti nel dicembre 2016. In Grecia, le procedure operative standard sono state pubblicate e distribuite tramite una circolare amministrativa nel 2017.
---	----------------	---

Allegato IV – Attuazione dei progetti relativi ai programmi nazionali nel quadro dell'AMIF

Grecia

L'unico progetto completato nel campione per la Grecia, **GR-1**, non ha conseguito appieno il proprio obiettivo principale di smaltire l'arretrato dei casi di asilo in secondo grado (il 14 % dei casi in secondo grado non era stato smaltito). Il progetto avrebbe potuto beneficiare di una proroga, richiesta tuttavia con eccessivo ritardo e ostacolata da controversie legali concernenti la remunerazione dei membri della commissione per l'arretrato. Quando il progetto è terminato, il 20 % del bilancio ad esso destinato è rimasto inutilizzato. Nonostante il crescente arretrato (cfr. anche paragrafi [106](#) e [107](#)) che tuttora ostacola la procedura di asilo, la Corte ha altresì osservato che non era previsto alcun nuovo progetto volto ad affrontare l'arretrato successivo al 2013.

Tra i progetti in corso sottoposti ad audit, il progetto **GR-2** sul rafforzamento della procedura di asilo sta conseguendo i propri valori-obiettivo in termini di assunzione di personale ai fini del potenziamento del Servizio greco per l'asilo. Tuttavia, i valori-obiettivo fissati potrebbero risultare insufficienti in considerazione della continua pressione derivante dai costanti afflussi di migranti verso la Grecia.

Nel contesto del progetto **GR-3** a sostegno dei centri di trattenimento pre-allontanamento, la Corte ha visitato il centro ad Amygdaleza, riscontrando condizioni accettabili. Tuttavia, secondo un rapporto del Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa⁵¹, le condizioni nei centri pre-allontanamento variano notevolmente. In alcuni, le condizioni di trattenimento andavano da molto scarse a inaccettabili, con celle sovraffollate e non igieniche.

Il progetto **GR-4** sostiene l'esecuzione di rimpatri forzati di cittadini di paesi terzi. A causa del tasso molto basso di rimpatri forzati, è improbabile che il progetto consegua i propri valori-obiettivo (cfr. anche paragrafi [130-139](#)).

Il progetto **GR-5** sui rimpatri volontari assistiti ha finora raggiunto i propri valori-obiettivo. Tuttavia, il pacchetto di reintegrazione è attualmente offerto solo al 26 % dei candidati al rimpatrio volontario assistito e alla reintegrazione. Il rispetto dei rigorosi valori-obiettivo annui, con uno scostamento del +/-10 %, rappresenta una sfida, in quanto molteplici fattori influenzano le decisioni dei migranti di beneficiare del

⁵¹ Rapporto al governo greco sulla visita in Grecia svolta dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) dal 10 al 19 aprile 2018, Strasburgo, 19 febbraio 2019.

rimpatrio volontario assistito e della reintegrazione (situazione nel paese di origine, situazione familiare, problemi di salute ecc.).

Italia

Il progetto **IT-1** ha raggiunto i propri valori-obiettivo, ma i pochi indicatori definiti erano insufficienti per dimostrare il conseguimento degli obiettivi stabiliti. Ad esempio, non era stato fissato alcun valore-obiettivo per valutare il conseguimento dell'obiettivo di individuare e segnalare casi vulnerabili. È stato speso l'84 % della dotazione finanziaria del progetto.

Entrambi i progetti di rimpatrio volontario assistito e reintegrazione, IT-2 e IT-3, hanno avuto una performance insoddisfacente. Il [riquadro 12](#) offre maggiori informazioni sulle problematiche concernenti l'AVRR in Italia.

Con il progetto **IT-2**, attuato dal Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR), si è riusciti a rimpatriare solo il 49 % dei migranti inizialmente previsti, nonostante il progetto sia stato prolungato di tre mesi. Anche la dotazione finanziaria è stata utilizzata meno del previsto, nella misura del 35 %.

Per il progetto **IT-3**, attuato dall'OIM, è stata raggiunta solo una percentuale compresa tra il 12 % e il 28 % dei valori-obiettivo, ed è stato utilizzato solo il 15 % della dotazione finanziaria. Le autorità italiane hanno sospeso questo progetto AMIF e hanno deciso invece di finanziare le attività di rimpatrio volontario assistito e reintegrazione dell'OIM utilizzando solo risorse del bilancio nazionale (senza assistenza finanziaria dell'UE).

Il progetto **IT-4** era un progetto ideato dal ministero dell'Interno in materia di rimpatri forzati. La convenzione di sovvenzione è stata firmata nel settembre 2017 per coprire il periodo 2014-2018. Le attività attuate nei primi due anni (2014 e 2015) hanno rappresentato circa il 70 % dei valori-obiettivo complessivi e il 67 % della dotazione finanziaria. Al momento dell'audit, le autorità italiane non avevano ancora raccolto dati su indicatori e spese per il 2016, il 2017 e il 2018.

Il progetto ancora in corso (**IT-5**) comprende attività che si riferiscono a: formazione, individuazione di migranti con bisogni specifici e fornitura di informazioni e assistenza. L'obiettivo concernente la formazione è stato già raggiunto e superato, mentre gli altri due obiettivi non sono stati raggiunti, per le seguenti ragioni: a) difficoltà nell'individuare o nel coinvolgere i beneficiari finali; b) mancanza di comunicazione sugli arrivi dei migranti da parte delle controparti locali; c) significativa riduzione degli arrivi nel 2018. Si prevede che il progetto continui fino alla fine del 2019. Al momento dell'audit, le autorità consideravano la possibilità di adeguare i valori-obiettivo.

Acronimi e abbreviazioni

AMIF: Fondo Asilo, migrazione e integrazione

AVRR: rimpatrio volontario assistito e reintegrazione

CNA: Commissione nazionale per il diritto di asilo in Italia

EASO: Ufficio europeo di sostegno per l'asilo

EMAS: assistenza di emergenza

Eurodac: banca dati europea per il confronto delle impronte digitali

Frontex: Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera

GAS: Servizio greco per l'asilo

OIM: Organizzazione internazionale per le migrazioni

PN: programma nazionale

QCMV: quadro comune di monitoraggio e valutazione

RACER: pertinente, accettato, credibile, semplice da monitorare e valido

SMART: specifico, misurabile, realizzabile, pertinente e corredato di un termine

UNHCR: Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati

Glossario

Asilo: forma di protezione internazionale che l'UE concede sul proprio territorio a coloro che sono considerati rifugiati a norma della Convenzione di Ginevra, vale a dire coloro che abbandonano il loro paese di origine a causa di un fondato timore di essere perseguitati o che hanno diritto a una protezione sussidiaria.

Centro di trattenimento: struttura in cui sono trattenuti i cittadini di paesi terzi soggetti alle procedure di rimpatrio al fine di facilitare il processo nei casi in cui vi è il rischio che i rimpatriandi fuggano o oppongano resistenza.

Decisione di rimpatrio: atto amministrativo o giudiziario che dichiara l'illegalità del soggiorno di un cittadino di paese terzo e impone l'obbligo di rimpatrio.

Dichiarazione UE-Turchia: serie di punti d'azione concordati tra il Consiglio europeo e la Turchia nella loro riunione del 18 marzo 2016, intesa ad affrontare la migrazione irregolare che attraverso la Turchia è diretta verso l'UE. A norma della dichiarazione, tutti i nuovi migranti irregolari che giungevano sulle isole greche a decorrere dal 20 marzo 2016 sarebbero stati rimpatriati in Turchia. La dichiarazione ha altresì introdotto un programma di reinsediamento per i siriani.

Domanda di asilo: richiesta formale di protezione internazionale. Dal momento in cui il richiedente esprime la propria intenzione di chiedere asilo, la sua domanda si considera avanzata e lo stesso beneficia dei diritti dei richiedenti asilo. La domanda è poi registrata dagli Stati membri e si considera presentata una volta giunta alle autorità competenti.

Hotspot: struttura, situata in un punto sulla frontiera esterna dell'UE soggetto a forti pressioni migratorie, che funge da centro di prima accoglienza in cui i migranti in arrivo sono oggetto di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali.

Migrante irregolare: persona che si trova in un paese senza l'autorizzazione necessaria ai sensi della normativa in materia di immigrazione.

Migrazione: si ha migrazione quando una persona o un gruppo di persone si sposta, attraversando un confine internazionale o rimanendo all'interno di uno Stato, per un periodo superiore a un anno, indipendentemente dalle cause e dai mezzi.

Partenza volontaria: partenza decisa liberamente da un migrante in soggiorno irregolare, nel rispetto del limite temporale imposto a tal fine nella decisione di rimpatrio.

Procedura di ricevibilità: valutazione effettuata dalle autorità nazionali per determinare se una domanda di asilo debba essere ammessa, vale a dire valutata nel merito. Una domanda è ritenuta irricevibile se un richiedente ha ottenuto protezione internazionale in un altro Stato membro dell'UE, è giunto da un paese di origine sicuro, un paese terzo sicuro o un paese di primo asilo oppure ha presentato una successiva domanda senza alcun nuovo elemento.

Protezione sussidiaria: la forma di protezione concessa a un cittadino di paese terzo che non ha diritto al riconoscimento dello status di rifugiato, ma che, come si può ragionevolmente supporre, qualora rimpatriato nel proprio paese di origine non sarebbe in grado di tutelarsi da un tipo di danno grave non contemplato dalla Convenzione di Ginevra.

Protezione umanitaria: forma di protezione concessa a coloro che non sono ammissibili all'asilo o alla protezione sussidiaria, ma che tuttavia non possono essere rimpatriati, alla luce, ad esempio, di circostanze personali come la malattia o l'età (ivi compresi i minori non accompagnati), le calamità naturali o i conflitti armati.

Questura: l'organismo incaricato dell'ordine pubblico a livello provinciale in Italia, dotato di responsabilità amministrative in relazione all'immigrazione.

Ricollocazione: il trasferimento, da uno Stato membro dell'UE a un altro, di persone che hanno un'elevata possibilità di ottenere asilo.

Rifugiato: persona forzata ad abbandonare il proprio paese a causa della persecuzione, della guerra o della violenza.

Tasso di riconoscimento: la percentuale di decisioni positive sul totale delle decisioni di asilo per ciascuna fase della procedura di asilo.

Tasso di rimpatrio: il rapporto tra il numero di cittadini di paesi terzi effettivamente rimpatriati e il numero di cittadini ai quali è intimato di lasciare l'UE in un determinato anno. Una misura imperfetta dell'efficacia dei rimpatri, a causa del tempo trascorso tra l'adozione di una decisione e il rimpatrio effettivo.

Unità Dublin: il dipartimento di un'autorità nazionale competente in materia di asilo responsabile dell'applicazione del regolamento Dublin III.

Valutazione dell'ammissibilità: procedura intesa a determinare se un richiedente abbia diritto all'asilo per un fondato timore di essere perseguitato nel proprio paese di origine.

Risposte della Commissione e delle agenzie

Commissione: <https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=52087>

EASO: <https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=52146>

Frontex: <https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=52147>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=52089>

Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. 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 di audit III della Corte, competente per l'audit della spesa per azioni esterne, sicurezza e giustizia, presieduta da Bettina Jakobsen, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Leo Brincat, Membro della Corte, coadiuvato da: Romuald Kayibanda, capo di Gabinetto, e Annette Farrugia, attaché di Gabinetto; Sabine Hiernaux-Fritsch, prima manager; Andrej Minarovic, capoincarico; Emmanuel-Douglas Hellinakis e Florin-Alexandru Farcas, auditor. Hannah Critoph ha fornito assistenza linguistica.



Da sinistra a destra: Andrej MINAROVIC, Hannah CRITOPH, Annette FARRUGIA, Leo BRINCAT, Mirko IACONISI, Romuald KAYIBANDA, Emmanuel-Douglas HELLINAKIS, Florin-Alexandru FARCAS.

2© Unione europea, 2019.

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Per qualsiasi utilizzo o riproduzione di fotografie o di altro materiale i cui diritti d'autore non appartengano all'Unione europea, occorre chiedere l'autorizzazione direttamente al titolare di tali diritti.

IT	PDF	ISBN 978-92-847-3977-6	doi:10.2865/873310	QJ-AB-19-021-IT-N
IT	HTML	ISBN 978-92-847-3971-4	doi:10.2865/579419	QJ-AB-19-021-IT-Q

Nel presente audit, la Corte ha valutato se l'azione di sostegno alla Grecia e all'Italia finanziata dall'UE avesse conseguito gli obiettivi fissati e se le procedure di asilo e di rimpatrio fossero efficaci e celeri. La Corte ha inoltre valutato se i regimi temporanei di ricollocazione di emergenza avessero conseguito l'obiettivo e i valori-obiettivo fissati. La Corte conclude che esistono disparità tra gli obiettivi del sostegno dell'UE e i risultati raggiunti. I sistemi di ricollocazione di emergenza non hanno conseguito i valori-obiettivo fissati. Sebbene sia aumentata la capacità delle autorità greche e italiane, l'attuazione delle procedure di asilo continua a essere inficiata da lunghi tempi di trattamento e da strozzature. Come avviene nel resto dell'Unione europea, il numero di rimpatri dalla Grecia e dall'Italia è basso per le ragioni esposte nella presente relazione.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.



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, 2019.

Per qualsiasi utilizzo o riproduzione di fotografie o di altro materiale i cui diritti d'autore non appartengano all'Unione europea, occorre chiedere l'autorizzazione direttamente al titolare di tali diritti.