



Bruxelles, 12.6.2018  
COM(2018) 456 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL  
COMITATO DELLE REGIONI**

**Relazioni di valutazione ex-post per il periodo 2011-2013 relative alle azioni cofinanziate  
dai quattro Fondi del programma quadro “Solidarietà e gestione dei flussi migratori”**

{SWD(2018) 333 final} - {SWD(2018) 334 final} - {SWD(2018) 335 final} -  
{SWD(2018) 336 final}

# 1 INTRODUZIONE

Benché gli spostamenti di persone dentro, fuori e all'interno degli Stati dell'UE siano differenti gli uni dagli altri, le nostre società condividono sfide e opportunità simili in materia di migrazione. Per rafforzare il settore della libertà, della sicurezza e della giustizia nonché per sviluppare la politica comune dell'Unione in materia di asilo e immigrazione sulla base della solidarietà tra gli Stati dell'UE e verso i paesi extra UE, occorrono risorse finanziarie adeguate, flessibili e coerenti.

Per il periodo 2007-2013 sono stati stanziati quasi 4 miliardi di EUR a favore della gestione delle frontiere esterne dell'UE e dell'attuazione delle politiche comuni in materia di asilo e di immigrazione, attraverso il programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori" (SOLID)<sup>1</sup>, composto di quattro strumenti (i "fondi SOLID"): il Fondo europeo per i rifugiati (FER)<sup>2</sup>, il Fondo per le frontiere esterne (FFE)<sup>3</sup>, il Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi (FEI)<sup>4</sup> e il Fondo europeo per i rimpatri (FR)<sup>5</sup>.

Basata su quattro studi di valutazione ex-post, la presente relazione interessa il periodo 2011-2013 e illustra le conclusioni delle valutazioni ex post per il periodo 2007-2010<sup>6</sup>. In linea con gli orientamenti della Commissione "Legiferare meglio", i fondi sono stati valutati in base ai seguenti criteri: pertinenza (corrispondenza tra obiettivi ed esigenze sociali), efficacia (livello di conseguimento degli obiettivi), efficienza (proporzionalità dei costi rispetto ai benefici ottenuti), sostenibilità degli effetti dopo la fine dell'intervento, coerenza e complementarietà con altri strumenti finanziari dell'UE o risorse nazionali degli Stati membri e valore aggiunto dell'intervento a livello di UE.

Alcune conclusioni sono già state messe a frutto per i fondi attuali, ossia il Fondo per Asilo, migrazione e integrazione (FAMI)<sup>7</sup>, che ha sostituito il FER, il FEI e l'FR, e il Fondo per la

---

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo che istituisce un programma quadro sulla solidarietà e gestione dei flussi migratori per il periodo 2007-2013, COM(2005) 123 definitivo.

<sup>2</sup> Decisione n. 573/2007/CE del 23 maggio 2007 che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2008-2013, nell'ambito del programma generale Solidarietà e gestione dei flussi migratori

<sup>3</sup> Decisione n. 574/2007/CE del 23 maggio 2007 che istituisce il Fondo per le frontiere esterne per il periodo 2007-2013, nell'ambito del programma generale Solidarietà e gestione dei flussi migratori.

<sup>4</sup> Decisione 2007/435/CE del Consiglio, del 25 giugno 2007, che istituisce il Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi per il periodo 2007-2013 nell'ambito del programma generale Solidarietà e gestione dei flussi migratori.

<sup>5</sup> Decisione n. 575/2007/CE del 23 maggio 2007 che istituisce il Fondo europeo per i rimpatri per il periodo 2008-2013 nell'ambito del programma generale Solidarietà e gestione dei flussi migratori.

<sup>6</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato economico delle regioni sulla valutazione ex post del Fondo per le frontiere esterne per il periodo 2007-2010, 23 aprile 2014, COM(2014) 235. Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato economico delle regioni sulla valutazione ex post del Fondo per i rifugiati per il periodo 2008-2010, 23 aprile 2014, COM(2014) 230. Per quanto riguarda il FER e il FEI, la presente relazione riguarda altresì il periodo 2007-2010.

<sup>7</sup> Regolamento (UE) n. 514/2014, del 16 aprile 2014, recante disposizioni generali sul Fondo asilo, migrazione e integrazione e sullo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi; regolamento (UE) n. 515/2014 che istituisce,

sicurezza interna (ISF)<sup>8</sup>, successore dell'FFE. Le conclusioni di queste valutazioni integrano le valutazioni intermedie del 2018 relative al FAMI e all'ISF, contribuendo a dare forma alle future politiche in materia di migrazione e di sicurezza, in particolare nell'ambito del quadro finanziario pluriennale post 2020.

## I FONDI “SOLID”

### Elementi principali

Obiettivo del programma generale SOLID era fornire un sostegno finanziario agli Stati membri, per aiutarli a gestire meglio le frontiere esterne dell'Unione nonché ad attuare in materia più efficace le politiche comuni in materia di asilo e migrazione.

1. L'FFE<sup>9</sup> era stato creato per garantire la protezione e la gestione delle frontiere esterne dell'UE, con un'attenzione particolare all'organizzazione efficace dei controlli e alla gestione dei flussi di persone, all'applicazione uniforme, da parte degli operatori di frontiera, della normativa UE e al miglioramento dei servizi consolari.
2. Il FEI<sup>10</sup> era volto a sostenere gli Stati membri nel permettere a cittadini di paesi terzi provenienti da contesti diversi di soddisfare le condizioni di soggiorno e di integrarsi più facilmente nelle società europee, concentrandosi essenzialmente sui cittadini di paesi terzi appena arrivati.
3. Il FER<sup>11</sup> ha sostenuto gli Stati membri nel ricevere i richiedenti asilo e i beneficiari di protezione internazionale, tenendo conto della legislazione dell'UE relativa al regime europeo comune in materia di asilo (CEAS). Nello specifico, ha erogato sostegno per azioni relative all'accoglienza dei richiedenti asilo e al trattamento delle loro domande di asilo, all'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale e, in minore misura, alla relativa ricollocazione o al trasferimento<sup>12</sup> tra Stati membri. Al momento della definizione delle priorità del FER, il potenziamento della condivisione delle responsabilità tra Stati membri e paesi terzi è rimasto opzionale.
4. L'FR<sup>13</sup> era inteso a sviluppare una gestione integrata dei rimpatri e una migliore cooperazione tra Stati membri, fornendo assistenza per la messa in atto delle operazioni di rimpatrio nei paesi di origine e informazioni ai rimpatriati sulle procedure pertinenti. Mirava altresì a incoraggiare il ricorso al rimpatrio volontario rispetto al rimpatrio forzato.

---

nell'ambito del Fondo sicurezza interna, lo strumento di sostegno finanziario per le frontiere esterne e i visti; regolamento (UE) n. 516/2014, del 16 aprile 2014, che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione (FAMI).

<sup>8</sup> Regolamento (UE) n. 513/2014, del 16 aprile 2014, che istituisce, nell'ambito del Fondo sicurezza interna, lo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi.

<sup>9</sup> Decisione n. 574/2007/CE, articolo 3.

<sup>10</sup> Decisione n. 435/2007/CE, articolo 2.

<sup>11</sup> Decisione n. 573/2007/CE, articolo 2 e 3.

<sup>12</sup> Decisione n. 573/2007/CE, articolo 3, paragrafo 6.

<sup>13</sup> Decisione n. 575/2007/CE, articolo 2 e 3.

La dotazione finanziaria di 2,43 miliardi di EUR assegnata ai fondi SOLID nel periodo in esame<sup>14</sup> è stata ripartita tra i quattro fondi come segue: 1 097 milioni di EUR all'FFE, 486 milioni di EUR al FEI, 386 milioni di EUR al FER e 463 milioni di EUR all'FR. I fondi stanziati sono stati messi in atto essenzialmente dagli Stati membri, mediante gestione concorrente (94%). Gli Stati membri hanno avuto la responsabilità principale per l'attuazione, la gestione e il controllo degli interventi e hanno presentato programmi annuali alla Commissione in base a una strategia pluriennale concordata in precedenza. Il tasso medio di assorbimento nell'ambito dei programmi annuali 2011-2013 è stato dell'87% per l'FFE, dell'81% per il FER, dell'81% per l'FR e del 77% per il FEI. Solo il 6% è stato attuato in modalità di gestione diretta con azioni dell'UE, quali le sovvenzioni per misure di emergenza previste dall'FFE e dall'FR. Per il FER le misure di emergenza sono state attuate in gestione concorrente, mentre il FEI non contemplava la possibilità di erogare assistenza in situazioni di emergenza.

### **Contesto**

Il contesto geopolitico è cambiato significativamente tra il 2005, anno in cui è stato creato il programma generale SOLID, e il periodo 2011-2013, periodo in esame. Le ripercussioni delle insurrezioni del 2011 in Nord Africa, la cosiddetta “Primavera araba”, il protrarsi della crisi in Siria e il crollo dello Stato libico hanno portato a un aumento improvviso e inaspettato delle pressioni migratorie alle frontiere esterne meridionali e sud-orientali dell'UE, che a loro volta hanno inciso notevolmente sul contesto di attuazione dei fondi. Secondo la valutazione d'impatto<sup>15</sup> allegata alla comunicazione che istituisce il programma SOLID, le 203 298 prime domande di asilo registrate nel 2002 sono balzate a 259 400 nel 2010 (l'anno precedente il periodo oggetto della presente relazione), 335 290 nel 2012 e 1 322 825 nel 2015<sup>16</sup>. Analogo è anche il forte aumento di cittadini di paesi terzi presenti illegalmente negli Stati membri (500 000 nella valutazione di impatto e 2 154 675 nel 2015<sup>17</sup>).

## **2 VALUTAZIONE EX-POST**

### **2.1 METODOLOGIA E LIMITI**

A norma delle quattro decisioni che istituiscono i fondi, la Commissione era tenuta a trasmettere la relazione della valutazione ex-post per il periodo 2011-2013 entro il 31 dicembre 2015. Tuttavia, poiché il termine del periodo di ammissibilità dei fondi era fissato al 30 giugno 2015, gli Stati membri hanno avuto sino al 31 marzo 2016 per riferire sull'attuazione dell'ultimo programma annuale e, in aggiunta, tra il 2016 e 2017 è stata condotta una valutazione ex-post indipendente. Per tali motivi, la relazione della Commissione non è stata presentata prima.

---

<sup>14</sup> Programmi annuali attivi dal 1° gennaio 2011 fino al 30 giugno 2015. Vi rientrano altresì le azioni dell'UE attuate nell'ambito dei programmi di lavoro per l'anno 2010, poiché l'attuazione è iniziata a gennaio 2011.

<sup>15</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC(2005) 435 del 6 aprile 2005.

<sup>16</sup> Eurostat [tps00191] - Domande di asilo e prime domande di asilo - dati annuali aggregati – persone.

<sup>17</sup> Eurostat [migr\_eipre] - Cittadini di paesi terzi presenti illegalmente - dati annuali.

I risultati dettagliati della valutazione e la metodologia applicata sono descritte nei documenti di lavoro dei servizi della Commissione che accompagnano la presente relazione. All'elaborazione dei suddetti documenti ha contribuito uno studio svolto da un contraente esterno<sup>18</sup>, in cui sono confluite ricerche documentali, consultazioni pubbliche, visite in loco e analisi qualitative e quantitative. Un grave ostacolo per le quattro valutazioni è stata la mancanza di dati quantitativi, indicatori e linee di riferimento raffrontabili tra Stati membri o anni. Ciascuno Stato membro ha definito in modo autonomo gli indicatori per le azioni attuate, poiché i requisiti in materia di presentazione delle relazioni nelle basi giuridiche dei fondi non impongono alle autorità responsabili di raccogliere dati che consentirebbero un'analisi a livello dell'UE dei criteri di valutazione. Pertanto, la valutazione doveva essere basata su più dati qualitativi, raccolti tramite le consultazioni dei portatori di interesse e le relazioni nazionali di valutazione.

## **2.2 RISULTATI PRINCIPALI**

### **Il fondo per le frontiere esterne (FFE)**

In generale gli Stati membri hanno ritenuto gli obiettivi dell'FFE pertinenti rispetto alle loro esigenze in materie di gestione delle frontiere esterne dell'UE e del trattamento dei visti Schengen. Grazie all'impostazione del sistema di ripartizione delle assegnazioni annuali, buona parte dei fondi è stata erogata a favore degli Stati membri interessati da forti pressioni migratorie alle frontiere esterne meridionali e sud-orientali e di quelli con ingenti volumi di traffico di viaggiatori in buona fede. Sia nel 2007-2010 che nel 2011-2013 gli stanziamenti più cospicui sono stati assegnati agli stessi tre Stati membri: Italia, Spagna e Grecia. Inoltre, l'FFE si è dimostrato sufficientemente flessibile per rispondere alle esigenze diverse comportate dall'inizio della crisi migratoria, grazie all'assegnazione di risorse supplementari con misure di emergenza agli Stati membri interessati.

L'FFE ha fornito un contributo essenziale per l'applicazione dell'*acquis* di Schengen<sup>19</sup>, tenuto conto dell'aumento dei flussi migratori verificatosi dal 2011, nonché dei vincoli finanziari di molti Stati membri all'epoca. Le azioni dell'FFE per il periodo 2011-2013 hanno apportato un contributo positivo per la progressiva istituzione di un sistema comune integrato di gestione delle frontiere, grazie alla promozione di controlli armonizzati delle persone ai valichi di frontiera attraverso programmi di formazione, alla costruzione e all'ammodernamento dei valichi di frontiera e all'acquisto di veicoli, navi e aerei per il pattugliamento delle frontiere. Tuttavia solo pochi Stati membri hanno comunicato che il sostegno del Fondo è stato essenziale per l'acquisizione di tecnologie all'avanguardia alle frontiere esterne dell'UE.

Il Fondo ha altresì contribuito a ridurre la frammentazione dei sistemi di scambio di informazioni degli Stati membri, sostenendo lo sviluppo nazionale di sistemi dell'UE quali il

---

<sup>18</sup> <https://publications.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/38ae6def-51a1-11e8-be1d-01aa75ed71a1>

<sup>19</sup> L'*acquis* di Schengen deriva dalla convenzione Schengen del 1990, che ha portato all'abolizione nel 1995 dei controlli alle frontiere interne di diversi Stati membri dell'UE e alla conseguente creazione dello spazio Schengen.

VIS, il SIS II ed EUROSUR<sup>20</sup>. In un periodo di ristrettezza dei finanziamenti nazionali, il Fondo ha contribuito alla messa in funzione dei sistemi, grazie al contributo apportato alla finalizzazione dei blocchi costitutivi. L'FFE ha inoltre sostenuto una migliore utilizzazione delle risorse, potenziando le capacità di sorveglianza delle frontiere degli Stati membri.

In entrambi i periodi 2007-2010 e 2011-2013 l'FFE ha apportato un contributo contenuto allo sviluppo della cooperazione consolare tra gli Stati membri e i paesi terzi<sup>21</sup>.

Nel complesso, gli investimenti dell'FFE sono stati ritenuti sostenibili. La maggioranza delle attività acquisite e delle conoscenze generate erano ancora utilizzate al momento della valutazione. Gli Stati membri hanno sottolineato la complementarietà dell'FFE con gli obiettivi dell'FSI, che ha consentito alle attività attuate nell'ambito dell'FSI di basarsi sui risultati dell'FFE. Alcuni progetti specifici si sono scontrati con vincoli finanziari e hanno quindi messo in evidenza problemi di sostenibilità, come ad esempio l'invio nei paesi terzi di funzionari di collegamento competenti in materia di immigrazione.

Gli investimenti dell'FFE sono risultati complementari e coerenti con le attività finanziate nell'ambito di altri fondi dell'UE, con le attività dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera<sup>22</sup>, nonché con gli investimenti nazionali. Il valore aggiunto dell'FFE si è rivelato particolarmente elevato negli Stati membri con risorse finanziarie limitate o con rigidi vincoli di bilancio.

### **Il Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi (FEI)**

Le conclusioni sul FEI dimostrano, per entrambi i periodi 2007-2010<sup>23</sup> e 2011-2013, che il Fondo ha in genere apportato una risposta alle esigenze di integrazione degli Stati membri ed era ideato in modo tale da potere essere adattato alle circostanze in evoluzione. Tuttavia, secondo alcuni Stati membri, la definizione del gruppo destinatario del fondo era troppo restrittiva, mentre altri hanno portato all'attenzione una mancanza di interesse da parte delle ONG/amministrazioni locali. Alcuni Stati membri hanno indicato che il sostegno non avrebbe dovuto essere limitato a cittadini di paesi terzi appena arrivati, poiché possono essere necessarie misure di integrazione per i migranti della seconda e della terza generazione.

Il FEI è generalmente riuscito a conseguire il suo obiettivo principale di facilitare l'integrazione dei cittadini di paesi terzi nella loro società di accoglienza sia nel periodo 2007-2010 che nel periodo 2011-2013. Nella maggior parte degli Stati membri, il Fondo ha

---

<sup>20</sup> Rispettivamente il Sistema di informazione visti, il Sistema di informazione Schengen II e il Sistema europeo di sorveglianza delle frontiere.

<sup>21</sup> Tra le cause rientrano fattori quali un interesse inferiore alle attese da parte degli Stati membri e l'instabilità di alcune regioni, che ha reso difficile la cooperazione con i paesi terzi.

<sup>22</sup> Allora denominata "Frontex".

<sup>23</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/financing/fundings/pdf/integration/synthesis\\_of\\_the\\_national\\_evaluation\\_reports.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/financing/fundings/pdf/integration/synthesis_of_the_national_evaluation_reports.pdf)

avuto un impatto positivo concreto sul processo di integrazione immediata. Il FEI ha migliorato l'accesso ai servizi, all'occupazione e all'istruzione nel paese ospitante, inclusi i corsi di lingua, fondamentali nel processo di integrazione. Questi aspetti sono stati l'obiettivo principale dei finanziamenti utilizzati dagli Stati membri.

Molti Stati membri hanno segnalato problemi di attuazione nel periodo 2007-2010, dovuti alla novità del Fondo a quel momento, come ad esempio la mancanza o insufficienza di progetti ammissibili. Per il periodo 2011-2013, il FEI ha apportato un contributo limitato allo sviluppo e all'attuazione delle procedure di ammissione a favore dell'integrazione dei cittadini di paesi terzi, perché i programmi annuali di diversi Stati membri non erano incentrati su questo obiettivo in particolare, con un conseguente numero limitato di azioni in questo ambito. Il FEI ha contribuito al rafforzamento delle capacità politiche e del coordinamento all'interno degli Stati membri, ma ha avuto un impatto limitato sullo scambio di esperienze, buone pratiche e informazioni tra Stati membri.

Mentre per il periodo 2007-2010 solo la metà degli Stati membri ha valutato l'efficienza del Fondo come soddisfacente, per il periodo 2011-2013 la maggior parte degli Stati membri ha ritenuto che i costi del FEI fossero proporzionali ai risultati dei progetti e che non sarebbe stato possibile o sarebbe stato difficile ottenere gli stessi risultati a un costo inferiore. Inoltre, solo la metà degli Stati membri ha riferito che gli effetti delle azioni del FEI 2007-2010 e 2011-2013 sono durati in larga misura dopo la fine dei finanziamenti. Secondo i soggetti interessati intervistati, la sostenibilità limitata è stata dovuta principalmente a fattori quali il diverso grado di impegno politico e supporto a livello nazionale.

In aggiunta, i progetti sono stati ritenuti coerenti e complementari con altre azioni mirate all'integrazione dei cittadini di paesi terzi a livello nazionale e sostenute da altri strumenti finanziari dell'UE, a parte alcune difficoltà incontrate a causa delle differenze nella programmazione dei fondi dell'UE e nella conoscenza delle azioni dell'Unione. La stragrande maggioranza degli Stati membri ha dichiarato che il FEI ha permesso di attuare azioni che non avrebbero potuto essere finanziate tramite risorse nazionali, confermando il valore aggiunto del Fondo.

### **Il Fondo europeo per i rifugiati (FER)**

In base alla valutazione, gli obiettivi del FER rispecchiavano in generale le esigenze degli Stati membri. Tuttavia, una delle lacune rilevate sia nel periodo 2008-2010<sup>24</sup> sia nel periodo 2011-2013 era rappresentata dal meccanismo di assegnazione, basato sui flussi storici (tre anni precedenti) e che pertanto non poteva rispondere alle necessità senza precedenti degli Stati membri in seguito all'aumento considerevole dei flussi di richiedenti asilo a partire dal 2013. Il problema è stato in parte risolto con l'erogazione di assistenza di emergenza a favore degli Stati membri, dimostratasi utile per affrontare la crisi.

---

<sup>24</sup> <http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/search/download.do?documentId=10697239>

Durante i periodi 2008-2010 e 2011-2013, il FER si è dimostrato particolarmente efficace nel sostenere le iniziative degli Stati membri volte a migliorare le condizioni di accoglienza e le procedure di asilo, nonché l'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale. È stato lo strumento più efficace negli Stati membri di più recente adesione dell'UE (con sistemi di asilo meno sviluppati). In questi Stati membri, il FER ha fornito sostegno per potenziare le capacità di istituire sistemi nazionali di asilo. È stato inoltre estremamente efficace nel sostenere gli Stati membri che hanno dovuto affrontare situazioni di emergenza. Durante il periodo di attuazione, il FER poteva apportare solo un contributo limitato all'armonizzazione dei sistemi di asilo degli Stati membri e all'attuazione del CEAS, a causa del quadro giuridico che lasciava agli Stati membri un ampio margine di discrezione in questo ambito. Poiché i risultati delle azioni dell'UE non sono stati ampiamente diffusi e la maggior parte dei progetti FER ha continuato a essere di stampo nazionale, il sostegno erogato per la cooperazione e la condivisione di esperienze tra Stati membri è stato limitato. Il Fondo è stato inoltre utile, in misura minore, all'attuazione di progetti di condivisione delle responsabilità, quali la ricollocazione e il trasferimento all'interno dell'UE dei beneficiari di protezione internazionale.

Il FER ha altresì conseguito i risultati previsti a costi ragionevoli, nonostante alcune carenze individuate in diversi Stati membri, principalmente a causa della mancanza di esperienza e di capacità tecniche e amministrative insufficienti. La sostenibilità dei progetti FER è dipesa dal tipo di progetti finanziati. In genere, il Fondo ha consentito di costruire reti sostenibili tra gli attori coinvolti. Gli investimenti in capacità di accoglienza sono stati ritenuti i più sostenibili. Il FER era complementare ad altri fondi SOLID. A parere di tutti gli Stati membri, il FER ha permesso di finanziare progetti innovativi o progetti destinati a gruppi specifici di destinatari, che non sarebbero stati attuati senza il sostegno del Fondo. Il valore aggiunto del FER è stato fondamentale per gli Stati membri con sistemi di asilo meno sviluppati.

Per quanto riguarda il periodo 2008-2010, la maggior parte degli Stati membri ha ritenuto il Fondo efficace in termini di realizzazione degli obiettivi. Tuttavia, il Fondo si è dimostrato meno utile per migliorare la condivisione delle responsabilità degli Stati membri o tra Stati membri e paesi terzi, considerati i pochissimi progetti attuati in questi ambiti. La maggior parte degli Stati membri ha inoltre ritenuto che i risultati del FER siano stati raggiunti a un costo ragionevole, ma ha affermato al contempo che sarebbe stato possibile ottenere gli stessi risultati a costi inferiori. Tutti gli Stati membri sono stati concordi nel comunicare che il Fondo ha permesso di realizzare progetti che non avrebbero potuto essere finanziati dalle sole risorse pubbliche nazionali.

### **Il Fondo europeo per i rimpatri (FR)**

La maggioranza degli Stati membri ha ritenuto che gli obiettivi del Fondo corrispondessero alle loro esigenze nell'ambito della gestione dei rimpatri, con alcune priorità considerate più

pertinenti di altre<sup>25</sup>. Alcuni Stati membri hanno indicato che il Fondo avrebbe potuto essere più pertinente se il gruppo cui è destinato avesse incluso anche i migranti che risiedono legalmente negli Stati membri, ma che desiderano tornare nel loro paese di origine.

In aggiunta, l'FR si è dimostrato in genere efficace nel raggiungimento degli obiettivi fissati e i risultati che ha ottenuto sono stati valutati positivamente da un'ampia maggioranza degli Stati membri. Il Fondo si è rivelato particolarmente utile nel contribuire allo sviluppo di sistemi nazionali integrati di gestione dei rimpatri, incentivando i rimpatri volontari anziché forzati e migliorando la capacità di rimpatrio degli Stati membri in generale. L'FR ha anche apportato un contributo positivo all'erogazione di sostegno a favore degli Stati membri in situazioni di emergenza. Tuttavia, il Fondo ha influito solo in misura minore sul rafforzamento della cooperazione tra gli Stati membri e con i paesi terzi e sull'attuazione delle norme dell'UE, a causa del basso numero di progetti attuati a tale riguardo.

In generale, è stato riscontrato che i progetti sono stati attuati a un costo ragionevole in termini di risorse finanziarie e umane. La valutazione ha mostrato che i costi unitari del rimpatrio variano notevolmente tra Stati membri, in base al numero di rimpatriati, all'accessibilità del paese di destinazione del rimpatrio, al numero di paesi che collaborano alle operazioni di rimpatrio e all'importo dell'assistenza finanziaria fornita ai rimpatriati. Diversi Stati membri e beneficiari hanno riferito esempi di progetti meno efficienti a causa dei costi di gestione e degli oneri amministrativi. Il rimpatrio volontario è risultato essere in genere meno dispendioso rispetto al rimpatrio forzato.

La maggior parte degli Stati membri ha riscontrato che la maggioranza delle azioni attuate nell'ambito dell'FR ha avuto effetti di lunga durata dopo la conclusione dei progetti. Ciononostante, non vi sono elementi concreti decisivi che dimostrino l'impatto a lungo termine delle azioni attuate, dal momento che molti Stati membri hanno sottolineato la necessità di ulteriori finanziamenti per continuare le attività di rimpatrio avviate con i finanziamenti dell'FR. Le azioni più sostenibili sono state quelle con ripercussioni a livello strutturale, tra cui miglioramenti dell'infrastruttura dei centri di detenzione, e quelle intese a migliorare la cooperazione tra Stati membri o tra Stati membri e paesi terzi.

La valutazione ha concluso che le azioni finanziate dall'FR sono state coerenti e complementari ad altre azioni nazionali nel settore dei rimpatri, nonché in generale con altri fondi dell'UE in materia di rimpatri. Tuttavia, si è osservata una scarsa complementarità con le politiche di reinserimento finanziate da altri strumenti dell'UE, come il Fondo sociale europeo, con un possibile rischio di sovrapposizioni.

Infine, gli Stati membri hanno comunicato che il Fondo ha apportato un valore aggiunto su più fronti, fornendo agli Stati membri i mezzi per finanziare nuovi progetti o per migliorare

---

<sup>25</sup> La maggior parte degli Stati membri ha ritenuto lo sviluppo di un approccio strategico alla gestione dei rimpatri quale priorità più pertinente.

quelli già in atto nonché promuovendo il ricorso al rimpatrio volontario rispetto al rimpatrio forzato. Gli Stati membri hanno comunicato che l'FR ha garantito uno sviluppo dei rispettivi sistemi di rimpatrio volontario assistito che sarebbe stato impossibile senza il Fondo, grazie all'attuazione di sovvenzioni sistematiche di reinserimento, al monitoraggio dei rimpatri nei paesi terzi, alla costruzione di reti di supporto per il reinserimento e la diffusione di informazioni e alla sensibilizzazione riguardo a questioni relative ai rimpatri. La maggior parte degli Stati membri ha tuttavia dichiarato che la portata delle operazioni di rimpatrio forzato sarebbe rimasta invariata senza il sostegno dell'FR. Il Fondo ha altresì permesso di applicare approcci diversi e innovativi alla gestione dei rimpatri, facilitando il coinvolgimento di nuove parti interessate e contribuendo al raggiungimento delle norme e dei requisiti dell'UE.

I risultati relativi al periodo 2008-2010 sono simili a quelli presentati sopra, in particolare per quanto concerne la pertinenza e l'efficacia dei Fondi. Il tasso di assorbimento medio è stato più elevato nel 2011-2013 (81%) rispetto al 2008-2010 (70%), a dimostrazione del fatto che gli attori coinvolti hanno acquisito maggiori competenze nel periodo esaminato. Per entrambi i periodi, i maggiori stanziamenti sono stati concessi ai quattro Stati membri interessati dal maggior afflusso di migranti irregolari e con il numero più elevato di rimpatriati, in particolare Grecia, Regno Unito, Spagna e Francia.

### **3 PROSPETTIVE**

Tenendo conto delle conclusioni della valutazione, la Commissione ha individuato alcuni insegnamenti essenziali. Sono già state adottate misure correttive nel FAMI e nell'ISF, mentre altre sono prese in debita considerazione nell'elaborazione della prossima generazione di fondi.

#### **Oneri amministrativi**

In base a quanto dimostrato dalla valutazione, la struttura dei Fondi era troppo complessa e il ciclo di programmazione annuale e l'attuazione dei Fondi sono stati considerati un eccessivo onere amministrativo. Questo aspetto è stato evidenziato anche nella valutazione di impatto che accompagna l'istituzione del FAMI e dell'ISF<sup>26</sup>. Per ovviare a questa lacuna, si è provveduto a istituire un fondo unico (FAMI) per tutti gli aspetti della migrazione (che ha sostituito tre fondi con basi giuridiche e norme di attuazione proprie), ad adottare per ciascuno Stato membro un unico programma nazionale per Fondo per l'intero periodo 2014-2020, a introdurre opzioni di costo semplificate nonché allineare le norme di ammissibilità alle norme nazionali degli Stati membri.

#### **Monitoraggio e valutazione**

L'assenza di meccanismi di monitoraggio e valutazione efficaci, comuni a tutti gli Stati membri, con linee di riferimento e obiettivi, ha rappresentato un serio problema per la

---

<sup>26</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC(2011)1358 final del 15 novembre 2011.

valutazione dei fondi SOLID. La questione è stata affrontata per il FAMI e l'ISF, con un primo elenco di indicatori comuni inclusi nella base giuridica e un quadro comune di monitoraggio e valutazione<sup>27</sup>, che prevede domande di valutazione, indicatori di risultato e d'impatto, nonché indicatori riguardanti l'efficacia, il valore aggiunto e la sostenibilità<sup>28</sup>. Sono stati inoltre predisposti un documento di orientamento<sup>29</sup>, una rete attiva di coordinatori di valutazione degli Stati membri e un sistema informatico specifico per le comunicazioni in merito alla valutazione.

### **Meccanismo di assegnazione**

Basato sui dati storici e sui flussi, il meccanismo di assegnazione non ha tenuto conto dei cambiamenti più recenti e repentini nelle pressioni migratorie. Nell'ambito del FAMI e della componente "Frontiere e visti" dell'ISF, il sistema di assegnazione è ancora basato sulle assegnazioni del 2011-2013 per il FER, il FEI e l'FF e sulle assegnazioni 2010-2012 per l'FFE. La dotazione più cospicua a favore dell'assistenza di emergenza garantisce una certa flessibilità. Ad esempio, la Bulgaria ha ricevuto nell'ambito del FAMI e della componente "Frontiere e visti" dell'ISF uno stanziamento di rispettivamente 20,5 e 41 milioni di EUR, ma al tempo stesso le sono stati assegnati in totale 170 milioni di EUR a titolo dei due fondi (fino a ottobre 2017) a sostegno degli interventi presi per fare fronte alla pressione migratoria inaspettata. Tuttavia, nonostante una maggiore flessibilità, lo squilibrio delle assegnazioni resta una problematica rilevante, che dovrà essere affrontata anche nel prossimo quadro finanziario pluriennale.

### **Solidarietà: ricollocazione e trasferimento dei beneficiari di protezione internazionale**

Secondo la valutazione vi sono margini di miglioramento dei principi di solidarietà e condivisione delle responsabilità a livello dell'UE per quanto concerne la ricollocazione e il trasferimento all'interno dell'UE dei beneficiari di protezione internazionale. Per questi ultimi, gli Stati membri hanno preferito utilizzare le rispettive assegnazioni per misure riguardanti le loro esigenze specifiche e il FER non prevedeva ulteriori incentivi finanziari per le persone trasferite. Per la ricollocazione è stato stanziato un incentivo finanziario (dai 4 000 ai 6 000 EUR) dimostratosi insufficiente per coprire i costi di ricollocazione di ogni interessato. Il FAMI ha affrontato tali carenze in misura limitata, erogando un finanziamento supplementare tramite importi forfettari superiori (dai 6 000 ai 10 000 EUR) e un sistema di impegni che potenzia l'attenzione politica.

### **Orientare l'attuazione alle priorità dell'UE**

---

<sup>27</sup> Regolamento delegato (UE) 2017/207 della Commissione, del 3 ottobre 2016, relativo al quadro comune di monitoraggio e valutazione istituito dal regolamento (UE) n. 514/2014.

<sup>28</sup> È opportuno notare che i progetti di ricerca finanziati dall'UE possono contribuire alla raccolta di dati e all'analisi dell'attuazione e dell'efficacia dei futuri strumenti finanziari e Fondi.

<sup>29</sup> Gli orientamenti relativi al regolamento (UE) n. 514/2014 sono stati sviluppati nel quadro della rete di valutazione. Si tratta di un documento di lavoro, regolarmente aggiornato in seguito alle discussioni con le autorità degli Stati membri e altre parti interessate tenute durante le riunioni di gruppi di lavoro e delle reti di valutazione e accessibile agli Stati membri.

Secondo la valutazione, gli Stati membri hanno stanziato risorse limitate a favore di alcune priorità, restringendo in tal modo l'impatto dei fondi a determinati settori (ad esempio, la cooperazione consolare, il trasferimento e la ricollocazione, la cooperazione con i paesi di rimpatrio o la cooperazione tra Stati membri in materia di integrazione). Il FAMI e l'ISF contengono già alcuni miglioramenti, che contribuiscono a orientare maggiormente l'attuazione verso le priorità dell'UE, tra cui, ad esempio, incentivi finanziari (maggiori tassi di cofinanziamento e importi forfettari più elevati), finanziamenti supplementari per azioni specifiche e integrazioni alle assegnazioni di tutti gli Stati membri per priorità politiche specifiche dell'UE.