



Bruxelles, 12.3.2019
COM(2019) 133 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

concernente la valutazione del regolamento (UE) 2016/369 sulla fornitura di sostegno di emergenza all'interno dell'Unione

{SWD(2019) 97 final}

Indice

I. INTRODUZIONE.....	2
II. FINALITÀ E AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA VALUTAZIONE	3
III.PRINCIPALI RISULTATI	4
IV. CONCLUSIONI E FASI SUCCESSIVE.....	8

I. INTRODUZIONE

1. Il regolamento (UE) 2016/369 del Consiglio, del 15 marzo 2016, sulla fornitura di sostegno di emergenza all'interno dell'Unione (di seguito "il regolamento") è entrato in vigore alla data della sua adozione ed è stato attivato per un periodo di tre anni (2016-2019). Il regolamento risponde alle straordinarie sfide umanitarie che derivano dalle pressioni migratorie in atto alle frontiere esterne dell'Unione, ma il sostegno di emergenza che esso prevede può essere fornito anche in caso di calamità naturali o provocate dall'uomo, purché abbiano una dimensione e un impatto eccezionali tali da determinare conseguenze umanitarie gravi e di vasta portata in uno o più Stati membri e solo in circostanze eccezionali in cui nessun altro strumento a disposizione degli Stati membri e dell'Unione risulti sufficiente. Lo strumento creato dal regolamento è denominato "strumento per il sostegno di emergenza" ("lo strumento") nel presente documento.
2. L'obiettivo generale dello strumento è fornire un sostegno di emergenza fondato sulle esigenze e volto a tutelare la vita, a prevenire e alleviare la sofferenza e a mantenere la dignità umana, a integrazione della risposta dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Le azioni di sostegno di emergenza finanziate dallo strumento possono essere attuate dalla Commissione o dai partner umanitari dell'UE, tra cui organizzazioni non governative, servizi specializzati degli Stati membri o agenzie e organizzazioni internazionali che possiedono le competenze necessarie e hanno concluso un accordo quadro di partenariato con la Commissione o rientrano nel campo di applicazione dell'accordo quadro finanziario e amministrativo.
3. Ad oggi, lo strumento ha finanziato un unico intervento, attuato nel contesto della crisi dei rifugiati in atto in Grecia: la Grecia è stata infatti l'unico Stato membro a soddisfare tutte le condizioni di ammissibilità previste dal regolamento. L'attivazione dello strumento in Grecia è stata motivata da diversi fattori, tra cui il numero elevato di arrivi, la chiusura delle frontiere dei paesi dei Balcani occidentali e il passaggio della Grecia, la cui capacità nazionale di affrontare i bisogni primari dei nuovi arrivati era già insufficiente, da paese di transito a paese ospitante. Inoltre, nessun altro strumento dell'UE o nazionale era in grado di fornire sostegno di emergenza su tale scala e con tale rapidità.
4. Lo strumento ha messo a disposizione complessivamente 650 milioni di EUR¹ a titolo di contributo massimo dell'UE per il sostegno di emergenza alla Grecia per il triennio di attivazione. Durante tale periodo, la programmazione dello strumento è stata definita annualmente nelle priorità operative del sostegno di emergenza (ESOP), che sono servite come guida per le organizzazioni umanitarie ai fini dell'elaborazione delle proposte di

¹ Come stabilito nelle decisioni di finanziamento dello strumento, nel 2016 e 2017 un totale dell'1 % del contributo massimo complessivo è stato assegnato ogni anno per l'assistenza tecnica della Commissione, mentre nel 2018 tale assistenza ha rappresentato lo 0,5 % del bilancio.

azioni da realizzare in Grecia. Lo strumento ha finanziato complessivamente 29 azioni operative attuate da 18 partner umanitari della Commissione nei seguenti settori: fornitura di alloggio, gestione dei siti, erogazione di contributi in denaro, distribuzione di generi non alimentari, protezione, istruzione, aiuti alimentari, servizi sanitari (compreso il sostegno psicosociale). L'iniziativa faro dello strumento, ossia il programma di sostegno di emergenza per l'alloggio e l'integrazione, ha fornito alloggio a oltre 50 000 persone nonché carte prepagate a oltre 65 000 rifugiati e migranti. Analogamente, le azioni dello strumento hanno contribuito allo sviluppo di capacità di accoglienza nazionale con la creazione di circa 35 000² posti in campi situati sul continente.

II. FINALITÀ E AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA VALUTAZIONE

5. L'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento prevede che entro il 17 marzo 2019 la Commissione presenti al Consiglio una valutazione del funzionamento del regolamento, corredata di suggerimenti circa il futuro del regolamento stesso e, se del caso, di proposte di modifica o abrogazione di quest'ultimo.
6. Per effettuare la valutazione, i servizi della Commissione si sono avvalsi anche di uno studio esterno indipendente. I risultati di tale studio, la metodologia impiegata e gli insegnamenti tratti sono descritti nel documento di lavoro dei servizi della Commissione (SWD) che accompagna la presente relazione.
7. Il documento SWD contiene una disamina dell'attuazione delle azioni finanziate dallo strumento ed analizza l'idoneità del regolamento rispetto al suo scopo, sulla scorta dell'esperienza acquisita nelle operazioni in corso e già portate a termine. La disamina si prefigge quindi di identificare i punti di forza e i punti deboli dell'attuale quadro normativo e della risposta operativa. Sulla base delle conclusioni ricavate dagli elementi raccolti, il documento SWD presenta inoltre gli insegnamenti tratti in vista di una potenziale attivazione futura dello strumento.
8. La Commissione è dell'avviso che gli aspetti della valutazione riguardanti concezione e ricerca siano complessivamente adeguati e fondati su un solido approccio metodologico; sulla valutazione gravano tuttavia alcuni limiti che riguardano principalmente la tempistica. Innanzitutto, nel momento in cui è stata effettuata la valutazione diverse azioni finanziate dallo strumento erano ancora in corso; di conseguenza, l'indisponibilità di alcune relazioni finali, così come la mancanza di dati quantitativi, ha rappresentato un limite, in particolare per l'applicazione del criterio di efficienza. In secondo luogo, i tempi non erano ancora maturi per valutare il passaggio delle consegne alle autorità nazionali per le azioni finanziate dallo strumento e/o l'attuazione di attività specifiche mediante altre fonti di finanziamento UE quali il Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF) e il relativo regime di sovvenzioni per l'assistenza di emergenza (EMAS)

² Alcuni di questi posti erano temporanei e sono stati chiusi.

9. La presente relazione illustra le opzioni per il futuro del regolamento sulla fornitura di sostegno di emergenza sulla base degli elementi di cui sopra.

III. PRINCIPALI RISULTATI

10. Il documento SWD presenta la valutazione dei cinque criteri obbligatori stabiliti negli orientamenti della Commissione per legiferare meglio: i) pertinenza, ii) efficacia, iii) efficienza, iv) coerenza e v) valore aggiunto dell'UE. È stato inoltre valutato un ulteriore criterio, vi) sostenibilità. I principali risultati sono riassunti nei punti che seguono.
11. L'intervento dello strumento è stato **pertinente** per rispondere agli aspetti umanitari della crisi migratoria e dei rifugiati nell'UE. La pertinenza del regolamento è attestata dai seguenti risultati:
- il regolamento ha fornito allo Stato membro – e quindi alle sue autorità nazionali – il sostegno di cui aveva assoluta necessità per rispondere rapidamente ai bisogni umanitari emergenti, viste le dimensioni del fenomeno e l'oscillazione del numero di beneficiari;
 - affidando direttamente le azioni dello strumento ai partner umanitari dell'UE è stato possibile rispondere in modo rapido ed efficace alla crisi;
 - la flessibilità del quadro legislativo dello strumento ha consentito di calibrare e adeguare la risposta in funzione dell'evoluzione delle esigenze sul campo, talvolta anche in tempi estremamente brevi.
12. La **coerenza** e la complementarità rispetto agli **strumenti dell'UE e nazionali disponibili, nonché la coerenza con i quattro principi umanitari** di umanità, neutralità, indipendenza e imparzialità, sono state **garantite** durante l'attivazione dello strumento. Quest'ultimo ha integrato le azioni realizzate dalle autorità nazionali e nel quadro di altri strumenti dell'UE. Le azioni dello strumento sono state concepite e realizzate nel pieno rispetto dei principi umanitari; nel complesso, nella loro realizzazione non sono state riscontrate sovrapposizioni con altri strumenti dell'UE o nazionali. La coerenza dello strumento è dimostrata dai seguenti risultati:
- il *meccanismo* di coordinamento istituito dalla Commissione tra i suoi diversi servizi (servizio di sostegno strutturale SRSS, DG HOME e DG ECHO), i partner umanitari e le autorità nazionali è stato fondamentale per evitare sovrapposizioni e assicurare sinergie;
 - il *ruolo* di coordinamento tra tutti gli attori interessati svolto dalla Commissione nonché l'adozione, da parte delle autorità greche, dei piani finanziari che sono serviti da documenti strategici per l'intervento sono stati fondamentali e hanno contribuito positivamente al coordinamento della risposta dell'UE alla crisi dei rifugiati;

- la presenza sul campo della Commissione, il suo costante controllo dell'attuazione concreta delle azioni e la messa a disposizione delle sue specifiche competenze in campo umanitario sono stati valutati come fattori particolarmente importanti per garantire la coerenza e risultati positivi.

13. Nel complesso lo strumento si è dimostrato **efficace** in quanto le sue azioni hanno conseguito gli obiettivi, rispondendo ai bisogni umanitari primari e fornendo quindi un soccorso rapido ai beneficiari interessati; inoltre, aspetto ancora più importante, la situazione dei rifugiati e dei migranti è migliorata rispetto a quella iniziale del 2016. L'efficacia dello strumento è dimostrata dai seguenti risultati principali:

- le azioni dello strumento hanno conseguito i loro obiettivi, contribuendo a salvaguardare vite umane, prevenendo e alleviando sofferenze e assicurando maggiore dignità alle persone interessate;
- i bisogni dei beneficiari sono stati affrontati tramite un approccio multisettoriale, ad esempio fornendo alloggio, trasferimenti di denaro per finalità multiple, acqua, servizi igienico-sanitari, cure mediche, protezione e istruzione;
- il metodo di lavoro dello strumento, consistito nell'affidare l'attuazione delle azioni ai partner umanitari consolidati della Commissione, si è dimostrato altresì efficace per fornire una risposta rapida e flessibile;
- la cooperazione instaurata con le autorità locali, quali i comuni, ha avuto un ruolo fondamentale nel conseguimento degli obiettivi principali dell'iniziativa faro dello strumento, ossia il sostegno di emergenza per l'integrazione e l'alloggio (ESTIA).

Pur non essendo emersi ostacoli rilevanti che abbiano compromesso l'efficacia delle azioni dello strumento in Grecia, all'inizio della crisi si sono registrate alcune difficoltà. Ad esempio, *a livello strategico*, il fattore che più incideva sull'efficacia delle azioni dello strumento all'epoca della sua attivazione era l'afflusso costante di migranti e rifugiati in Grecia. Inoltre, le autorità nazionali non erano in grado di far fronte ai bisogni e inizialmente non avevano posto in essere un approccio strategico nazionale ben definito per la gestione della crisi migratoria e dei rifugiati. Nella fase iniziale dell'attivazione sono emerse altresì difficoltà a livello di coordinamento, soprattutto fra i vari soggetti pertinenti (servizi competenti della Commissione, autorità nazionali e partner umanitari della Commissione); il coordinamento e la cooperazione sono stati tuttavia sviluppati e migliorati nel corso dell'intervento dello strumento in Grecia. *A livello operativo*, si sono registrate difficoltà dovute alla fluttuazione dei dati sul numero di beneficiari (numero di arrivi di rifugiati e migranti). Tali difficoltà sono state tuttavia compensate grazie alla flessibilità dello strumento, che è stato in grado di adattarsi all'evoluzione delle esigenze, e allo stretto monitoraggio effettuato dagli esperti operativi della Commissione sul campo. Entrambi gli elementi sono stati essenziali per garantire una risposta efficace alle necessità esistenti.

14. L'assegnazione delle dotazioni di bilancio dello strumento, ivi comprese le decisioni di finanziamento annuali, è stata puntuale e ha rispecchiato i bisogni a cui lo strumento intendeva rispondere. Nel complesso, l'**efficienza** delle azioni finanziate dallo strumento è stata adeguata ed è migliorata nel corso del periodo di attuazione. L'intervento dello strumento in Grecia non ha avuto precedenti nell'Unione europea e non è del tutto confrontabile agli interventi realizzati dall'UE in paesi terzi, dove il contesto e i fattori in gioco erano diversi. Ciò nondimeno, un confronto tra l'intervento dello strumento e interventi simili dell'UE in paesi terzi quali l'Egitto, la Giordania, il Libano e la Turchia fa ritenere che il costo medio di realizzazione delle attività di sostegno di emergenza in Grecia sia stato nel complesso inferiore a quello registrato in interventi analoghi. L'analisi, tuttavia, ha anche indicato livelli differenti di efficienza nei diversi settori. Ad esempio, l'efficienza in rapporto ai costi è risultata elevata in settori quali i servizi sanitari, l'assistenza per i bisogni primari fornita attraverso trasferimenti di denaro a finalità multipla, la sicurezza alimentare e il sostentamento, mentre avrebbe potuto essere maggiore in settori quali la protezione e i servizi di alloggio.

Sebbene non si siano incontrati ostacoli rilevanti nella razionalizzazione delle azioni finanziate dallo strumento, l'efficacia in rapporto ai costi è stata influenzata dagli stessi fattori già menzionati che hanno inciso sull'efficacia delle azioni dello strumento (superamento della capacità, coordinamento delle autorità nazionali, ecc.). Più in particolare, si sono avute difficoltà legate ai limiti delle infrastrutture e dei servizi nazionali, che di fronte all'oscillazione del numero di arrivi di rifugiati e migranti hanno faticato a rispettare le norme di accoglienza, nonché alla dispersione dei campi/siti sul territorio dello Stato membro. Tali difficoltà hanno condizionato l'efficienza delle azioni dello strumento rispetto ai costi, in particolare nel periodo iniziale di attivazione (ossia nel 2016), visti i maggiori costi sostenuti per l'avvio di tutte le azioni dello strumento in Grecia (ad es. allestimento di campi/siti per i 35 000 posti fissati come obiettivo). Con il passare del tempo la situazione è tuttavia migliorata, anche in seguito alle misure di attenuazione introdotte dalla Commissione che, ad esempio, ha:

- incoraggiato i partner a ricorrere in misura maggiore a personale e volontari locali (e a ridurre la presenza elevata di personale estero) e a creare partenariati con ONG locali;
- incoraggiato i partner umanitari della Commissione a migliorare l'efficienza adottando economie di scala (ad esempio consolidando in un unico programma i diversi programmi di trasferimento di denaro attuati inizialmente da diversi partner umanitari);
- realizzato uno stretto monitoraggio delle azioni dello strumento, che ha contribuito a promuovere le alternative più efficaci sotto il profilo dei costi.

Queste esperienze possono fornire informazioni utili per l'obiettivo, presente in ogni intervento, di accrescere l'efficacia in rapporto ai costi nelle operazioni di emergenza.

15. L'intervento attuato nell'ambito dello strumento in Grecia ha conferito un concreto **valore aggiunto dell'UE** alle azioni realizzate per fronteggiare la crisi nello Stato membro interessato, in quanto ha permesso di affrontare i bisogni umanitari emergenti che non sarebbe stato possibile soddisfare mediante strumenti nazionali o altri strumenti dell'UE. Quattro caratteristiche principali dello strumento hanno aumentato il valore aggiunto delle azioni dell'Unione europea:

- la rapidità della risposta per azioni su vasta scala;
- la flessibilità, che ha permesso di adeguare lo strumento all'evoluzione dei bisogni;
- le competenze dei servizi della Commissione in materia di azioni umanitarie, la presenza sul campo dei suoi esperti operativi nonché i suoi partner umanitari consolidati;
- la rapidità della mobilitazione di organizzazioni non governative (ONG) che non avrebbero potuto essere finanziate da nessun altro strumento dell'UE.

Inoltre, il valore aggiunto dell'UE comprendeva anche il trasferimento di conoscenze e il "know-how" che le azioni dello strumento hanno fornito alle organizzazioni locali e ai soggetti nazionali in seguito al suo intervento. La capacità della Commissione di creare partenariati con soggetti locali della società civile in qualità di partner esecutivi umanitari ha fornito ulteriore valore aggiunto, in quanto ha permesso di integrare nella risposta le indispensabili competenze locali.

16. Quando alla **sostenibilità** delle azioni dello strumento, benché fosse prematuro trarre conclusioni visto che al momento della valutazione del regolamento diverse azioni erano ancora in corso, i risultati descritti in dettaglio nel documento SWD hanno comunque dimostrato che sono state attuate varie misure al riguardo:

- tutti i partner umanitari della Commissione hanno preso in considerazione la sostenibilità nella progettazione e realizzazione delle loro azioni; anche nella strategia ESOP 2018 si è tenuto conto della sostenibilità e delle strategie di uscita;
- è stato garantito il finanziamento UE per la prosecuzione dei programmi fatto tramite altri strumenti UE (il 20 dicembre 2018 sono stati firmati accordi di delega per AMIF/EMAS per il 2019 con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) e il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF));
- grazie alla realizzazione delle azioni dello strumento è stato potenziato il coordinamento con tutti gli attori pertinenti, ossia i servizi della Commissione, le autorità nazionali e locali (compresi i comuni), i partner e le organizzazioni locali;

- per consentire la prosecuzione delle azioni sono stati assicurati lo sviluppo di capacità e il trasferimento integrato di conoscenze sia alle organizzazioni locali che alle autorità nazionali;
- anche le azioni aggiuntive finanziate tramite altri servizi della Commissione (ad esempio SRSS e DG HOME) per rafforzare la capacità nazionale delle autorità integrano la sostenibilità delle azioni realizzate dallo strumento in Grecia.

IV. CONCLUSIONI E FASI SUCCESSIVE

17. Alla luce dei risultati presentati nel documento SWD, dell'esame degli elementi qualitativi e quantitativi disponibili, nonché dell'esperienza operativa e degli insegnamenti tratti, la Commissione conclude in generale che l'attivazione e l'intervento dello strumento in Grecia sono stati positivi e hanno conseguito gli obiettivi stabiliti dal regolamento. È opportuno tuttavia rilevare che la realizzazione delle azioni dello strumento per il sostegno di emergenza, e quindi la valutazione dello strumento stesso, si basano sull'attivazione dello strumento nella sola Grecia. È importante quindi operare una distinzione tra le difficoltà e le raccomandazioni che hanno rilevanza per il quadro giuridico e l'attivazione del regolamento in sé e quelle che invece hanno rilevanza per le operazioni realizzate nel contesto specifico della Grecia.
18. La Commissione ritiene che l'attivazione dello strumento abbia permesso di conseguire gli obiettivi del regolamento garantendo la risposta umanitaria strutturata e le infrastrutture necessarie per reagire all'emergenza che la Grecia si trovava ad affrontare. La tempistica dell'attivazione è stata adeguata e ha permesso di gettare un ponte tra la risposta iniziale all'emergenza e la risposta attuale, più mirata. La qualità dei servizi forniti è stata soddisfacente e la sostenibilità delle azioni dello strumento è stata garantita assicurando un passaggio senza scosse ad altre fonti di finanziamento. La Commissione raccomanda quindi che l'attivazione dello strumento attualmente in corso giunga a conclusione.
19. Quanto al regolamento in sé, la valutazione della Commissione ha permesso di individuare tre possibili opzioni per il suo futuro, illustrate di seguito.

1) Abrogazione del regolamento (UE) 2016/369

Tenuto conto delle notevoli conseguenze umanitarie che la Grecia si trovava ad affrontare in quel periodo, l'intervento dello strumento è stato pertinente per rispondere in modo rapido ed efficace a una situazione di tale portata. Il metodo di lavoro e il quadro giuridico del regolamento hanno reso possibile una risposta rapida e flessibile, attuata tramite i servizi della Commissione, che già disponevano di esperienza in questo campo, e la mobilitazione di altre organizzazioni umanitarie partner. I partner hanno collaborato sia con le autorità nazionali sia con le organizzazioni locali, che a loro volta hanno fornito sostegno mediante lo sviluppo di capacità e il trasferimento di conoscenze per accrescere la sostenibilità delle azioni.

Il quadro normativo del regolamento è quindi sufficientemente flessibile e adatto a sostenere uno Stato membro che si dovesse eventualmente trovare di fronte a emergenze simili o di altro tipo (e che soddisfi i criteri di ammissibilità), in quanto espressione di una solidarietà europea che mette a frutto le esperienze e le competenze della Commissione europea nel settore umanitario.

L'abrogazione del regolamento priverebbe quindi l'UE di uno strumento che si è dimostrato idoneo al suo scopo nel rispondere alle conseguenze umanitarie di una crisi di portata e impatto eccezionali nell'Unione europea, come evidenziato nel documento SWD. Inoltre, l'ambito di applicazione del regolamento sulla fornitura di sostegno di emergenza ne limita già l'applicazione ai casi in cui la capacità di uno Stato membro sia messa a dura prova da una calamità naturale o provocata dall'uomo e da circostanze eccezionali in cui nessun altro strumento a disposizione degli Stati membri e dell'Unione risulti sufficiente.

La Commissione non raccomanda quindi questa opzione.

2) Modifica del regolamento (UE) 2016/369

La Commissione ritiene che non sia necessario modificare il regolamento. Non vi sono elementi che depongano a favore di una modifica del quadro giuridico.

Riguardo alla realizzazione delle azioni dello strumento nel contesto specifico della Grecia, la Commissione ritiene che le difficoltà individuate nella prima attivazione dello strumento, quali l'evoluzione della situazione dei bisogni in Grecia e il sovraccarico tale da rendere insufficienti la capacità e il coordinamento delle autorità nazionali, che hanno particolarmente inciso sull'efficacia e sull'efficienza delle azioni, siano fattori "esterni", non direttamente connessi al quadro giuridico dello strumento ma legati al contesto e alla situazione dello Stato membro interessato.

Inoltre, le aree di miglioramento identificate per eventuali attivazioni future riguardano non tanto il quadro giuridico dello strumento quanto gli aspetti operativi, ad esempio l'istituzione di strutture di coordinamento, nonché un inventario preliminare delle capacità locali nello Stato membro o negli Stati membri interessati ai fini di un eventuale tempestivo coinvolgimento delle organizzazioni nazionali/locali. Per una eventuale attivazione futura, quindi, al momento di adattare la progettazione delle azioni dello strumento alle necessità e al contesto dello Stato membro o degli Stati membri interessati si potrebbe tenere conto degli insegnamenti tratti e delle raccomandazioni formulate senza bisogno di modificare il quadro giuridico del regolamento.

La Commissione non raccomanda quindi questa opzione.

3) Mantenimento del regolamento (UE) 2016/369

In aggiunta a quanto fatto presente per l'opzione 1, mantenendo il regolamento e tenendo "in stand-by" il sostegno di emergenza da esso previsto l'UE disporrebbe di uno

strumento per aiutare uno o più Stati membri a fronteggiare le conseguenze umanitarie di eventuali crisi future (non legate esclusivamente alla migrazione) di portata eccezionale nel loro territorio.

Lo strumento per il sostegno di emergenza è l'unico strumento concepito per rispondere ad eventi poco probabili ma aventi un impatto elevato nell'UE, può essere attivato rapidamente dal Consiglio su proposta della Commissione e integra le azioni degli Stati membri dell'UE che rientrano nelle loro competenze nazionali. Nel complesso, è un'espressione della solidarietà europea e mostra ai cittadini UE il valore aggiunto dell'Unione europea, che protegge chi è in difficoltà.

L'opzione "stand-by" non avrebbe alcuna incidenza sul bilancio se non in caso di attivazione del sostegno di emergenza. Si dovrebbe lasciare una menzione "per memoria" nel bilancio dell'Unione europea.

La Commissione raccomanda quindi questa opzione.

20. Alla luce degli insegnamenti tratti e tenendo conto dell'esperienza maturata finora, la Commissione accoglie con favore le osservazioni delle parti interessate, che continueranno a essere il principale stimolo per i miglioramenti futuri.