



Bruxelles, 23.4.2014
COM(2014) 235 final

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

**sulla valutazione ex post del Fondo per le frontiere esterne per il periodo 2007-2010
(relazione presentata ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 3, lettera c) della decisione
n. 574/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 maggio 2007)**

1. CAMPO DI APPLICAZIONE E FINALITÀ DELLA RELAZIONE¹

Il Fondo per le frontiere esterne², creato per il periodo 2007-2013 e dotato di un bilancio di 1 858 milioni di EUR, fa parte del programma generale “Solidarietà e gestione dei flussi migratori”³, il cui bilancio complessivo è di 4 032,23 milioni di EUR.

Obiettivo del Fondo è sostenere la creazione di capacità omogenee per gestire i flussi migratori e applicare norme comuni in materia di gestione delle frontiere e dei visti nello spazio Schengen. Il Fondo per le frontiere esterne è stato creato al fine di promuovere la solidarietà tra Stati membri⁴, fornendo loro assistenza finanziaria per la gestione dei flussi migratori e contribuendo allo sviluppo di un sistema comune di gestione integrata delle frontiere. Il Fondo per le frontiere esterne è attuato da 28 paesi⁵, secondo un programma strategico pluriennale che interessa tutto il periodo di programmazione. Le assegnazioni finanziarie annuali vengono negoziate distintamente e definite nei programmi annuali.

La decisione che istituisce il Fondo per le frontiere esterne prevede che la Commissione presenti entro il 31 dicembre 2012 una relazione di valutazione ex post sull’attuazione del Fondo per il periodo 2007-2010⁶. Tale relazione si basa sulle relazioni nazionali di valutazione dei risultati e dell’impatto delle azioni nazionali cofinanziate dal Fondo per le frontiere esterne⁷. Secondo quanto stabilito inizialmente, gli Stati membri avrebbero dovuto trasmettere queste relazioni entro il 30 giugno 2012. Tuttavia, poiché il termine fissato coincideva con la fine del periodo di ammissibilità per le azioni del programma annuale per il 2010, la scadenza è stata posticipata al 31 ottobre 2012, in modo da includere i risultati completi.

La presente relazione espone i principali risultati ex post di 26 paesi partecipanti⁸. L’assegnazione finanziaria complessiva coperta è pari a 630 milioni di EUR, ossia il 40% della dotazione totale del Fondo per le frontiere esterne. Per garantire la comparabilità dei dati, sono stati forniti agli Stati membri dei modelli di rendicontazione predefiniti, discussi e modificati dal comitato comune “Solidarietà e gestione dei flussi migratori”⁹. La sintesi delle relazioni nazionali di valutazione ex post è stata redatta da un appaltatore privato.

I capitoli seguenti trattano la pertinenza, l’efficienza, l’efficacia, la complementarità e il valore aggiunto del Fondo per le frontiere esterne per il periodo 2007-2010.

¹ Clausola di esclusione della responsabilità: la presente relazione si basa principalmente sui dati forniti dagli Stati membri partecipanti. Pur avendo fatto il possibile per verificare tali dati, la Commissione non può escludere la presenza di incongruenze e imprecisioni, che tuttavia non ritiene tali da invalidare le conclusioni.

² Decisione n. 574/2007/CE, GU L 144 del 6.6.2007, pag. 22.

³ COM(2005) 123 definitivo. Il programma generale include tre altri fondi: il Fondo europeo per i rimpatri, il Fondo europeo per l’integrazione dei cittadini di paesi terzi e il Fondo europeo per i rifugiati.

⁴ Come da prassi abituale, il termine “Stati membri” è utilizzato per designare i firmatari dell’accordo di Schengen, siano essi Stati membri dell’UE o Stati associati.

⁵ I paesi che partecipano al Fondo per le frontiere esterne nel periodo 2007-2010 sono gli Stati membri dell’UE, ad eccezione del Regno Unito e dell’Irlanda e, tra gli Stati associati a Schengen, l’Islanda, la Norvegia e la Svizzera. Il Liechtenstein contribuisce al Fondo senza parteciparvi e gli Stati associati Bulgaria e Romania hanno aderito al Fondo nel 2010.

⁶ Articolo 52, paragrafo 3, lettera c), della decisione n. 574/2007/CE.

⁷ Articolo 52, paragrafo 2, lettera b), della decisione n. 574/2007/CE.

⁸ Il Lussemburgo non ha trasmesso la propria relazione di valutazione. La Svizzera l’ha presentata troppo tardi per poterne tener conto nella relazione di sintesi completa e non è quindi stato possibile includerla nella presente relazione.

⁹ In breve, il comitato SOLID.

PERTINENZA DEL FONDO PER LE FRONTIERE ESTERNE RISPETTO ALL'UNIONE EUROPEA E AI PAESI PARTECIPANTI

Pertinenza del Fondo per le frontiere esterne rispetto all'UE al momento della sua istituzione

Con gli allargamenti dell'UE del 2004 e del 2007, un numero senza precedenti di cittadini dell'UE ha potuto beneficiare di in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Al contempo, l'UE ha dovuto affrontare nuove sfide per garantire la sicurezza delle sue frontiere esterne. Nel 2007 e nel 2008, quando l'*acquis* di Schengen è entrato in vigore in dieci nuovi paesi, le frontiere esterne di Austria, Repubblica ceca, Germania, Polonia e Repubblica slovacca sono diventate interne. Né le sole misure nazionali, né quelle adottate a livello dell'UE, erano sufficienti per gestire i flussi migratori. Inoltre, una protezione inefficace delle frontiere esterne in un paese Schengen avrebbe avuto ripercussioni su tutti gli altri.

Il Fondo per le frontiere esterne è il primo strumento dell'UE destinato al finanziamento della gestione delle frontiere esterne. Fa parte di un insieme di strumenti politici che include anche l'agenzia Frontex, il codice frontiere Schengen e il futuro meccanismo di valutazione di Schengen. Obiettivo generale del Fondo è promuovere la solidarietà tra Stati membri, grazie a una condivisione dell'onore comportato dalla protezione delle frontiere esterne e a un rafforzamento delle capacità di svolgere i compiti spettanti a ogni Stato membro nell'ambito dell'*acquis* di Schengen.

L'assegnazione delle risorse del Fondo ai programmi annuali degli Stati membri è basata sui compiti assunti da ciascuno di essi a nome dell'intero spazio Schengen, sulla situazione specifica di ogni paese, sulla lunghezza delle frontiere esterne da proteggere, nonché sul numero di valichi di frontiera, di visti rilasciati e di ingressi negati. Nel 2011 è stata condotta una valutazione della distribuzione annuale delle risorse negli Stati membri per i fondi SOLID¹⁰. La relazione ha concluso che l'applicazione dei criteri è stata in generale percepita come soddisfacente, non ritenendo pertanto necessario dover procedere alla modifica dei criteri stessi. Per i paesi più grandi, soliti a flussi migratori più ingenti, il Fondo per le frontiere esterne integra le dotazioni di bilancio già previste, mentre per i paesi più piccoli con risorse limitate, il Fondo finanzia investimenti di larga portata, che non sarebbero altrimenti possibili.

Il Fondo è attuato in regime di gestione concorrente, mediante l'esecuzione di programmi annuali nazionali. Ogni Stato membro designa un'autorità, nota come autorità competente, cui la Commissione assegna i finanziamenti per le misure nazionali. In seguito, le autorità responsabili selezionano e gestiscono i singoli progetti.

Il Fondo sostiene le azioni nazionali che rientrano nelle cinque seguenti priorità¹¹:

- istituzione del sistema comune integrato di gestione delle frontiere per quanto riguarda i controlli sulle persone alle frontiere esterne e la sorveglianza di queste ultime;

¹⁰ Comunicazione sull'applicazione dei criteri di distribuzione delle risorse fra Stati membri nell'ambito dei Fondi SOLID (COM(2011)448).

¹¹ Decisione n. 2007/599/CE della Commissione recante applicazione della decisione n. 574/2007/CE per quanto riguarda l'adozione degli orientamenti strategici 2007-2013.

- sviluppo e attuazione delle componenti nazionali di un sistema europeo di sorveglianza delle frontiere esterne e di una rete europea permanente di pattuglie costiere alle frontiere marittime meridionali;
- rilascio di visti e lotta contro l'immigrazione clandestina;
- istituzione dei sistemi informatici necessari all'attuazione degli strumenti giuridici dell'UE in materia di frontiere esterne e visti;
- attuazione effettiva ed efficace della legislazione dell'UE in materia di frontiere esterne e visti.

Oltre al contributo ai programmi nazionali, il Fondo per le frontiere esterne finanzia azioni nell'intero spazio Schengen. Le "azioni comunitarie" mirano principalmente a sostenere le azioni transnazionali volte a rafforzare il controllo delle frontiere e la politica dei visti, nonché a far fronte a situazioni di emergenza alle frontiere esterne. Per ogni anno del periodo di programmazione 2007-2010, è stato destinato a tali azioni sino al 6% delle risorse disponibili del Fondo. Per integrare i finanziamenti assegnati secondo le disposizioni di gestione concorrente, sono stati istituiti nell'ambito della gestione centralizzata diretta una serie di progetti sostenuti nell'ambito delle azioni comunitarie. Il Fondo ha contribuito sino al 90% dei costi totali ammissibili di ciascun progetto.

Inoltre, il Fondo ha riservato ogni anno sino a 10 milioni di euro per "azioni specifiche". Diversamente dai programmi, più strategici per natura, queste azioni specifiche affrontano le carenze individuate da Frontex in determinati valichi di frontiera. Il finanziamento è stato limitato all'80% dei costi totali ammissibili di ogni azione per un massimo di sei mesi.

Nell'ambito dei programmi nazionali per la Lituania, il Fondo ha finanziato l'attuazione del regime di transito speciale¹² per i cittadini della Federazione russa che viaggiano nel territorio dell'UE da e verso la regione di Kaliningrad. Il regime ha compensato i diritti non riscossi risultanti dai visti di transito e i costi supplementari comportati dai protocolli dell'atto di adesione all'UE e dalle priorità specifiche elencate nell'atto di base. Per ogni anno del periodo di programmazione 2007-2010 sono stati messi a disposizione 15 milioni di EUR.

La presente relazione di valutazione ex post concerne la maggior parte delle risorse del Fondo per le frontiere esterne destinate ai programmi nazionali nell'ambito delle disposizioni di gestione concorrente.

Pertinenza del Fondo per le frontiere esterne in tutto lo spazio Schengen e negli Stati membri durante i primi anni di attuazione

Il periodo di attuazione interessato dai programmi annuali per il 2007-2010 andava dal 2007 a metà del 2012. In questo arco di tempo, gli Stati membri hanno apportato notevoli modifiche a politiche, leggi e dispositivi istituzionali nazionali, al fine di rafforzare la loro gestione dei flussi migratori transfrontalieri.

Allo stesso tempo, sono stati istituiti progetti su larga scala, che interessano l'intero spazio Schengen, volti a sostenere gli Stati membri nel migliorare la gestione del trattamento dei visti

¹² Articolo 6 della decisione n. 574/2007/CE che istituisce il Fondo per le frontiere esterne: "Il Fondo prevede un sostegno per compensare i diritti non riscossi risultanti dai visti di transito e i costi supplementari sostenuti per l'attuazione del documento di transito agevolato (FTD) e del documento di transito ferroviario agevolato (FRTD) ai sensi dei regolamenti del Consiglio (CE) n. 693/2003 (1) e n. 694/2003".

e delle migrazioni transfrontaliere. Elaborati congiuntamente dall'UE e dai paesi Schengen, tali progetti hanno richiesto notevoli risorse umane e finanziarie per far sì che tutti i soggetti interessati fossero pronti alla data di avvio. Il Fondo ha dato priorità al sostegno al sistema d'informazione Schengen II (SIS II), al sistema d'informazione visti (VIS) e ad altri strumenti di informazione e comunicazione all'avanguardia per la protezione delle frontiere.

La crisi economica ha coinciso con la rimozione dei controlli alle frontiere interne e ha comportato un calo dei flussi migratori. Il numero totale di cittadini di paesi terzi fermati mentre tentavano di entrare illegalmente nello spazio Schengen è diminuito, in particolare in Repubblica ceca, Austria ed Estonia.

Tuttavia, le insurrezioni del 2011 nel Nord Africa hanno contribuito a un aumento delle pressioni migratorie, in particolare per i paesi del Mediterraneo. Moltissimi immigrati irregolari sono stati fermati in Grecia, Italia, Spagna e Portogallo. In particolare, in Grecia si sono registrati in media 227 420 fermi l'anno, ossia circa un terzo del totale dell'UE. In Europa centrale e settentrionale, il numero di ingressi negati è in generale diminuito, soprattutto in Svezia, Danimarca, Lettonia e Repubblica ceca.

Dal 2009 al 2011, dodici Stati membri¹³ hanno registrato un aumento nel numero di ingressi negati. Nel corso di questo periodo, la Spagna si è confermata responsabile di circa l'80% di tutti gli ingressi negati per lo spazio Schengen, che hanno avuto luogo nella maggior parte dei casi ai valichi di Ceuta e Melilla.

In considerazione di tali sviluppi, gli Stati membri hanno ritenuto che il Fondo si sia dimostrato pertinente rispetto alle esigenze nazionali. Sette Stati membri¹⁴ hanno indicato che gli obiettivi dei rispettivi programmi nazionali erano molto pertinenti rispetto alle loro esigenze, mentre 14 li hanno reputati ragionevolmente pertinenti¹⁵. Alcuni Stati membri hanno inoltre comunicato che i flussi migratori, soprattutto gli ingenti afflussi degli ultimi anni lungo la frontiera mediterranea meridionale, hanno influito considerevolmente sulle modalità di esecuzione nazionali del Fondo per le frontiere esterne¹⁶.

IL RUOLO COMPLEMENTARE DEL FONDO PER LE FRONTIERE ESTERNE RISPETTO ALLE DOTAZIONI DEL BILANCIO NAZIONALE E AD ALTRI STRUMENTI FINANZIARI

Mentre per tredici Stati membri¹⁷ il Fondo per le frontiere esterne ha rappresentato l'unica possibilità di finanziamento della gestione delle frontiere esterne, per altri il Fondo è andato a integrare altri strumenti esistenti, quali il Fondo europeo di sviluppo regionale, Frontex, il Fondo sociale europeo e il meccanismo finanziario norvegese. Alcuni Stati membri dell'UE di più recente adesione hanno avuto accesso all'assistenza finanziaria preadesione dell'UE attraverso lo strumento Schengen I (2004-2006)¹⁸, lo strumento Schengen II (2007-2009)¹⁹, il programma speciale di transito per Kaliningrad (2004-2006)²⁰ e il programma PHARE.

¹³ BE, DK, EL, FI, HU, IT, LT, LV, NL, NO, SE, SI.

¹⁴ AT, BG, CY, EL, LV, PL, SI.

¹⁵ BE, DE, DK, EE, ES, FI, IT, LT, MT, NO, PT, RO, SE, SK.

¹⁶ BG, EL, IT.

¹⁷ AT, BE, BG, CZ, DE, EE, EL, HU, LT, LV, RO, SE, SI.

¹⁸ EE, HU, LT, LV, PL, SI, SK.

¹⁹ BG, RO.

²⁰ LT.

Il Fondo assegna ai paesi partecipanti finanziamenti intesi a integrare gli investimenti nazionali nella gestione delle frontiere. Il contributo del Fondo è differenziato, così come quello del paese partecipante. Ad esempio, il Fondo per le frontiere esterne ha sostenuto oltre il 50% degli investimenti nazionali totali in Portogallo e il 29% a Cipro, ma meno del 10% in Danimarca, Estonia, Svezia e Slovenia.

Il contributo del Fondo ai programmi annuali è stato destinato principalmente a investimenti nei sistemi di informazione e comunicazione (più del 40% della spesa nazionale in almeno nove Stati membri²¹) e nel trattamento dei visti (più del 40% della spesa nazionale in almeno cinque Stati membri²²). Il Fondo ha apportato un contributo relativamente inferiore all'attuazione di altre misure di base, quali le attività consolari o formative. Questa scelta può essere giustificata dalla struttura di finanziamento del Fondo. Il contributo dell'UE è fissato al 50% del costo totale di ogni azione e al 75% per azioni prioritarie specifiche e per azioni in paesi che beneficiano del Fondo di coesione. Ai fini dell'ammissibilità al sostegno del 75%, gli Stati membri possono finanziare priorità specifiche, finalizzate in genere ad attuare nuove iniziative dell'UE. I paesi che avevano già previsto dotazioni di bilancio per determinati ambiti politici hanno potuto disporre di un margine superiore per nuovi investimenti relativi alle priorità dell'UE.

EFFICIENZA DEL FONDO PER LE FRONTIERE ESTERNE

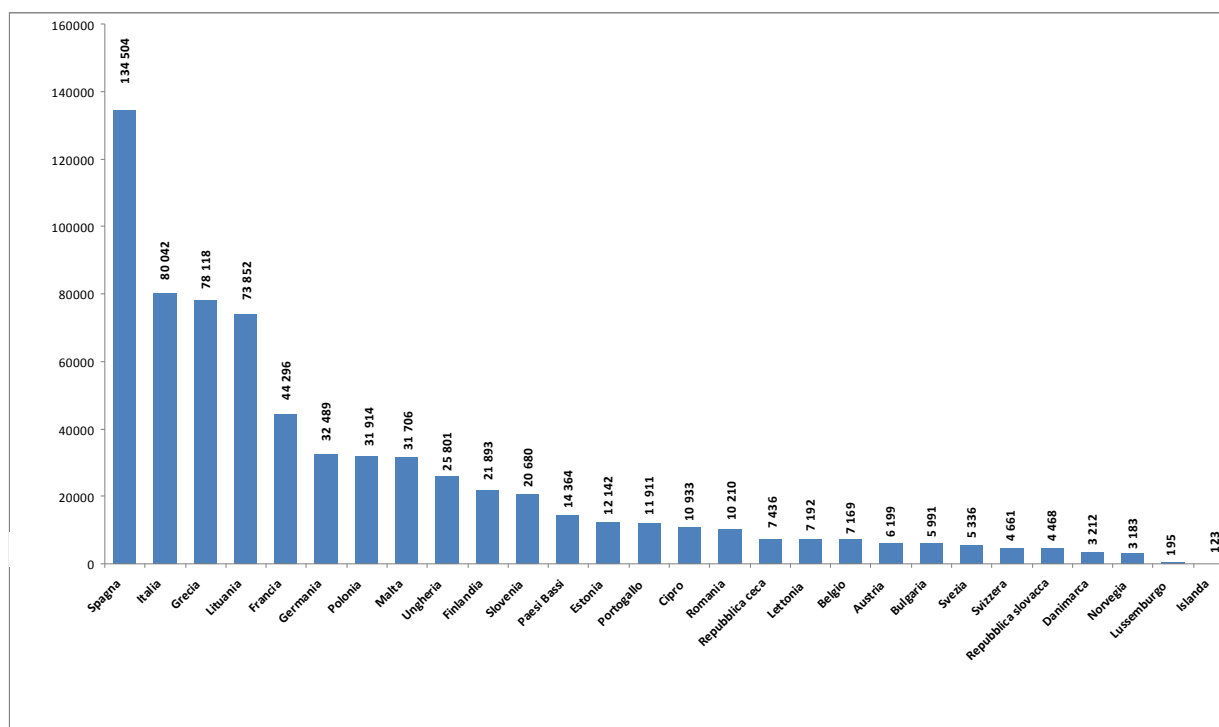
Spesa

Complessivamente, l'assegnazione totale destinata agli Stati membri nell'ambito del Fondo per le frontiere esterne attraverso i programmi annuali per il periodo 2007-2010 è stata di circa 630 milioni di EUR. Spagna, Italia e Grecia hanno ricevuto circa il 48% del totale dei finanziamenti tra il 2007 e il 2010. Anche la Lituania ha ricevuto uno stanziamento considerevole, di cui 60 milioni di EUR per il regime di transito speciale.

²¹ CY, MT, PT, HU, ES, EL, SI, LT, BE.

²² CY, MT, HU, IT, BG.

Distribuzione dei finanziamenti del Fondo per le frontiere esterne nell'ambito dei programmi annuali per il periodo 2007-2010 per Stato membro in migliaia di EUR²³



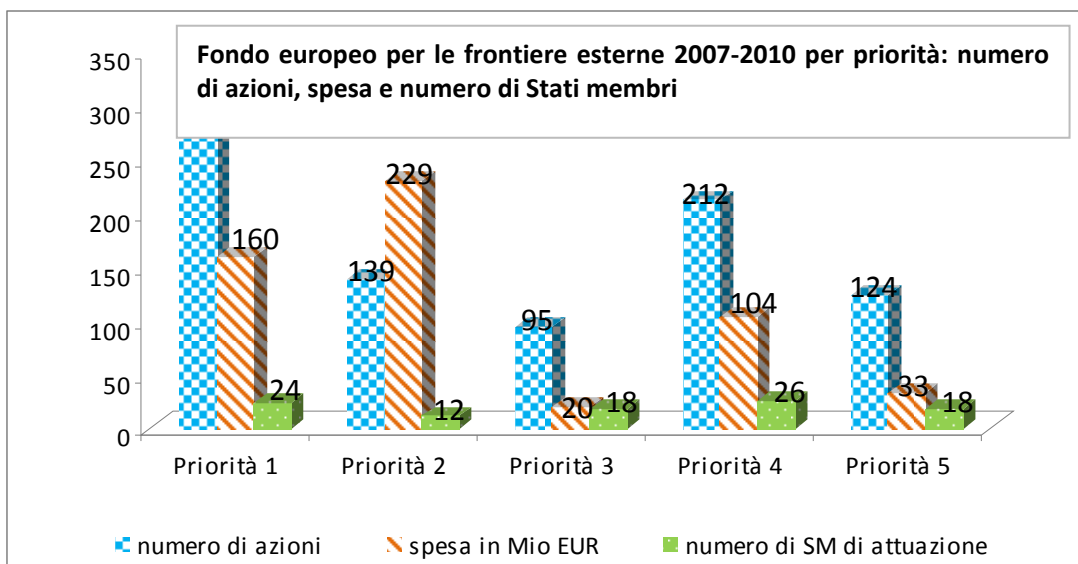
Il tasso di esecuzione medio²⁴ per i primi anni di programmazione è stato dell'86,7%, per una spesa totale riportata di 546,5 milioni di EUR (dei 630 milioni di EUR assegnati). Il tasso di esecuzione nell'ambito del programma va dal 46% della Repubblica ceca (con percentuali analoghe per la Danimarca, i Paesi Bassi e la Grecia) al 100% di quattro Stati membri²⁵. In totale, in 17 Stati membri il tasso di esecuzione è stato superiore all'80%, in 13 dei quali²⁶ superiore al 90%. La maggior parte delle azioni è stata attuata nell'ambito della priorità 1, seguita delle priorità 4, 2, 3 e 5. In termini di spesa, l'attenzione è stata posta in primo luogo sulla priorità 2 e, successivamente, sulle priorità 1, 4, 5 e 3.

²³ Islanda, Norvegia e Svizzera hanno iniziato a contribuire al Fondo nel 2009 e hanno adottato i primi programmi annuali nel 2010. Bulgaria e Romania hanno aderito al Fondo nel 2010.

²⁴ Il tasso di esecuzione è stato calcolato sulla base dei dati forniti dagli Stati membri. Tali informazioni includono i tassi di esecuzione dei programmi annuali già chiusi dalla Commissione e le previsioni degli Stati membri per i programmi annuali ancora da chiudere al momento della presentazione delle relazioni nazionali di valutazione ex-post. Occorre osservare che DK e PL non hanno fornito dati relativi all'attuazione dei programmi per il 2010. I tassi di esecuzione per CY e CZ non erano definitivi.

²⁵ DE, CY, NO, EE.

²⁶ AT, CY, DE, EE, ES, FI, IT, LT, LV, MT, NO, PL, SK.



Tutti gli Stati membri, ad eccezione di Danimarca e Islanda, hanno comunicato di avere messo in atto nell'ambito della priorità 1, rafforzamento del controllo e della gestione delle frontiere, una serie di azioni, da due o a tre per alcuni Stati membri²⁷, sino a 40²⁸ per altri.

Tre paesi²⁹ hanno destinato tra il 75% e il 90% degli stanziamenti totali del Fondo alla priorità 2, sorveglianza delle frontiere esterne dell'UE. Altri nove paesi³⁰ hanno attuato azioni nell'ambito della priorità 2, il 55% delle quali in Italia e Spagna congiuntamente.

La maggioranza degli Stati membri ha attuato azioni nell'ambito della priorità 3, rilascio di visti e lotta all'immigrazione clandestina. Solo otto³¹ non hanno attuato azioni in quest'ambito. In totale, sono state messe in atto 95 azioni, per una spesa totale di 20,35 milioni di EUR.

Per quanto concerne la priorità 4, istituzione e sviluppo di sistemi informatici per il controllo delle frontiere esterne e per i visti, tutti gli Stati membri hanno attuato azioni, nello specifico 212, per una spesa pari a 104 milioni di EUR. La maggior parte degli Stati membri ha investito nello sviluppo della componente nazionale del SIS (24,5 milioni di EUR) e nello sviluppo del VIS (51,1 milioni di EUR).

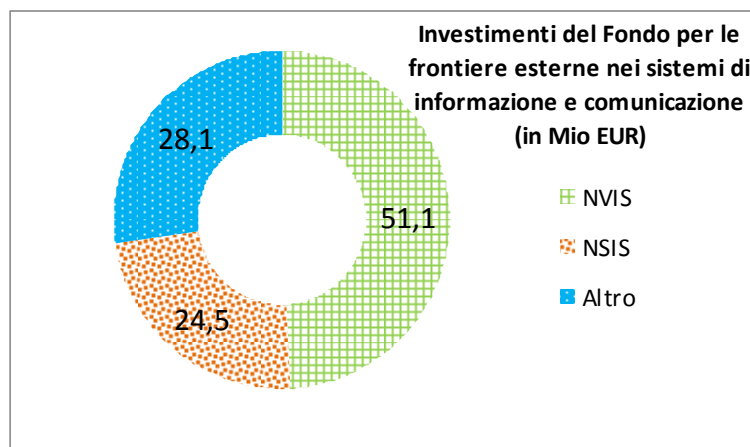
²⁷ AT, CZ, MT, RO, SE.

²⁸ EL, LT.

²⁹ ES, IT, MT.

³⁰ BG, FR, HU, LT, PL, PT, RO, SE, SI.

³¹ EE, IS, IT, LV, LT, NL, PT, SK.



Gli Stati membri che hanno fatto maggior affidamento al Fondo per sviluppare i sistemi SIS nazionali (NSIS) sono stati l'Ungheria, la Germania, l'Estonia, la Francia e l'Italia. Austria, Portogallo, Lituania e Finlandia hanno utilizzato gli stanziamenti del Fondo per finanziare oltre il 40% dei costi di esecuzione relativi ai SIS nazionali. In base ai dati disponibili³², diversi paesi³³ hanno finanziato più del 70% dei costi di attuazione dei sistemi VIS nazionali (NVIS) grazie al cofinanziamento del Fondo, mentre per altri il contributo ha permesso di coprire tra il 30% e il 50% della spesa³⁴.

Nell'ambito della priorità 5, applicazione della legislazione dell'UE in materia di frontiere esterne e di visti, sono stati destinati al sostegno di attività formative, all'analisi dei rischi e allo sviluppo di migliori pratiche 33 milioni di EUR, un importo piuttosto limitato. Venti Stati membri hanno utilizzato il cofinanziamento del Fondo per la formazione del personale, spendendo in totale 13,5 milioni di EUR delle risorse del Fondo per attività formative.

Revisioni

Durante il periodo di rendicontazione, la maggior parte degli Stati membri³⁵ ha apportato modifiche ai propri programmi annuali per una migliore utilizzazione delle assegnazioni dell'UE. In particolare, le modifiche hanno interessato i costi previsti inizialmente, riveduti di oltre il 10% della dotazione complessiva (40% delle revisioni), il finanziamento di nuove azioni (30,36%) e il contenuto delle azioni (19,64%).

Costi di gestione del programma

Per la gestione dei programmi annuali per il periodo 2007-2010, gli Stati membri hanno utilizzato principalmente l'assistenza tecnica fornita dalla Commissione nell'ambito di ciascun programma annuale, benché molti abbiano partecipato con risorse in natura, mettendo a disposizione, ad esempio, personale o attrezzature. La maggior parte dei 18,1 milioni di EUR spesi per l'assistenza tecnica, pari al 3,31% della spesa del Fondo per le frontiere esterne nel periodo di rendicontazione, è stata destinata ai costi per il personale. Diversamente dalla

³² Per 17 Stati membri sono disponibili informazioni sulla spesa totale del Fondo per i VIS nazionali. Degli Stati membri che hanno attuato azioni in questo settore, tre non hanno fornito dati al riguardo (ES, FI, NL). Spagna e Finlandia hanno tuttavia comunicato la quota di risorse del Fondo nell'investimento complessivo nei rispettivi VIS nazionali..

³³ BE, CY, DE, EL, FR, PT, IT, HU.

³⁴ ES, FI, NO, MT, AT.

³⁵ Tutti gli Stati membri con l'eccezione di BG, DK, EE, IS, MT, NL, NO.

maggioranza degli altri Stati membri, Romania e Grecia hanno speso tutti i relativi importi rispettivamente per il monitoraggio e la gestione dei programmi e per le tecnologie informatiche e le attrezzature. La Francia ha destinato la maggior parte dell'assistenza tecnica al monitoraggio e alla gestione dei progetti.

Per la maggioranza degli Stati membri, l'assistenza tecnica ha apportato un notevole contributo per attuare con efficienza ed efficacia i programmi, in particolare sostenendo le spese per il personale. L'Austria ha precisato che senza tale contributo non sarebbe stato possibile attuare i programmi previsti.

Efficienza generale

Tutti gli Stati membri hanno indicato che l'esecuzione delle assegnazioni nazionali del Fondo per le frontiere esterne è stata molto buona³⁶, buona³⁷ o soddisfacente³⁸, il che è una logica conseguenza del tasso di esecuzione generale (86,7%) e del fatto che i beneficiari del Fondo sono principalmente enti statali e che, pertanto, le procedure di esecuzione sono alquanto dirette.

Ciononostante, molti Stati membri³⁹ hanno riscontrato difficoltà nell'attuare specifici progetti e nel gestire le azioni. Alcuni progetti non sono andati a buon fine o sono stati annullati per una serie di motivi, come ad esempio ritardi, appalti non riusciti o mancanza di esperienza nella gestione dei progetti dell'UE. Poiché i programmi annuali non potevano essere avviati prima dell'approvazione della Commissione, anche gli appalti sono stati ritardati. Tra le altre ragioni addotte per l'insuccesso o l'annullamento di progetti rientrano i ritardi nell'attuazione del SIS e del VIS centrali e la mancanza di flessibilità del Fondo per le frontiere esterne, che richiede una procedura formale di revisione per cambiamenti sostanziali ai programmi annuali.

EFFICACIA DEL FONDO PER LE FRONTIERE ESTERNE

Le realizzazioni e i risultati ottenuti nell'ambito dei programmi annuali 2007-2010 sono stati suddivisi in 12 categorie principali in base alle priorità del Fondo per le frontiere esterne⁴⁰.

Gestione integrata delle frontiere e rafforzamento della sorveglianza nazionale delle stesse (priorità 1 e 2)

Le realizzazioni e i risultati ottenuti nell'ambito di tali priorità vanno dall'acquisto al miglioramento di veicoli, aeromobili e mezzi navali, sino all'aggiornamento e alla messa in atto di sistemi di sorveglianza su larga scala e di infrastrutture per l'ispezione delle frontiere. Ad esempio, sono state acquistate attrezzature di piccole dimensioni per la sorveglianza, la gestione quotidiana dei valichi di frontiera, la formazione del personale e l'introduzione di reti e di sistemi di comunicazione.

³⁶ AT, EE, MT, SI, SK.

³⁷ BE, BG, DE, DK, ES, FI, FR, IT, LT, LV, NO, PL, PT, RO.

³⁸ CZ, EL, HU, IS, NL, SE.

³⁹ AT, BE, BG, CY, CZ, DK, EE, FI, FR, HU, IT, MT, NL, NO, PL, PT, RO, SE, SI, SK.

⁴⁰ Alcuni Stati membri hanno classificato i loro risultati secondo categorie diverse. Ai fini della presente relazione, le diverse categorie sono state raggruppate nelle priorità del Fondo per le frontiere esterne ritenute più appropriate.

| Categoria di azione | REALIZZAZIONI | RISULTATI |
|---|--|--|
| Mezzi di trasporto | 3 153 veicoli, aeromobili o mezzi navali acquistati o migliorati. | 3,6 milioni di missioni di pattugliamento. Tra il 3 e il 100% del parco mezzi degli Stati membri migliorato con il sostegno del Fondo. Tempo medio di risposta (dall'allarme all'arrivo nel luogo in questione): 67 minuti. |
| Sistemi di sorveglianza delle frontiere | 545 sistemi acquistati o migliorati. 169 soggetti collegati. | 8 279 km di frontiere esterne equipaggiate. Tempo medio di risposta: 32 minuti. |
| Attrezzature operative per la sorveglianza delle frontiere | 22 347 attrezzature acquistate o migliorate. | Tra l'11% e il 100% delle attrezzature degli Stati membri rinnovato. Tempo medio di risposta: 52 minuti. 3 482 ulteriori km di frontiere esterne sottoposte a sorveglianza. |
| Attrezzature operative per i controlli alle frontiere | 212 881 attrezzature acquistate o migliorate. | Tra il 27% e il 100% dei valichi di frontiera equipaggiato con attrezzature ammodernate. Tempo necessario per il controllo dei viaggiatori: dai 15 secondi ai 4 minuti. |
| Infrastrutture frontaliere | 108 valichi di frontiera sviluppati o migliorati. 710 posti aggiunti ai centri di permanenza temporanea alle frontiere esterne. 61 nuove infrastrutture sviluppate o migliorate. | 4 129 persone impiegate in infrastrutture nuove o rinnovate. 24 valichi e stazioni di frontiera migliorate a beneficio delle guardie di frontiera e dei viaggiatori. Tempo di trattamento per i viaggiatori alle frontiere esterne: tra gli 8 e i 90 minuti. |

Sedici Stati membri⁴¹ hanno acquistato mezzi di trasporto per i controlli alle frontiere esterne e la sorveglianza delle stesse, tra cui auto, soprattutto in Italia e in Grecia (2 629), motocicli (172, di cui 148 in Grecia), navi (61), motovedette (43), elicotteri (34) e aerei (5). La Norvegia ha utilizzato il Fondo per le frontiere esterne per rinnovare il complesso di motoslitte (8), fuoristrada (7) e rimorchi (3). La Lituania ha acquistato 100 biciclette e la Romania 12 trattori per la manutenzione delle frontiere esterne. In totale sono stati effettuati 3,6 milioni di pattugliamenti delle frontiere esterne, principalmente in nove Stati membri⁴². In Grecia, ad esempio, la maggior parte dei pattugliamenti sono stati effettuati con veicoli rinnovati o acquistati grazie al Fondo.

La Spagna ha acquistato il maggior numero di componenti e sistemi di sorveglianza (386), in particolare per ampliare il *Sistema Integrado de Vigilancia Exterior* (Sistema integrato di sorveglianza esterna)⁴³, il che ha permesso al paese l'individuazione di 5 279 migranti

⁴¹ CY, DE, EE, EL, ES, FI, HU, IT, LT, MT, NO, PT, RO, SE, SI, SK.

⁴² CY, EE, EL, ES, HU, IT, MT, PT, SK. 3,14 milioni di pattugliamenti sono stati effettuati in auto e 432 000 in motociclo.

⁴³ La spesa è stata di oltre 44 milioni di EUR, ossia il 37,33% del totale speso dalla Spagna nell'ambito della priorità 2.

irregolari e il miglioramento della sicurezza della frontiera marittima, con una conseguente riduzione del 17,5% dell'immigrazione irregolare verso le Isole Canarie.

L'Ungheria ha istituito un centro di comando e di controllo e diverse stazioni radio di controllo per la sorveglianza delle frontiere esterne, l'Italia ha ampliato le componenti nazionali della rete europea di pattuglie e i Paesi Bassi hanno creato un locale di controllo centrale per la polizia aeroportuale e le guardie responsabili delle frontiere marittime.

La Bulgaria ha costruito un modulo di sorveglianza integrato lungo 13 km della sua frontiera esterna e messo in atto un sistema automatizzato di sorveglianza tecnica. La Francia ha aggiornato il sistema di sorveglianza marittima SPATIONAV, che ora copre il 95% delle sue frontiere marittime. Malta ha aumentato la copertura operativa degli aerei da pattugliamento marittimo.

Oltre a questi sistemi sono state acquistate in totale 22 347 attrezzature operative, di piccole e grandi dimensioni, per la sorveglianza delle frontiere. Tra le attrezzature di grandi dimensioni rientrano un sistema di visione a immagine termica degli elicotteri comprato dall'Austria, attrezzature di videosorveglianza per gli elicotteri acquistate dal Belgio e sistemi satellitari per il trattamento delle immagini acquistati dalla Bulgaria.

Tra le attrezzature di piccole dimensioni figurano, invece, telecamere e lenti per la visione notturna, sistemi optronici, telecamere mobili e sistemi di sensori, acquistati dall'Estonia, e attrezzature per la mimetizzazione e la protezione, comprate dalla Romania. Alcuni Stati membri⁴⁴ hanno migliorato tutte le loro attrezzature operative, mentre altri solo in parte, come ad esempio la Svezia (15%) e la Repubblica slovacca (12,36%).

Nel complesso, in Ungheria si è registrato un notevole ampliamento delle capacità di sorveglianza delle frontiere, con un aumento del 40% della lunghezza della frontiera sottoposta a sorveglianza. La Grecia ha osservato che il lieve calo registrato nei fermi nel 2011 è stato possibile in parte grazie alle nuove attrezzature di sorveglianza, ai mezzi di trasporto per il pattugliamento e alle infrastrutture, acquistati grazie al cofinanziamento del Fondo per le frontiere esterne.

I tipi di attrezzature acquistate o migliorate sono estremamente diversificati. Italia, Lituania e Grecia hanno destinato la maggior parte della spesa all'ammodernamento delle attrezzature per i controlli alle frontiere, ad esempio, per la verifica dei documenti. Alcuni paesi hanno investito in attrezzature di piccole dimensioni, quali sistemi per l'elaborazione di migliaia di lasciapassare per traffico frontaliero locale (Lituania) e collegamenti in fibra ottica per accrescere l'efficacia dei sistemi di verifica dei documenti (Italia). Altri paesi hanno investito in un'unica attrezzatura di grandi dimensioni, come ad esempio un centro per l'individuazione e l'esame di documenti falsi (Bulgaria). Molti Stati membri⁴⁵ hanno investito in attrezzature per la verifica dei documenti, quali sistemi VSC(video-comparatore spettrale)⁴⁶ e lettori di impronte digitali⁴⁷.

Alcuni Stati membri⁴⁸ hanno acquistato attrezzature per i cancelli ABC⁴⁹ o per il repertorio di chiavi pubbliche dell'ICAO, che sostiene lo scambio tra diversi paesi di informazioni

⁴⁴ EE, ES, NO, SI.

⁴⁵ CZ, FR, HU, MT, NO, PT.

⁴⁶ Compresi FR, RO.

⁴⁷ DE, HU, NO.

⁴⁸ Compresi DE, PT.

⁴⁹ DE, ES.

sull'autenticità dei passaporti elettronici⁵⁰. Le attrezzature sono state rinnovate in tutti i valichi di frontiera di Austria, Malta, Norvegia e Repubblica slovacca, nel 50% dei valichi lituani e nel 27% di quelli belgi. Quasi tutti i valichi francesi (97,5%) sono stati dotati di attrezzature per la verifica dei documenti.

Nell'ambito delle infrastrutture frontaliere, Malta ha migliorato tutti i valichi, a beneficio sia delle guardie di frontiera che dei viaggiatori, la Repubblica slovacca il 75%, la Slovenia il 23,8% e la Polonia 5%. La Norvegia ha rinnovato un valico di frontiera. Alcuni Stati membri⁵¹ hanno utilizzato il finanziamento del Fondo per le frontiere esterne per ampliare o migliorare i centri di permanenza temporanea. La Grecia ne ha ristrutturati sei presso le frontiere esterne e ha altresì rinnovato le infrastrutture di 17 valichi di frontiera. La Romania ha rinnovato le sedi di diverse sezioni della polizia di frontiera.

Per la maggioranza degli Stati membri⁵², le azioni attuate nell'ambito di queste priorità sono state efficaci ai fini del conseguimento degli obiettivi dei programmi annuali e pluriennali e hanno contribuito al miglioramento generale della gestione delle frontiere. Alcuni Stati membri⁵³ hanno indicato che gli obiettivi di taluni programmi annuali non sono stati raggiunti o sono stati realizzati solo in parte. Ciò si è verificato per alcuni a causa delle difficoltà o dei ritardi nel reperire le attrezzature, per altri, a causa dei ritardi o dell'annullamento di progetti. Tuttavia, gli investimenti hanno permesso di raggiungere una serie di obiettivi essenziali: infrastrutture frontaliere e risorse umane di maggior portata e qualità, investimenti in strumenti innovativi per una sorveglianza quotidiana delle frontiere più efficace, controlli più efficienti ed efficaci della frontiera meridionale dell'Unione europea e un migliore processo decisionale.

Trattamento dei visti e lotta contro l'immigrazione clandestina (priorità 3)

Per la maggior parte degli Stati membri che hanno attuato azioni nell'ambito di questa priorità, tali attività hanno contribuito notevolmente a snellire le procedure di rilascio dei visti e a prevenire gli ingressi irregolari⁵⁴.

Tra gli obiettivi raggiunti, gli Stati membri hanno indicato l'aggiornamento dei sistemi di informazione e comunicazione presso i rispettivi consolati, l'impiego di funzionari di collegamento incaricati dell'informazione (ILO), l'installazione di nuove attrezzature per il rilascio dei visti in oltre 280 sedi e il rinnovo delle sezioni visti dei consolati. Alcuni Stati membri hanno riscontrato problemi nell'attuazione e hanno dovuto annullare o limitare determinate azioni, non riuscendo così a realizzare tutti gli obiettivi iniziali.

| Categoria di azione | REALIZZAZIONI | RISULTATI |
|---------------------------------|--|--|
| Infrastrutture consolari | 210 sezioni visti costruite o rinnovate. 257 attrezzature acquistate per accrescere la sicurezza e migliorare i servizi presso i consolati. | Oltre 1,8 milioni di visti rilasciati in strutture nuove o rinnovate ⁵⁵ . Meno minacce alla sicurezza. |

⁵⁰ AT, HU, NO.

⁵¹ EL, FR, HU.

⁵² AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HU, NL, NO, RO, SK.

⁵³ EE, IT, LT, PL, SE, SI.

⁵⁴ AT, BG, CY, DE, EE, ES, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NO, SI.

| | | |
|---|--|---|
| Attrezzature per il rilascio dei visti | 4 905 apparecchiature acquistate o migliorate. 682 postazioni equipaggiate con attrezzature nuove o migliorate. | Tempo di attesa medio per le domande di visto: dai 15 ai 30 minuti. |
|---|--|---|

Per quanto concerne l'infrastruttura consolare e i sistemi per il rilascio dei visti, in totale sono stati rinnovate, ammodernate o migliorate 210 sezioni visti presso i consolati di nove Stati membri⁵⁶. Cipro ha dotato i propri consolati di portali magnetici per la rilevazione dei metalli e di sistemi multienergetici di ispezione a raggi X. L'Ungheria ha potuto ristrutturare meno del 10% dei suoi consolati, benché avesse previsto di rinnovarne di più. La Spagna ha rinnovato le aree di ispezione all'ingresso, le sale di attesa e i locali di controllo d'area dichiarando un aumento dell'80% della sicurezza nei propri consolati. Nell'ambito dei lavori di ristrutturazione, alcuni Stati membri hanno inoltre collegato i consolati ai sistemi NSIS e NVIS, aggiornato i rispettivi sistemi di informazione e comunicazione⁵⁷ nonché installato attrezzature per il rilascio dei visti in più di 650 postazioni.

Per la maggioranza degli Stati membri questa priorità ha apportato un notevole contributo per snellire le procedure di rilascio dei visti e prevenire gli ingressi irregolari. Come risultati essenziali, gli Stati membri hanno constatato un miglioramento nella gestione dei servizi consolari, una semplificazione delle procedure di trattamento dei visti, una maggiore sicurezza degli edifici consolari e dei dati elettronici, un aumento delle capacità informatiche dei rispettivi consolati, un rafforzamento delle capacità del personale consolare di individuare le domande fraudolente e un incremento dei controlli precedenti l'imbarco negli aeroporti che presentano più rischi.

Sistemi informatici a sostegno della legislazione dell'UE in materia di frontiere esterne e di visti (priorità 4)

La priorità 4 concerne il miglioramento e lo sviluppo del VIS, del SIS II e di altri sistemi di informazione e comunicazione. Un numero significativo di Stati membri⁵⁸ ha ritenuto che le azioni abbiano contribuito con successo allo sviluppo dei sistemi informatici necessari per l'attuazione degli strumenti dell'UE nel settore delle frontiere esterne e dei visti. Ciononostante, secondo alcuni⁵⁹, le azioni sono state efficaci solo in parte, soprattutto a causa delle difficoltà di attuazione. Tra questi ultimi rientra l'Ungheria, paese che ha attuato il maggior numero di azioni nell'ambito di questa priorità.

| Categoria di azione | REALIZZAZIONI | RISULTATI |
|----------------------------|--|--|
| SIS | Il Fondo ha apportato un contributo tra lo 0,41% e il 92,82% dell'investimento | Tra l'81% e il 100% dei test di collegamento ha avuto buon esito. Da 3 a 1 407 test di conformità estesi per il SIS centrale. |

⁵⁵ Visti Schengen inclusi.

⁵⁶ AT, CY, CZ, ES, FR, HU, LT, MT, NL, RO.

⁵⁷ BE, RO, SI.

⁵⁸ AT, BG, CY, DE, EE, ES, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NO, SI.

⁵⁹ CZ, DK, EE, FI, HU, NL SE.

| | | |
|--|--|---|
| | complessivo negli Stati membri per lo sviluppo del SIS nazionale. | SIS esteso a 120 soggetti istituzionali. |
| VIS | Il Fondo ha apportato un contributo tra lo 0,27% e il 100% dell'investimento complessivo negli Stati membri per lo sviluppo del VIS nazionale. | 378 consolati collegati al VIS centrale. 407 valichi di frontiera collegati al VIS centrale. 253 ulteriori soggetti interessati collegati. Tempo di attesa per le domande di visto ridotto a 15-30 minuti. |
| Altri sistemi di informazione e comunicazione | 1 272 sistemi di informazione e comunicazione di altro tipo sviluppati o aggiornati. | 121 soggetti istituzionali collegati. Riduzione del tempo medio di risposta mediante sistemi di informazione e comunicazione. |

Undici Stati membri⁶⁰ hanno comunicato di aver effettuato nell'ambito di questa priorità i test di conformità SIS II. Quasi tutti gli Stati membri hanno indicato che i test hanno ottenuto un buon esito al 100%, ad eccezione della Francia e della Finlandia, il cui tasso di riuscita è stato rispettivamente del 99,2% e dell'81,93%. In Finlandia, Francia, Grecia e Norvegia, i finanziamenti sono stati utilizzati principalmente per collegare i valichi di frontiera al SIS II, mentre in Lettonia, Lituania, a Malta, in Portogallo e in Spagna soprattutto per collegare i consolati. La Germania e la Danimarca hanno investito la maggior parte dei finanziamenti per collegare altri organismi ufficiali, quali le autorità competenti in materia di immigrazione. L'Italia ha dotato di personale un help-desk per il VIS e fornito assistenza telefonica e informatica per la risoluzione di problemi tecnici, evitando in tal modo interruzioni o malfunzionamenti nel sistema di rilascio dei visti.

Diversi Stati membri⁶¹ hanno aggiornato anche altri sistemi e attrezzature di informazione e comunicazione, tra cui computer portatili, attrezzature per la sorveglianza delle frontiere, lettori di passaporti biometrici e altri sistemi di verifica dei documenti. Due Stati, la Francia e la Svezia, hanno comunicato che, grazie alle nuove attrezzature, il tempo medio di attesa per le domande di visto è stato ridotto rispettivamente a 15 e a 30 minuti.

Tra i tre obiettivi conseguiti nell'ambito di questa priorità e indicati dagli Stati membri figurano il miglioramento o lo sviluppo dei sistemi NSIS II e NVIS, nonché di altri utili sistemi informatici (quali i sistemi API, ABC e FADO).

Effettiva attuazione della legislazione dell'UE in materia di frontiere esterne e visti (priorità 5)

La maggior parte degli Stati membri⁶² che ha attuato azioni nell'ambito di questa priorità, ne ha dato una valutazione positiva. Inoltre, circa i due terzi⁶³ hanno riscontrato che le azioni intraprese hanno facilitato l'applicazione delle norme dell'UE e della strategia globale in quest'area.

⁶⁰ AT, DE, FI, FR, HU, IT, LV, PT, RO, SE, SK.

⁶¹ BE, CZ, EL, ES, HU, LV, LT, PL, RO, SI, SK.

⁶² AT, BG, CZ, DE, ES, FI, FR, HU, IT, LV, LT, NO, SE, SK.

⁶³ AT, BG, CZ, DE, ES, FR, HU, IT, LT, LV, PL, SI.

| Categoria di azione | REALIZZAZIONI | RISULTATI |
|--|---|---|
| Formazione e analisi dei rischi | 32 594 membri del personale formati. 1 515 operazioni e strumenti creati o aggiornati (software, statistiche). | 49 relazioni pubblicate. Tra l'8% e il 94,03% del personale formato per paese. |

Ungheria, Polonia, Francia e Lituania (e in misura minore Repubblica ceca, Spagna e Slovenia) hanno formato le quote di personale più elevate nell'ambito di questa priorità. In Svezia ha seguito corsi di formazione l'80% di tutto il personale interessato, mentre in Austria, a Malta e in Norvegia tra il 29% e il 35%. La Bulgaria ha formato 6 piloti, 10 ingegneri specializzati nel settore degli elicotteri e vari ufficiali della polizia di frontiera nel settore della sorveglianza aerea. Inoltre, ha organizzato una formazione della durata di un mese per un funzionario di un consolato in Turchia. Nessuno Stato membro ha avviato azioni congiunte sull'analisi dei rischi, benché l'Italia abbia organizzato sessioni formative in materia.

La formazione ha spaziato da attività formative obbligatorie per le guardie di frontiera⁶⁴ sino a formazioni specializzate, ad esempio sulle frodi documentarie⁶⁵, e ha incluso attività formative incentrate sul miglioramento dell'armonizzazione delle pratiche tra consolati⁶⁶. Il fatto che in Lettonia vi siano stati meno reclami riguardo al trattamento dei visti è una dimostrazione dei risultati ottenuti dai due strumenti di formazione online sul rilascio dei visti e l'uso del VIS nazionale. I nuovi metodi di insegnamento adottati in Repubblica ceca e i nuovi moduli di insegnamento applicati in Bulgaria hanno contribuito ad accrescere la sostenibilità di queste azioni.

Come obiettivi essenziali raggiunti nell'ambito di questa priorità gli Stati membri hanno indicato una migliore applicazione delle norme dell'UE⁶⁷, un'attuazione più efficace della legislazione in materia di frontiere esterne e visti⁶⁸ nonché una maggiore efficienza del personale incaricato dei visti⁶⁹.

VALORE AGGIUNTO ED EFFETTI A LUNGO TERMINE DEL FONDO PER LE FRONTIERE ESTERNE

Valore aggiunto e impatto

Tutti gli Stati membri che hanno partecipato all'esercizio di rendicontazione hanno dato una valutazione positiva o molto positiva dei risultati e delle realizzazioni complessive dei programmi annuali del periodo 2007-2010⁷⁰.

⁶⁴

SI.

⁶⁵

DE, FR.

⁶⁶

ES, HU.

⁶⁷

DE, ES, SI.

⁶⁸

LT.

⁶⁹

HU, LV.

⁷⁰

Paesi che valutano i risultati in modo molto positivo: AT, BE, BG, CY, DK, ES, FR, HU, IT, LV, MT, PL, PT, RO, SI, SK.

Volume: misura in cui il Fondo per le frontiere esterne ha contribuito alla portata generale delle attività di gestione delle frontiere

La maggior parte dei paesi ha precisato che il Fondo ha fornito un notevole sostegno per la gestione e il controllo delle frontiere (priorità 1 e 2), per il trattamento dei visti e delle migrazioni irregolari (priorità 3) e per il VIS e il SIS (priorità 4). Il Fondo ha permesso di ovviare a specifiche carenze e lacune nazionali nei sistemi di informazione e comunicazione alle frontiere esterne, nelle capacità di sorveglianza delle frontiere e di risposta a livello nazionale, nei mezzi di trasporto e nella cooperazione consolare.

Il Fondo ha inoltre rafforzato le capacità nazionali di gestione delle frontiere e contribuito alla ricerca, allo sviluppo, all'esame e all'introduzione di tecnologie innovative e avanzate alle frontiere e nei consolati.

Più della metà degli Stati membri⁷¹ ha indicato che il Fondo ha contribuito significativamente a porre rimedio a specifiche carenze e/o lacune nazionali alle frontiere esterne. Ciononostante, Francia, Lettonia e Svezia hanno comunicato che il ruolo del Fondo nel soddisfare specifiche esigenze nazionali si è rivelato limitato e che l'attuazione della maggior parte delle azioni doveva ancora essere completata. Per la Francia, sebbene il Fondo abbia sostenuto la sorveglianza delle frontiere marittime nazionali, il contributo apportato alla gestione dei flussi migratori e alla protezione delle frontiere terrestri è stato di scarsa entità.

Diversi paesi hanno indicato che il Fondo ha contribuito a diffondere un'immagine sicura delle frontiere, mentre altri hanno ritenuto che tale aspetto fosse difficile da valutare.

Per molti paesi partecipanti, il Fondo ha aumentato l'impatto sia dei programmi e delle politiche nazionali, regionali e locali, sia dei fondi esistenti nei suoi settori di intervento. I paesi che contribuiscono a sistemi di sorveglianza europei integrati e interoperabili, quali EUROSUR, o alla cooperazione consolare, hanno presentato conclusioni analoghe.

Portata: determinate attività avrebbero avuto luogo anche senza il cofinanziamento del Fondo per le frontiere esterne?

Secondo la maggioranza degli Stati membri, molte azioni sarebbero state impossibili o meno efficaci senza il Fondo per le frontiere esterne. Per cinque Stati membri sarebbe stato possibile giungere allo stesso risultato senza il Fondo⁷², mentre altri Stati membri hanno indicato che nessuna o poche attività avrebbero potuto essere attuate nell'ambito del bilancio nazionale⁷³ o avrebbero ottenuto gli stessi risultati senza il Fondo⁷⁴.

Nei paesi in cui sono destinate maggiori dotazioni dai bilanci nazionali alla gestione delle frontiere, ad esempio in Francia, il contributo del Fondo è stato più modesto in termini relativi. Al contrario, nei paesi con dotazioni inferiori, il Fondo ha apportato un contributo considerevole, rendendo possibili investimenti cospicui che non avrebbero potuto essere effettuati altrimenti, in particolare dati gli attuali tagli alla spesa.

⁷¹ Quattordici in totale: BG, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, HU, IT, LT, NL, PL, PT, SI.

⁷² DE, DK, FI, IS e NL. È opportuno osservare che l'IS ha adottato i primi programmi annuali nel 2010.

⁷³ BE, BG, CY, EE, DK, LV, MT, PT, PL.

⁷⁴ AT, BG, CZ, ES, IT.

In che misura il Fondo per le frontiere esterne ha aiutato gli Stati membri nella gestione dei flussi migratori?

Per alcuni Stati membri, il Fondo ha contribuito notevolmente⁷⁵ o in una certa misura⁷⁶ alla gestione dei flussi migratori, benché la maggior parte di essi non abbia individuato, o non sia riuscita a individuare, cambiamenti nelle tendenze migratorie attribuibili al Fondo. Il Fondo si è inoltre rivelato utile per gestire flussi più consistenti di passeggeri presso gli aeroporti o i porti marittimi⁷⁷ e per accrescere le ispezioni e la sorveglianza, il cui miglioramento ha comportato una diminuzione degli attraversamenti illegali, un aumento delle domande di visto⁷⁸ e un calo degli arresti⁷⁹. L'Italia ha comunicato che, grazie all'acquisto di attrezzature all'avanguardia e al miglioramento di quelle già presenti, resi possibili dal finanziamento del Fondo per le frontiere esterne, è stato possibile effettuare controlli più approfonditi alle frontiere esterne. Ciò ha permesso non soltanto di rafforzare le capacità di lotta all'immigrazione clandestina, ma anche di salvare la vita a tutti coloro che, in alternativa, avrebbero scelto le pericolose rotte marittime nella speranza di accedere illegalmente.

Migliori pratiche e insegnamenti tratti

Dal lavoro svolto sinora possono essere desunte diverse migliori pratiche, che potrebbero contribuire alla gestione delle frontiere, nonché a quella di progetti e programmi.

Nell'ambito della gestione dei progetti e dei programmi, alcuni Stati membri⁸⁰ hanno osservato che attuare meno azioni di portata maggiore ha permesso di ridurre l'onere amministrativo e di garantire un'attuazione tempestiva. Altri paesi⁸¹ hanno riscontrato che, grazie all'istituzione di nuovi organismi, è stato possibile gestire il Fondo con maggiore efficacia.

Numerosi paesi⁸² hanno reputato la cooperazione con gli altri Stati nell'esecuzione del Fondo una pratica particolarmente positiva. Tale cooperazione, che ha assunto diverse forme, come l'organizzazione del lavoro in gruppi a seconda della zona geografica, può fungere da catalizzatore per nuovi progetti congiunti.

In termini di insegnamenti tratti, diversi paesi⁸³ hanno semplificato la cooperazione e la comunicazione tra le rispettive autorità nazionali e le agenzie beneficiarie, il che ha consentito loro di definire e attuare più rapidamente i progetti sostenuti dal Fondo e di garantire che le azioni fossero messe in atto nei tempi previsti. Gli Stati membri hanno tenuto discussioni preliminari, formato i potenziali beneficiari sulla programmazione e la gestione dei progetti⁸⁴ e, se necessario, effettuato visite delle sedi dei beneficiari⁸⁵.

L'Ungheria ha deciso di verificare l'ammissibilità e la completezza della documentazione dei beneficiari prima della presentazione della domanda, per accrescere le percentuali di riuscita ed evitare errori dovuti a una mancanza di familiarità con le procedure di aggiudicazione degli

⁷⁵ BG, DE, ES, LT.

⁷⁶ BE, CY, EE, EL, FR, IT, MT.

⁷⁷ DE.

⁷⁸ ES.

⁷⁹ EL.

⁸⁰ CY, DK, IT.

⁸¹ DK, HU, IT, NO.

⁸² AT, BE, BG, CZ, DE, DK, FI, FR, IS, NO, NL, PL, PT, SE, SK.

⁸³ AT, BE, ES, FI, FR, HU, IT, NL, NO, LT, PT.

⁸⁴ ES, HU, IT.

⁸⁵ FR.

appalti pubblici⁸⁶. La autorità cipriote hanno effettuato ispezioni in loco per informare i beneficiari sulle norme in materia di ammissibilità, mentre le autorità olandesi hanno cercato di ottenere una panoramica completa di tutti i costi prima di finalizzare i programmi annuali. Alcuni Stati membri⁸⁷ hanno introdotto procedure specifiche per evitare una dispersione degli importi assegnati e la maggior parte degli Stati membri ha dovuto rivedere i programmi annuali per ottimizzare l'uso delle risorse disponibili.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Dopo aver esaminato le relazioni degli Stati membri, nonché le informazioni provenienti da altre fonti, la Commissione è giunta alla conclusione che il Fondo per le frontiere esterne sta raggiungendo gli obiettivi fissati, malgrado alcuni ritardi nell'attuazione. Con un tasso di esecuzione medio, molto soddisfacente, dell'86,7%, il Fondo consegue lo scopo cui è destinato quale strumento UE per il cofinanziamento degli investimenti nelle frontiere esterne e nei consolati dei paesi partecipanti, servendo in tal modo gli interessi dell'intero spazio Schengen e raggiungendo risultati visibili e duraturi.

L'investimento del Fondo durante il periodo di rendicontazione ha permesso di organizzare 3,6 milioni missioni di pattugliamento, di ridurre complessivamente i tempi medi di risposta e di dotare di sistemi di sorveglianza 8 279 km di frontiere esterne. Gli Stati membri hanno rinnovato le attrezzature di tutti o almeno un terzo dei valichi di frontiera, con una conseguente diminuzione del tempo di attesa per i viaggiatori sottoposti a controlli. Presso i consolati nuovi o ristrutturati sono stati rilasciati oltre 1,8 milioni di visti e 378 consolati sono stati collegati al VIS centrale. Il SIS è stato ampliato per includere 120 nuovi soggetti istituzionali.

Il successo del Fondo è dovuto in parte alla sua natura specializzata. L'attenzione esclusiva posta sulla gestione delle frontiere esterne e sul rilascio di visti evita una dispersione delle risorse. Nonostante un'equa distribuzione delle spese tra le priorità del Fondo, gli Stati membri hanno assegnato poche risorse al miglioramento dei consolati e al rilascio dei visti (priorità 3), attività che solitamente aiutano i ministeri degli Esteri degli Stati membri, cui non compete direttamente la gestione delle frontiere. Sarebbe utile creare un meccanismo flessibile che permetta una piena partecipazione delle istituzioni competenti.

Tuttavia, trattandosi della prima iniziativa di gestione concorrente di un fondo destinato a un settore di attività tanto imponderabile, non è stato possibile evitare alcuni vincoli. Detti vincoli sono stati aggravati dalla cadenza annuale del calcolo e dall'assegnazione dei finanziamenti, che ha influito sui tempi di attuazione. Ciononostante, nella maggior parte dei casi, l'approccio efficace e innovativo adottato dai paesi partecipanti, illustrato nella sezione sulle migliori pratiche e gli insegnamenti tratti, ha permesso di ovviare ai vincoli imposti.

Da parte sua, la Commissione ha fornito continui orientamenti, semplificato le norme di attuazione e messo a disposizione risorse finanziarie per la manutenzione di attrezzature già acquistate con il sostegno del Fondo per le frontiere esterne.

Le lacune rilevate dagli Stati membri e gli insegnamenti tratti sono stati presi in considerazione per elaborare il quadro finanziario pluriennale 2014-2020. L'obiettivo generale è ampliare la portata del finanziamento dell'Unione destinato alla sicurezza interna e alla sua dimensione esterna nonché, al contempo, semplificare ulteriormente i meccanismi di

⁸⁶ BG, CY, EE, FR, HU, NL, PL, SK.

⁸⁷ AT, EL, PL, SE.

erogazione e accrescere la flessibilità, specialmente in risposta a situazioni di emergenza. Il ricorso alle agenzie pertinenti dell'Unione, quali Europol e Frontex, può essere migliorato.

È necessario proseguire il regime di gestione concorrente, ma adottando una programmazione pluriennale. Il futuro Fondo sicurezza interna includerà il settore dei visti e della gestione delle frontiere, cui andrà ad aggiungersi un nuovo elemento con l'integrazione della cooperazione tra forze di polizia negli ambiti della prevenzione della criminalità e della gestione delle crisi. Estendere la gestione concorrente dei finanziamenti alla cooperazione tra forze di polizia spianerà la strada a un sostegno più mirato e completo.