

SCHEDA DI VALUTAZIONE n. 10/2012
dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo
sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità

TITOLI:	<p>Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce, nell'ambito del Fondo Sicurezza interna, lo strumento di sostegno finanziario per le frontiere esterne e i visti;</p> <p>Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo Asilo e migrazione;</p> <p>Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo Asilo e migrazione e sullo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi;</p> <p>Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 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.</p>		
NUMERO ATTI	<p>COM (2011) 750 def.</p> <p>COM (2011) 751 def.</p> <p>COM (2011) 752 def.</p> <p>COM (2011) 753 def.</p>		
NUMERO PROCEDURE	<p>2011/0365 (COD)</p> <p>2011/0366 (COD)</p> <p>2011/0367 (COD)</p> <p>2011/0368 (COD)</p>		
AUTORE	Commissione europea		
DATA DEGLI ATTI	15/11/2011		
DATA DI TRASMISSIONE	12/12/2011 e 14/12/2011		
SCADENZA OTTO SETTIMANE	06/03/2012		
ASSEGNATI IL	11/01/2012		
COMM.NE DI MERITO	1 ^a	Parere motivato entro	26/02/2012
COMM.NI CONSULTATE	3 ^a , 5 ^a e 14 ^a	Oss.ni e proposte entro	09/02/2012

OGGETTO

La proposta di regolamento che istituisce, nell'ambito del Fondo Sicurezza interna, lo strumento di sostegno finanziario per le frontiere esterne e i visti (COM(2011) 750) e la proposta di regolamento 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 (COM(2011) 753) istituiscono il Fondo Sicurezza interna per il periodo 1° gennaio 2014 - 31 dicembre 2020. Entrambe le proposte mirano a stabilire gli obiettivi del sostegno finanziario e le azioni ammissibili; il quadro generale di attuazione delle azioni ammissibili; le risorse disponibili in forza dei presenti strumenti, nel periodo 1° gennaio 2014 – 31 dicembre 2020, e la loro ripartizione¹.

La proposta di regolamento che istituisce il Fondo Asilo e migrazione (COM(2011) 751) istituisce, per il periodo dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre 2020, il Fondo Asilo e migrazione. Essa intende stabilire gli obiettivi del sostegno finanziario e le azioni ammissibili; il quadro generale di attuazione delle azioni ammissibili; le risorse finanziarie disponibili e la loro ripartizione; i principi e i meccanismi per stabilire le priorità comuni di reinsediamento dell'Unione; gli obiettivi, i compiti e la composizione della rete europea sulle migrazioni.

Tutte le proposte prevedono l'applicazione delle norme di un regolamento orizzontale, costituito dalla proposta di regolamento recante disposizioni generali sul Fondo Asilo e migrazione e sullo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi (COM(2011) 752). Esso reca disposizioni generali per l'attuazione dei regolamenti specifici, con riferimento: al finanziamento delle spese; al partenariato, alla programmazione, alla rendicontazione, al monitoraggio e alla valutazione; ai sistemi di gestione e di controllo che gli Stati membri devono instaurare; alla liquidazione dei conti.

BASE GIURIDICA

La Commissione ricorda come, per le presenti proposte, il diritto di intervenire discenda dall'*articolo 3, paragrafo 2*, del trattato sull'Unione europea (TUE): "*L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima*". L'intervento dell'Unione è, inoltre,

¹ La Commissione sottolinea che l'istituzione di un Fondo Sicurezza interna richiede l'adozione di due strumenti legislativi distinti in quanto, a causa delle diverse regole di voto in sede di Consiglio previste dai protocolli n. 19 (sull'acquis di Schengen), n. 21 (sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia) e n. 22 (sulla posizione della Danimarca, anche in relazione alla parte terza, titolo V, del trattato) non è giuridicamente possibile, nonostante la coerenza degli obiettivi strategici perseguiti, predisporre un'unica proposta legislativa generale per il Fondo Sicurezza interna.

giustificato dagli obiettivi di cui all'*articolo 67* del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) che stabilisce i mezzi per realizzare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia². L'*articolo 80* del TFUE prescrive che tali *"politiche e la loro attuazione siano governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità fra gli Stati membri, anche sul piano finanziario"*.

In particolare:

- La base giuridica della proposta di regolamento che istituisce, nell'ambito del Fondo Sicurezza interna, lo strumento di sostegno finanziario per le frontiere esterne e i visti è individuata nell'*articolo 77* del TFUE, in base al quale *"l'Unione sviluppa una politica volta a: garantire l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne; garantire il controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell'attraversamento delle frontiere esterne; instaurare progressivamente un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne"*. A tal fine, *"il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure riguardanti: la politica comune dei visti e di altri titoli di soggiorno di breve durata; i controlli ai quali sono sottoposte le persone che attraversano le frontiere esterne; le condizioni alle quali i cittadini dei paesi terzi possono circolare liberamente nell'Unione per un breve periodo; qualsiasi misura necessaria per l'istituzione progressiva di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne; l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne"*.

- La proposta di regolamento che istituisce il Fondo Asilo e migrazione si basa sull'*articolo 78, paragrafo 2*, e sull'*articolo 79, paragrafi 2 e 4*, che costituiscono la base giuridica dell'intervento dell'Unione nel settore dell'asilo, dell'immigrazione, della gestione dei flussi migratori, dell'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri, del contrasto dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani, anche tramite la cooperazione con i paesi terzi.

- Poiché persegue al contempo vari obiettivi, fra loro legati in modo inscindibile e dotati del medesimo rango di importanza che preclude qualsiasi logica di subordinazione reciproca, la proposta di regolamento recante disposizioni generali sul Fondo

² 1. L'Unione realizza uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri. 2. Essa garantisce che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne e sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi. Ai fini del presente titolo gli apolidi sono equiparati ai cittadini dei paesi terzi. 3. L'Unione si adopera per garantire un livello elevato di sicurezza attraverso misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità, il razzismo e la xenofobia, attraverso misure di coordinamento e cooperazione tra forze di polizia e autorità giudiziarie e altre autorità competenti, nonché tramite il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali e, se necessario, il ravvicinamento delle legislazioni penali. (...).

Asilo e migrazione e sullo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi ha come base giuridica l'articolo 78, paragrafo 2, l'articolo 79, paragrafi 2 e 4, l'articolo 82, paragrafo 1, l'articolo 84 e l'articolo 87, paragrafo 2. Essi costituiscono le basi giuridiche per l'intervento dell'Unione nei settori dell'asilo, dell'immigrazione, della gestione dei flussi migratori, del trattamento equo dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri, del contrasto dell'immigrazione illegale, dell'allontanamento e rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare, della tratta di esseri umani, della cooperazione giudiziaria in materia penale, della prevenzione della criminalità, del contrasto di reati quali il terrorismo, la corruzione, la criminalità organizzata, e della cooperazione di polizia.

- Infine, la proposta di regolamento 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 si basa, in particolare, sull'articolo 82, paragrafo 1, sull'articolo 84 e sull'articolo 87, paragrafo 2.

PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

La Commissione ritiene le proposte conformi al principio di sussidiarietà, in quanto le sfide che l'Unione deve affrontare nel settore degli affari interni non possono essere affrontate dagli Stati membri isolatamente; al contrario, potenziando la cooperazione operativa, compresa la condivisione di risorse, sono possibili economie di scala e sinergie che garantiscano un uso più efficiente dei fondi pubblici e rafforzino la solidarietà e la fiducia reciproca fra gli Stati membri.

Nel motivare il **valore aggiunto dell'intervento dell'Unione**, la Commissione sottolinea che la gestione dei flussi migratori e delle minacce per la sicurezza comporta sfide che i singoli Stati membri non possono affrontare individualmente: per raccogliere tali sfide una delle migliori "freccie all'arco dell'Unione" è il suo bilancio, sia laddove compensa gli squilibri in termini di sollecitazioni cui sono esposti gli Stati membri in un'Unione senza frontiere interne, sia in quanto finanzia azioni transfrontaliere più efficientemente di quanto sia possibile a livello puramente nazionale.

La Commissione ritiene, altresì, che gli interventi debbano essere realizzati a un livello appropriato e che il ruolo dell'Unione debba limitarsi a quanto è necessario, ricordando in merito che, stando alla revisione del bilancio dell'Unione europea, "il bilancio UE dovrebbe essere impiegato per finanziare i 'beni pubblici' dell'Unione europea e azioni che gli Stati membri e le regioni non riescono a finanziare in autonomia e nei casi in cui l'intervento UE può garantire risultati migliori"³.

³ "Revisione del bilancio dell'Unione europea" (COM(2010) 700 definitivo), del 19 ottobre 2010.

ANNOTAZIONI:

Le proposte della Commissione sono accompagnate dalla Comunicazione ["Costruire un'Europa aperta e sicura: il bilancio Affari interni 2014-2020"](#) (COM(2011) 749 definitivo) e da una [Valutazione d'impatto \(SEC\(2011\) 1358](#) definitivo).

Tutte le proposte legislative sono ora all'esame del Parlamento europeo e del Consiglio affinché i due fondi divengano operativi nel 2014.

Nel redigere la **proposta per il prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP)**⁴, la Commissione ha rilevato come le politiche relative al settore Affari interni, riguardante la sicurezza, la migrazione e la gestione delle frontiere esterne, abbiano acquisito un'importanza crescente negli ultimi anni. Ha sottolineato quindi l'importanza di creare uno spazio senza frontiere interne, nel quale i cittadini dell'UE e cittadini di paesi terzi, con diritti giuridici di ingresso e di soggiorno, possano entrare, spostarsi, vivere e lavorare con la certezza del pieno rispetto dei propri diritti e della propria sicurezza. Inoltre, essendo cresciuta la preoccupazione dei cittadini relativa all'immigrazione clandestina e all'integrazione, ha ribadito la necessità di elaborare politiche per l'immigrazione legale e per l'integrazione orientate al futuro al fine di potenziare la competitività dell'UE e la coesione sociale. Viene mantenuta come priorità il completamento di un regime d'asilo europeo comune più sicuro ed efficiente

La Commissione ha proposto di semplificare la struttura del finanziamento dell'UE in questo settore riducendo il numero di programmi finanziari a due:

- il **Fondo per la migrazione e l'asilo**, che sosterrà azioni in materia di asilo e di migrazione, integrazione di cittadini di paesi terzi e rimpatrio;
- il **Fondo per la sicurezza interna**, che fornirà assistenza finanziaria per le iniziative nell'ambito delle frontiere esterne e della sicurezza interna.

Entrambi i fondi dovranno avere una **notevole dimensione esterna** al fine di garantire che l'Unione europea abbia i mezzi per perseguire le sue priorità in materia di affari interni nelle relazioni con i paesi terzi e tutelare gli interessi generali dell'Unione. Sarà fornito un sostegno finanziario per garantire la continuità territoriale dei finanziamenti, a partire dall'UE e a seguire nei paesi terzi: per quanto riguarda il reinsediamento dei rifugiati, gli accordi di riammissione, i programmi di protezione regionale, la lotta contro l'immigrazione illegale, il rafforzamento della gestione delle frontiere e la cooperazione di polizia, ad esempio con i paesi confinanti.

Gli strumenti dovranno anche prevedere una **risposta rapida in caso di emergenze**, strutturando i Fondi in modo tale che l'Unione europea possa reagire in modo adeguato in situazioni in rapida evoluzione.

La Commissione prescrive il passaggio dalla programmazione annuale alla programmazione pluriennale.

La dotazione di bilancio complessiva prevista è di **10.911 milioni di euro (a prezzi correnti)**, che rappresenta un **notevole aumento** rispetto alla media nell'ambito del quadro finanziario pluriennale in corso (6.449 milioni di euro per il periodo 2007-2013, prezzi correnti). Tale importo non riguarda solo la spesa legata ai programmi finanziari, ma anche il finanziamento dei sistemi di tecnologie dell'informazione su larga scala e delle agenzie dell'Unione che operano nel settore degli affari interni⁵.

⁴ Il 29 giugno 2011 la Commissione europea ha presentato la Comunicazione "Un bilancio per la strategia Europa 2020" (COM(2011) 500 definitivo), nella quale vengono enunciate le linee direttive delle prospettive finanziarie per il periodo 2014-2020.

⁵ L'Ufficio europeo di polizia (EUROPOL), l'Accademia europea di polizia (CEPOL), l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (FRONTEX), l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT).

Dotazione di bilancio per gli affari interni 2014-2020	milioni di EUR (a prezzi correnti)
Fondo Asilo e migrazione <i>compresi il programma di reinsediamento e la rete europea sulle migrazioni</i>	3.869
Fondo Sicurezza interna <i>compresi nuovi sistemi IT su larga scala</i>	4.648
Sistemi IT su larga scala esistenti e Agenzia IT	822
Totale parziale	9.339
Agenzie <i>(Europol, Frontex, EASO, Cef e OEDT)</i>	1.572
Totale	10.911

Il Fondo Asilo e migrazione

La proposta della Commissione istituisce il Fondo Asilo e migrazione avvalendosi del processo di sviluppo delle capacità messo a punto tramite l'assistenza del **Fondo europeo per i rifugiati**⁶, del **Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi**⁷ e del **Fondo europeo per i rimpatri**⁸, che vengono abrogati ampliandone la portata per ricomprendere diversi aspetti della politica comune europea di asilo e immigrazione, incluse le azioni nei paesi terzi e in relazione a tali paesi.

Il Fondo sicurezza interna

Poiché il trattato pone basi giuridiche diverse per l'ampia gamma di obiettivi strategici da realizzare, non è possibile, sotto il profilo giuridico, istituire il Fondo Sicurezza interna come un unico strumento finanziario. La Commissione propone pertanto di istituire il Fondo sotto forma di un quadro finanziario generale, composto da due specifiche proposte settoriali (integrate da uno strumento orizzontale che ne stabilisce le disposizioni comuni):

- un regolamento che istituisce, nell'ambito del Fondo, la componente relativa alla cooperazione di polizia, alla prevenzione e alla lotta alla criminalità e alla gestione delle crisi;
- un regolamento che istituisce, nell'ambito del Fondo, la componente relativa alla gestione delle frontiere e una politica comune dei visti.

Questi sostituiranno il **Fondo per le frontiere esterne**⁹, nonché i due programmi specifici **"Prevenzione e lotta contro la criminalità" (ISEC)**¹⁰ e **"Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo e di altri rischi collegati alla sicurezza" (CIPS)**¹¹. L'abrogazione del programma CIPS richiederà, tuttavia, un distinto atto giuridico, a motivo delle diverse regole di voto previste dalla sua doppia base giuridica (CE/Euratom).

Grazie alla nuova struttura di finanziamento, la Commissione ritiene che le norme di attuazione dovrebbero risultare più comprensibili a tutti i partner, consentendo di realizzare economie di scala. Inoltre, il meccanismo di pronto intervento dei due fondi dovrebbe consentire all'Unione europea di reagire rapidamente a situazioni di crisi in rapida evoluzione, come i flussi migratori misti o gli attentati terroristici e informatici.

⁶ Decisione n. 573/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

⁷ Decisione n. 2007/435/CE del Consiglio.

⁸ Decisione n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

⁹ Decisione n. 574/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

¹⁰ Decisione n. 2007/125/GAI del Consiglio.

¹¹ Decisione n. 2007/124/CE, Euratom del Consiglio.

Programmazione e gestione dei finanziamenti nel settore degli affari interni

La Commissione sottolinea di aver preso in considerazione, nell'ideazione dei nuovi fondi per gli affari interni, le richieste di semplificazione dei finanziamenti e di un accesso più agevole, espresse dagli interlocutori durante la [consultazione pubblica](#) sul futuro dei finanziamenti. Cita in proposito anche la risoluzione dell'8 giugno 2011 del Parlamento europeo in cui si accoglie con favore l'intenzione della Commissione di ridurre il numero degli strumenti finanziari per gli affari interni a una struttura basata su due fondi e, dove possibile, di passare a una gestione concorrente, nella convinzione che un tale approccio possa contribuire significativamente a semplificare, razionalizzare, rafforzare e rendere più trasparenti i fondi per gli affari interni¹².

Le proposte della Commissione prevedono quindi che la maggior parte dei fondi per gli affari interni venga attuata in modalità di **gestione concorrente**, ossia in partenariato con gli Stati membri.

La **gestione centralizzata (diretta e indiretta)** verrà mantenuta per l'assistenza tecnica, per progetti transnazionali specifici o particolarmente innovativi e per la maggior parte delle azioni nei paesi terzi e relative a tali paesi, o ancora per il sostegno a operatori non statali, per la promozione di eventi e studi e per la pronta erogazione/liberazione di fondi in caso di emergenze.

Per i fondi in gestione concorrente, si propone di passare a un sistema di programmazione pluriennale orientata ai risultati, abbandonando i programmi annuali. Obiettivo della Commissione è quello di ridurre il carico di lavoro per tutte le parti interessate e un accorciamento dei tempi per l'approvazione dei programmi nazionali così da accelerare lo sblocco dei fondi.

Inoltre, la migrazione e la sicurezza sono settori che non si prestano alla definizione e all'uso di indicatori precisi poiché sono essenzialmente legati a fattori esterni o difficili da monitorare. Ad esempio, il numero di richiedenti asilo che giunge nell'Unione europea dipende dall'instabilità politica nei paesi terzi, mentre è difficile misurare la portata dell'immigrazione irregolare a causa della sua natura clandestina. Per tale ragione, le modalità di valutazione e monitoraggio proposte per i due fondi si basano su analisi sia quantitative che qualitative (compresa la valutazione dei rischi) che tengono conto di una serie di indicatori.

Di norma, la distribuzione dei finanziamenti fra gli Stati membri sarà basata sulla combinazione di un importo di base e di uno flessibile:

- L'importo di base, calcolato a partire da criteri oggettivi e dalle esigenze degli Stati membri, sarà attribuito a questi ultimi all'inizio del prossimo quadro finanziario pluriennale, a garanzia di continuità del finanziamento e della prevedibilità che serve agli Stati membri per predisporre in modo adeguato i loro programmi nazionali.
- All'importo di base sarà aggiunto un importo flessibile, erogato in due fasi, che dipende dalla volontà di ciascuno Stato membro di finanziare, nell'ambito del proprio programma nazionale, azioni che rispondono a priorità specifiche dell'Unione.

30 gennaio 2012

A cura di Viviana Di Felice

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (roci01a@senato.it)

¹² P7_TA(2011)0266 dell'8 giugno 2011.