



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 15.11.2011
COM(2011) 749 definitivo

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

Costruire un'Europa aperta e sicura: il bilancio Affari interni 2014-2020

{SEC(2011) 1358 definitivo}
{SEC(2011) 1359 definitivo}

1. I fondi del settore Affari interni

1.1. Contesto esteso dei finanziamenti nel settore Affari interni

La creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia è una delle fondamenta del progetto europeo; a questo contribuiscono le politiche degli affari interni forgiando un'Europa in cui le persone possono entrare, circolare e vivere liberamente, nella consapevolezza che i propri diritti saranno pienamente rispettati e la sicurezza garantita. Un approccio integrato in materia di migrazione e sicurezza può portare benefici sia all'Unione europea che i suoi partner al di fuori dell'Unione. Il programma di Stoccolma¹ e il relativo piano d'azione² hanno confermato l'importanza crescente delle politiche degli affari interni, uno dei settori che il trattato di Lisbona³ ha modificato in misura sensibile. Nel settore della sicurezza interna, la comunicazione della Commissione intitolata "La strategia di sicurezza interna dell'Unione in azione"⁴ delinea obiettivi strategici chiari e getta le basi di un'azione concertata per affrontare i problemi di sicurezza comuni negli anni a venire. La cooperazione e la solidarietà a livello dell'Unione e con i paesi terzi hanno permesso di progredire notevolmente nella costruzione di un'Europa più aperta e più sicura.

Nonostante questi progressi, l'Europa ha di fronte ancora molte sfide: quella della migrazione esige una risposta globale, coerente ed efficace. I cittadini si aspettano anche che l'Unione contribuisca a dare sicurezza combattendo la criminalità organizzata, il terrorismo e altre minacce. Il bilancio dell'Unione svolge un ruolo essenziale nel tradurre in risultati tangibili gli obiettivi dell'Unione in materia di affari interni. Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia si costruisce con una serie di "strumenti", tra cui i programmi di spesa, le reti, i sistemi di tecnologia dell'informazione su larga scala e le agenzie dell'Unione.

Nella comunicazione del 29 giugno 2011 relativa al prossimo quadro finanziario pluriennale⁵ la Commissione ha proposto di assegnare alle politiche degli affari interni 10,9 miliardi di euro (a prezzi correnti) per il periodo 2014-2020, mantenendo una continuità con il livello di spesa previsto per la fine del quadro finanziario 2007-2013, comunque al di sotto dell'1% del bilancio generale dell'Unione. Forte dei risultati della valutazione e della consultazione dei soggetti interessati, il prossimo quadro finanziario pluriennale è concepito per permettere un migliore allineamento delle spese sostenute a livello dell'Unione con gli obiettivi strategici della stessa, ma si presenta anche l'opportunità di migliorare e semplificare le modalità di finanziamento. La presente comunicazione spiega come la Commissione abbia colto tali opportunità nel settore degli affari interni.

1.2. Prospettive: le sfide nel settore degli affari interni

Nei prossimi decenni l'Unione continuerà ad affrontare importanti sfide sul fronte degli affari interni: dovrà lottare contro la tratta degli esseri umani e dare una risposta adeguata alla migrazione irregolare. Al tempo stesso, l'Unione deve continuare a dimostrare solidarietà verso coloro che necessitano di protezione internazionale; il completamento di un sistema

¹ Documento del Consiglio 17024/09 dell'1-2.12.2009.

² COM(2010)171 definitivo del 20.4.2010.

³ GU C 115 del 9.5.2008.

⁴ COM(2010) 673 definitivo del 22.11.2010.

⁵ COM(2011) 500 definitivo del 29.6.2011.

europeo comune di asilo più protettivo ed efficiente che rifletta i valori europei resta una priorità.

A fronte degli andamenti demografici, dei cambiamenti strutturali dei mercati del lavoro e della “corsa ai talenti”, urge una politica lungimirante in materia di immigrazione legale e integrazione per migliorare la competitività e la coesione sociale dell'Unione, arricchendo le nostre società e creando opportunità per tutti. Tale politica va considerata nel contesto delle sette iniziative faro della strategia Europa 2020⁶ intese ad aiutare l'Unione a superare l'attuale crisi economica e finanziaria e a conseguire una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Garantire un ambiente sicuro è sia necessario sia utile per la crescita economica, culturale e sociale dell'Unione. All'Unione spetta un ruolo decisivo, che si tratti di affrontare le minacce della criminalità grave e organizzata, della criminalità informatica e del terrorismo, di assicurare la gestione delle frontiere esterne dell'Unione o ancora di reagire rapidamente alle situazioni di emergenza conseguenti alle catastrofi naturali o indotte dalle attività umane. Nell'era della globalizzazione, in cui le minacce aumentano e assumono una dimensione sempre più transnazionale, nessuno Stato membro può rispondere efficacemente da solo. È necessaria una risposta europea globale e coerente onde garantire che le autorità di contrasto possano operare efficacemente, senza essere ostacolate da frontiere e diverse competenze giurisdizionali.

Le misure di contrasto sono necessarie per garantire la sicurezza dell'Europa, ciò nondimeno è estremamente importante che tali misure siano attuate nel rispetto dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

La cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali è fondamentale per il conseguimento di tali obiettivi. I recenti avvenimenti nei paesi dell'Africa settentrionale hanno dimostrato quanto sia importante che l'Unione disponga di un approccio globale e coordinato in materia di migrazione, frontiere e sicurezza. La dimensione esterna delle politiche dell'UE in materia di affari interni – sempre più importante – deve pertanto essere rafforzata, coerentemente con la politica estera dell'Unione.

1.3. Il valore aggiunto dell'intervento dell'Unione

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 frecce all'arco dell'Unione è il suo bilancio, che apporta valore aggiunto 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.

Alcuni Stati membri subiscono una pressione enorme a motivo, ad esempio, della loro specifica situazione geografica e della lunghezza delle frontiere esterne dell'Unione che devono gestire. L'abolizione dei controlli alle frontiere interne deve essere accompagnata da misure volte a garantire un effettivo controllo e una sorveglianza efficace delle frontiere esterne dell'Unione. Le politiche comuni in materia di asilo, immigrazione e frontiere esterne sono pertanto incentrate sul principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra Stati membri. Il bilancio dell'Unione fornisce gli strumenti per sopperire alle implicazioni

⁶ COM(2010) 2020 definitivo del 3.3.2010.

finanziarie di tale principio. Nel settore della sicurezza, i reati gravi e la criminalità organizzata, il terrorismo e le altre minacce per la sicurezza assumono una dimensione sempre più transfrontaliera. La cooperazione transnazionale e il coordinamento tra le autorità di contrasto sono essenziali per riuscire a prevenire e combattere tali reati, per esempio attraverso lo scambio di informazioni, le indagini congiunte, le attività di formazione comune, le tecnologie interoperabili e comuni valutazioni dei rischi e delle minacce.

Affrontare i flussi migratori, gestire le frontiere esterne e la sicurezza dell'Unione richiede ingenti risorse e notevoli capacità da parte dell'Unione come degli Stati membri. Una più intensa cooperazione operativa e un migliore coordinamento, basato sulla messa in comune delle risorse in settori quali la formazione e le attrezzature, consente di generare economie di scala e sinergie, garantendo un uso più efficiente dei fondi pubblici e potenziando la solidarietà, la fiducia reciproca e la ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri per le politiche comuni dell'Unione. Si tratta di una prospettiva particolarmente importante nel settore della sicurezza, in cui un sostegno finanziario per tutte le forme di operazioni congiunte transfrontaliere risulta determinante per migliorare la cooperazione tra le forze di polizia, le dogane, le guardie di frontiera e le autorità giudiziarie.

In relazione alla dimensione esterna degli affari interni, l'adozione di misure e la messa in comune di risorse a livello di Unione aumenteranno in misura significativa l'influenza che l'Unione può esercitare sui paesi terzi per convincerli ad affrontare al suo fianco le questioni attinenti alla migrazione e alla sicurezza, che interessano in primo luogo l'Unione e gli Stati membri.

2. Priorità di finanziamento

2.1. Uno sguardo al futuro bilancio Affari interni

Il 29 giugno 2011 la Commissione ha presentato la proposta per un quadro finanziario pluriennale, nella quale ha indicato, per il settore degli affari interni per il periodo 2014-2020, una dotazione di bilancio complessiva 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 interni⁷.

⁷ 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, Cefpol e OEDT)</i>	1 572
Totale	10 911

2.2. Due fondi a sostegno delle politiche in materia di affari interni

La Commissione propone di semplificare la struttura dei programmi per gli affari interni riducendo a due il numero dei fondi: il Fondo Asilo e migrazione e il Fondo Sicurezza interna. Per sostenere le due strategie fondamentali, diverse ma complementari, per la migrazione e per la sicurezza su cui si incentrerà la politica degli affari interni anche oltre il 2013, occorrono due quadri globali di finanziamento, la cui architettura giuridica é illustrata nell'allegato 1.

Grazie ad una dotazione complessiva di 3 869 milioni di euro (a prezzi correnti), il Fondo Asilo e migrazione si occuperà dei flussi di popolazioni e della gestione integrata delle migrazioni. Il Fondo Sicurezza interna sarà dotato complessivamente di 4 648 milioni di euro (a prezzi correnti) per promuovere l'attuazione della "strategia per la sicurezza interna"⁸ così come un approccio coerente e globale nei confronti della cooperazione nel settore dell'applicazione della legge, compresa la gestione delle frontiere esterne dell'Unione europea.

Entrambi i fondi avranno una dimensione esterna, per sostenere azioni in paesi terzi e in relazione a tali paesi; tali azioni servono in primo luogo gli interessi e gli obiettivi dell'Unione, incidono direttamente sull'Unione e sui suoi Stati membri e assicurano la continuità con le attività svolte nel territorio dell'Unione. Tali finanziamenti saranno concepiti e attuati coerentemente con l'azione esterna e la politica estera dell'Unione; non sono orientati allo sviluppo e integreranno, ove opportuno, l'aiuto finanziario prestato tramite gli strumenti di assistenza esterna. Mentre questi ultimi sostengono le necessità di sviluppo dei paesi beneficiari o gli interessi politici generali dell'Unione con i partner strategici, i fondi nel settore degli affari interni finanzieranno azioni specifiche nei paesi terzi nell'interesse degli obiettivi delle politiche di migrazione e di sicurezza interna dell'Unione. Serviranno pertanto a colmare specifiche lacune e contribuiranno ad integrare la gamma di strumenti a disposizione dell'Unione.

Ciascun fondo prevederà anche una risposta rapida in caso di emergenze così che l'Unione possa reagire in modo rapido ed efficace alle crisi legate alla migrazione o alla sicurezza.

2.2.1. Il Fondo Asilo e migrazione

Il Fondo Asilo e migrazione si occuperà della **gestione integrata dei flussi migratori che comprende diversi aspetti della politica comune europea di asilo e immigrazione**. Finanzia azioni in materia di asilo, migrazione legale, integrazione dei cittadini di paesi terzi

⁸ COM(2010) 673 definitivo del 22.11.2010.

e operazioni di rimpatrio. Le risorse per tali attività sono attualmente attinte da tre fondi distinti: il Fondo europeo per i rifugiati, il Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi e il Fondo europeo per i rimpatri.

In materia di **asilo**, la priorità è lo sviluppo del sistema europeo comune di asilo mediante l'applicazione efficace ed uniforme dell'acquis dell'Unione in questo campo. Il sostegno finanziario sarà quindi concesso per misure poste in essere al fine di migliorare le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo e le procedure di asilo negli Stati membri.

Maggiori sforzi sono necessari anche per istituire un sistema più efficace di ripartizione della responsabilità tra Stati membri e con i paesi terzi. L'istituzione di un **programma di reinsediamento dell'Unione** sarà pertanto sostenuta dal fondo mediante lo stanziamento di 560 milioni di euro. Lo scopo del programma è duplice: fornire soluzioni durevoli ad un numero sempre maggiore di rifugiati favorendo il loro trasferimento verso il territorio dell'Unione e il loro insediamento in uno Stato membro dell'Unione; e massimizzare l'impatto strategico del reinsediamento attraverso una migliore selezione di coloro che maggiormente lo necessitano sulla base delle priorità comuni di reinsediamento dell'Unione. Tali priorità saranno definite a cadenza biennale con il coinvolgimento del Parlamento europeo e del Consiglio ed in cooperazione con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) e l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo. Il Fondo si occuperà anche di finanziare il trasferimento di beneficiari di protezione internazionale all'interno dell'Unione europea ("ricollocazione all'interno dell'UE"). A questo fine, saranno previsti degli incentivi finanziari (somme forfettarie) per quegli Stati membri che si impegnano ogni due anni a reinsediare o ricollocare un dato numero di persone sulla base delle priorità comuni di reinsediamento dell'Unione. In tale contesto il Fondo contribuirà anche a rafforzare le capacità dei paesi terzi, in particolare nel quadro dei programmi di protezione regionale.

In materia di **integrazione dei cittadini di paesi terzi**, il finanziamento ha sino ad ora aiutato gli Stati membri a mettere a punto strategie nazionali d'integrazione di cittadini di paesi terzi o a rafforzare quelle già esistenti. Nella prossima fase di programmazione, ci si concentrerà su un approccio locale più mirato, a sostegno di strategie coerenti specificamente concepite per promuovere l'integrazione di cittadini di paesi terzi a livello locale e/o regionale, come corsi di educazione civica, la partecipazione alla vita sociale e civile, l'accesso paritario ai servizi, ecc. Sarà dedicata un'attenzione particolare ai bisogni specifici dei gruppi più vulnerabili di migranti quali i rifugiati, i minori non accompagnati, gli anziani e le vittime della tratta di esseri umani. Saranno inoltre finanziate le misure di preadesione attuate nei paesi d'origine quale strumento essenziale per facilitare l'immigrazione legale verso l'Unione europea e promuovere l'integrazione sin dalla fase iniziale. Il supporto fornito dal Fondo Asilo e migrazione per l'integrazione di cittadini di paesi terzi sarà complementare alle azioni del Fondo sociale europeo a favore del miglioramento delle competenze dei migranti e del loro inserimento nel mercato del lavoro.

Nell'intento di agevolare la migrazione legale, il Fondo fornirà assistenza finanziaria ai paesi terzi anche per l'attuazione di misure nel quadro dei **partenariati per la mobilità** che si svolgono nell'Unione o nei paesi terzi e miranti a soddisfare principalmente esigenze e priorità dell'Unione europea.

Riguardo ai **rimpatri**, l'attenzione si sposterà dallo sviluppo delle capacità per la gestione dei rimpatri verso il sostegno ai rimpatri sostenibili, ai programmi di rimpatrio volontario assistito (senza con ciò escludere operazioni di rimpatrio forzato) e alle misure di reinserimento, nonché verso il miglioramento del trattamento dei gruppi di riferimento durante il processo di

pre-rimpatrio, in particolare delle condizioni di trattenimento. Gli accordi di riammissione sono uno strumento cardine per una gestione efficiente dei flussi migratori, in particolare nel contrastare l'immigrazione irregolare, e una componente essenziale della politica europea di rimpatrio, poiché facilitano il pronto rimpatrio di migranti irregolari. Saranno quindi rese disponibili risorse per rafforzare le capacità dei paesi terzi di **riammettere** migranti irregolari, nella forma del reinserimento dei propri cittadini o della successiva riammissione di cittadini di paesi terzi nei loro paesi d'origine.

Le prime conclusioni che si possono trarre dagli avvenimenti nel Mediterraneo meridionale evidenziano che l'Unione europea deve essere capace di rispondere in modo rapido ed efficace a situazioni di crisi e ad arrivi improvvisi di un elevato numero di persone, compresi i flussi misti. Il Fondo include risorse finanziarie che possono essere stanziare rapidamente in risposta a vari tipi di crisi connesse alla migrazione. Se approvato dalla Commissione, dal Parlamento europeo e dal Consiglio nell'ambito del progetto di accordo interistituzionale sulla cooperazione in materia di bilancio e la sana gestione finanziaria⁹, l'ampliamento del campo di applicazione della riserva per aiuti d'urgenza potrebbe consentire di attingere ad ulteriori mezzi finanziari in caso di emergenze di questo tipo.

2.2.2. *Il Fondo Sicurezza interna*

Il Fondo Sicurezza interna¹⁰ è la risposta alla richiesta, espressa nel programma di Stoccolma, di costituire un fondo a sostegno dell'attuazione della **strategia di sicurezza interna**, così come di un **approccio coerente e globale nei confronti della cooperazione in materia di applicazione della legge**, compresa la gestione delle frontiere esterne dell'Unione europea. Le attività attualmente finanziate dai programmi specifici ISEC (Prevenzione e lotta contro la criminalità) e CIPS (Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo e di altri rischi per la sicurezza), insieme a quelle finanziate dal Fondo per le frontiere esterne, rientreranno quindi nel Fondo Sicurezza interna.

In materia di **sicurezza interna**, il Fondo fornirà sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione della criminalità e la lotta contro i reati gravi transfrontalieri, compresa la gestione delle crisi e la protezione delle infrastrutture critiche dell'Unione. Contribuirà a contrastare i reati gravi e la criminalità organizzata nelle sue varie forme rafforzando la cooperazione in materia di applicazione pratica della legge, ad esempio attraverso il finanziamento di operazioni congiunte delle autorità di contrasto (comprese le squadre investigative comuni), la messa in comune di risorse, lo scambio di informazioni e delle migliori pratiche o ancora la formazione per le autorità di contrasto.

Il finanziamento sarà diretto anche allo sviluppo di strumenti comuni, compresi sistemi informatici interoperabili e canali di comunicazione sicuri a livello di Stato membro, necessari alla cooperazione in materia di applicazione della legge. Per contrastare la minaccia crescente della criminalità informatica, sarà previsto sostegno finanziario per la creazione di un centro per la lotta alla criminalità informatica attraverso il quale gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione potranno costruire capacità operative e di analisi per le indagini e la cooperazione con partner internazionali. Inoltre, saranno messe a disposizione risorse per progetti particolarmente innovativi volti a sviluppare nuovi metodi o tecnologie, in particolare la

⁹ COM(2011) 403 definitivo del 29.6.2011.

¹⁰ Per le ragioni illustrate nell'allegato 1, il Fondo Sicurezza interna è istituito attraverso due strumenti separati che congiuntamente costituiscono il Fondo.

sperimentazione e la convalida dei risultati della ricerca finanziata dall'Unione nel settore della sicurezza. Ciò permetterà di colmare il divario tra i risultati della ricerca ottenuti con il supporto dell'Ottavo programma quadro e la loro applicazione pratica su larga scala a beneficio delle autorità di contrasto.

Saranno destinate risorse per la **protezione delle infrastrutture critiche** e per aumentare la capacità sia degli Stati membri che dell'Unione di far fronte al terrorismo e ad altri rischi per la sicurezza, e alle situazioni di crisi. Il Fondo si occuperà anche di misure volte ad impedire ai terroristi l'accesso a risorse finanziarie, anche mediante la costituzione di un sistema europeo di controllo delle transazioni finanziarie dei terroristi ("TFTS europeo")¹¹, nonché l'accesso a materiali esplosivi e a sostanze chimiche, biologiche, radiologiche e nucleari (CBRN). Saranno messe a disposizione risorse anche per promuovere azioni volte a fronteggiare il problema della radicalizzazione violenta e del reclutamento e per aiutare le vittime del terrorismo.

Anche la **dimensione esterna della politica di sicurezza interna** sarà peraltro finanziata, ad esempio per cooperare con i paesi terzi riguardo a problemi che hanno conseguenze dirette per l'Unione come la tratta di esseri umani, il traffico di droga e di armi, lo smantellamento di reti criminali internazionali, la prevenzione del terrorismo e di altri rischi per la sicurezza interna.

Inoltre, nel settore della sicurezza interna si possono presentare incidenti e nuove minacce emergenti che richiedono una risposta rapida ed efficace a livello di Unione, come attentati terroristici o attacchi informatici su larga scala. È stato quindi predisposto nell'ambito del Fondo Sicurezza interna un **meccanismo di pronto intervento** per consentire all'Unione di mobilitare fondi per un intervento rapido in collaborazione con gli Stati membri interessati. Detto meccanismo completerà le risorse disponibili nell'ambito del Fondo di solidarietà dell'Unione europea, costituito per venire in aiuto di qualunque Stato membro in caso di gravi catastrofi naturali o di origine umana e quelle nell'ambito dello strumento finanziario per la protezione civile che si occupa di catastrofi naturali e causate da attività umane (incidenti).

In materia di **frontiere esterne**, è tempo che il bilancio dell'Unione intervenga in maniera più incisiva a sostegno degli sforzi compiuti dagli Stati membri per il controllo delle frontiere e che ciò avvenga in modo più coerente e sistematico, sulla base di una nozione di "controlli di frontiera" come "servizio pubblico", svolto dagli Stati membri nell'interesse e per conto dell'Unione europea. Il Fondo fornirà supporto operativo per compensare l'impegno profuso dagli Stati membri nel rendere sicure le frontiere esterne dell'Unione. Saranno messe a disposizione risorse anche per l'attuazione rafforzata dell'acquis di Schengen, la collaborazione consolare in materia di visti (ad esempio, aumentando il traffico frontaliero locale e istituendo centri comuni per la presentazione delle domande di visto), l'ulteriore sviluppo di un sistema integrato di gestione delle frontiere migliorando, sostituendo e aggiornando le attrezzature/le infrastrutture per i visti e le frontiere sulla base dei più recenti progressi tecnologici. Ciò comporterà in particolare un rafforzamento delle capacità degli Stati membri nel quadro degli standard Eurosur.

Riguardo alla **dimensione esterna della gestione delle frontiere**, il Fondo interverrà in maniera mirata a favorire la cooperazione con i paesi terzi e a rafforzare alcuni aspetti cruciali delle loro capacità di sorveglianza e gestione delle frontiere in settori di particolare interesse e

¹¹ COM(2011) 429 definitivo del 13.7.2011.

che hanno conseguenze dirette sull'Unione europea. Ad esempio nel quadro di Eurosur, si possono rendere disponibili finanziamenti per collegare le infrastrutture e i sistemi dei paesi terzi a quelli dell'Unione, al fine di consentire lo scambio regolare di informazioni.

Sistemi informatici su larga scala: una sfida particolare

I sistemi informatici su larga scala che supportano la gestione dei flussi migratori attraverso le frontiere esterne dell'Unione rappresentano un elevato valore aggiunto dell'Unione. L'esperienza ha mostrato tuttavia che sviluppare e gestire tali sistemi può risultare particolarmente complesso. Nella sua comunicazione del giugno 2011, la Commissione ha proposto di destinare una dotazione specifica di 822 milioni di euro (a prezzi correnti) alla gestione dei sistemi informatici su larga scala esistenti (Sistema d'informazione Schengen di seconda generazione - SIS II; Sistema d'informazione visti - VIS; e EURODAC). La gestione di detti sistemi sarà trasferita dalla Commissione alla futura Agenzia IT, una volta divenuta operativa nel 2012.

Riguardo a **nuovi sistemi informatici**, nell'ambito del Fondo Sicurezza interna viene istituito un **programma specifico** con una dotazione di 1,1 miliardi di euro (a prezzi correnti) per lo sviluppo da parte della Commissione negli Stati membri di nuovi sistemi informatici quali il sistema ingressi/uscite e il programma per viaggiatori registrati (il pacchetto "frontiere intelligenti")¹². Lo sviluppo di tali nuovi sistemi non avrà inizio fintanto che il Parlamento europeo e il Consiglio non avranno adottato la relativa base giuridica che definisca con chiarezza le specifiche dei sistemi in questione. Pertanto non si prevedono spese sino al 2015, quando la Commissione prevede di incaricare l'Agenzia IT dello sviluppo dei sistemi. Un quadro strategico pluriennale definirà gli interventi principali da porre in essere e la relativa dotazione così come il calendario per la loro attuazione. Per realizzare un risparmio sui costi e garantire coerenza tecnica e un'attuazione agevole, il Fondo coprirà i costi per lo sviluppo sia della componente centrale che di quelle nazionali dei nuovi sistemi. Una volta che detti sistemi diventeranno pienamente operativi, il sostegno finanziario per i costi operativi a livello centrale sarà trasferito all'Agenzia IT. Per coprire i costi operativi dei rispettivi sistemi a livello nazionale, gli Stati membri potranno beneficiare del sostegno operativo nel quadro dei programmi pluriennali.

3. Una migliore erogazione dei fondi

3.1. Programmazione e gestione dei finanziamenti nel settore degli affari interni: concentrarsi su flessibilità e risultati

La maggior parte dei fondi per gli affari interni sarà attuata in modalità di gestione concorrente, ossia in partenariato con gli Stati membri. La gestione concorrente sarà pertanto il meccanismo di erogazione principale per tutti i settori strategici degli affari interni, compresa la sicurezza interna. Tuttavia, essa non sarà la mera continuazione del sistema di gestione concorrente attualmente in vigore, ma opererà un cambiamento verso una formula semplificata e più orientata ai risultati.

La gestione diretta e quella indiretta verranno mantenute 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 ad operatori non statali, per la

¹² COM(2011) 630 definitivo del 25.10.2011.

promozione di eventi e studi e per la pronta erogazione/liberazione di fondi in caso di emergenze.

Durante la consultazione pubblica sul futuro dei finanziamenti al settore degli affari interni, gli interlocutori hanno chiesto a gran voce la semplificazione dei finanziamenti ed un accesso più agevole ad essi. Tali richieste sono state prese in considerazione nell'ideazione dei nuovi fondi per gli affari interni. Nella risoluzione dell'8 giugno 2011, il Parlamento europeo ha accolto con favore l'intenzione della Commissione di ridurre il numero degli strumenti finanziari per gli affari interni ad una struttura basata su due fondi e, ove possibile, di passare ad 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 interni¹³.

Per essere in grado di misurare i progressi compiuti nell'attuazione dei fondi, le modalità di monitoraggio e di valutazione sono essenziali. Tuttavia, 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. I livelli di spesa per la migrazione e la sicurezza non dovrebbero pertanto dipendere esclusivamente da dati numerici che non riflettono necessariamente la situazione sul campo o che sono influenzati principalmente da fattori esterni. 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.

3.1.1. Gestione concorrente

Per quanto riguarda le risorse impiegate con gestione concorrente, occorrono una programmazione ed un ciclo di rendicontazione flessibili per far sì che i programmi nazionali degli Stati membri siano totalmente allineati alle priorità e agli obiettivi dell'Unione.

La Commissione propone di passare dall'attuale sistema di programmazione annuale all'interno di un quadro pluriennale nel rispetto di priorità strategiche definite sommariamente, ad una programmazione pluriennale preceduta da un "dialogo strategico". All'apertura del prossimo quadro finanziario pluriennale la Commissione darà il via, prima del negoziato sui rispettivi programmi pluriennali, ad un unico dialogo strategico ad alto livello in merito al finanziamento degli affari interni con ciascuno Stato membro e, per quanto riguarda alcune parti del Fondo Sicurezza interna, con gli Stati associati Schengen. Grazie al coinvolgimento dell'autorità centrale responsabile di ciascuno Stato partecipante e all'attenzione sulle modalità con cui essa utilizzerà le risorse dell'Unione per contribuire al conseguimento di tutti gli obiettivi della politica degli affari interni dell'Unione, il dialogo strategico porterà a concentrarsi di più su obiettivi, risultati ed impatto, piuttosto che su contributi e prodotti. La Commissione informerà il Parlamento europeo sugli esiti del dialogo.

Di norma, la distribuzione dei finanziamenti tra 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

¹³ P7_TA(2011)0266 dell'8 giugno 2011.

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 che dipende dalla volontà di ciascuno Stato membro di finanziare, nell'ambito del proprio programma nazionale, azioni che rispondono a priorità specifiche dell'Unione (da distinguersi dalle "azioni dell'Unione" nell'ambito della gestione centralizzata). Questo finanziamento sarà assegnato in due fasi: durante il dialogo strategico all'apertura del quadro finanziario pluriennale e a seguito della revisione intermedia del 2017. La dotazione di bilancio accantonata per le attività di reinsediamento e/o di ricollocazione nell'ambito del Fondo Asilo e migrazione sarà distribuita tra gli Stati membri sulla base di un sistema di impegno biennale.

Alla luce degli esiti dei dialoghi strategici, i programmi nazionali pluriennali delineeranno la situazione di fondo, descriveranno gli obiettivi generali che gli Stati membri cercheranno di conseguire nel settore degli affari interni e gli obiettivi specifici che essi intendono realizzare mediante le risorse del Fondo. Per tali obiettivi, il programma individuerà obiettivi specifici ed esempi di azioni essenziali. Inoltre, sarà un piano finanziario ad indicare in che modo le risorse stanziare debbano essere impegnate e spese, lungo l'intero periodo di sette anni.

Al fine di valutare i progressi, gli Stati membri dovranno presentare ogni anno una relazione sui risultati conseguiti nell'ambito dei rispettivi programmi e gestioni finanziarie. Il dialogo strategico sarà riaperto qualora uno Stato membro richieda di modificare il proprio programma pluriennale. La revisione intermedia del 2017 darà l'opportunità di riesaminare la situazione negli Stati membri e l'esecuzione dei programmi sino a tale data, nonché di assegnare nuove risorse per gli ultimi tre anni del prossimo quadro finanziario pluriennale (2018-2020). Tali risorse supplementari saranno rese disponibili tenuto conto delle valutazioni di rischi/bisogni e/o delle mutate priorità dell'Unione. La Commissione informerà il Parlamento europeo di eventuali modifiche sostanziali ai programmi pluriennali e dei progressi nell'esecuzione dei programmi in generale.

I sistemi di gestione e controllo che gli Stati partecipanti devono istituire saranno semplificati. Ai sensi del regolamento finanziario modificato, essi sono volti a rafforzare l'affidabilità assegnando la responsabilità della gestione finanziaria ad una sola autorità, a ridurre il numero dei livelli di controllo e a contribuire a garantire l'affidabilità dei conti, il buon funzionamento del sistema, la legalità e regolarità delle transazioni ed il rispetto del principio della sana gestione finanziaria.

3.1.2. Gestione centralizzata (diretta e indiretta)

I fondi che saranno veicolati attraverso i programmi nazionali pluriennali degli Stati membri saranno completati da stanziamenti assegnati ad attività incentrate sulle politiche, da gestire con modalità sia dirette che indirette.

Le azioni ammissibili sono definite in modo molto ampio così da offrire una pluralità di strumenti per l'attività legislativa e il coordinamento delle politiche. Le cosiddette "azioni dell'Unione" forniranno sostegno ad interventi transnazionali, ad azioni particolarmente innovative e alla maggior parte degli interventi in paesi terzi e relativi a tali paesi (dimensione esterna). I fondi saranno resi disponibili anche per interventi di emergenza eseguiti nell'ambito di un meccanismo di pronto intervento, a supporto di reti come la rete europea sulle migrazioni, dell'assistenza tecnica, di studi ed eventi o ancora dello sviluppo, sotto la responsabilità della Commissione, di nuovi sistemi informatici per la gestione dei flussi migratori attraverso le frontiere esterne dell'Unione.

Queste assegnazioni saranno considerate come una singola dotazione, da poter spendere alla luce degli sviluppi strategici o della situazione negli Stati membri o nei paesi terzi. È quindi possibile che in un dato esercizio l'intera dotazione sia spesa per un solo tipo di interventi, ad esempio gli interventi di emergenza.

Dovendo prevedere una riduzione delle risorse umane e amministrative a disposizione della Commissione, il ricorso ad inviti a presentare proposte, metodo dispendioso in termini di tempo e carico di lavoro, sarà sempre meno utilizzato. Per garantire flessibilità ed un'esecuzione rapida ed efficiente dei fondi, gli interventi di emergenza e le "azioni dell'Unione" saranno eseguiti da una serie di operatori come le organizzazioni internazionali (accordi di contributo) e le organizzazioni della società civile (convenzioni quadro di partenariato) o assegnando compiti specifici ad agenzie dell'Unione esistenti come Frontex, Europol ed EASO, pur tenendo presente che anche le agenzie sono soggette a riduzioni del personale.

4. Quali cambiamenti? Le principali innovazioni

La semplificazione riveste grande importanza per i partecipanti. Nel programma di Stoccolma si chiede un migliore/più semplice accesso per i beneficiari ai finanziamenti nel settore degli affari interni. Nel corso della consultazione pubblica sul futuro dei finanziamenti nel settore degli affari interni, gli interlocutori hanno anche insistito sulla necessità di ridurre l'onere amministrativo e di semplificare.

Sono quindi stati fatti notevoli sforzi per far sì che i nuovi fondi siano concepiti in modo tale da ottimizzare l'erogazione dei finanziamenti. È per questo che sussistono differenze significative tra l'architettura e il quadro regolamentare dei nuovi fondi e la costituzione dell'attuale generazione di programmi di spesa nel settore degli affari interni. Di seguito sono illustrate le principali innovazioni.

Il Fondo Asilo e migrazione e il Fondo Sicurezza interna. Ridurre il numero dei fondi per gli affari interni a due quadri finanziari globali facilita un approccio integrato alla spesa nel settore della migrazione e della sicurezza, rendendo più agevole finanziare azioni che al momento rientrano in un'area di sovrapposizione tra più strumenti finanziari. Ad esempio, a motivo della definizione restrittiva dei gruppi di riferimento che possono beneficiare dell'assistenza, il sostegno al miglioramento dei centri di accoglienza e trattenimento è attualmente distribuito tra il Fondo europeo per i rifugiati e il Fondo europeo per i rimpatri, a seconda del tipo di gruppo di riferimento che ne beneficerà (i richiedenti asilo o coloro che sono in attesa di rimpatrio). Riunendo i finanziamenti per tali misure nell'ambito del solo Fondo Asilo e migrazione possono essere realizzate sinergie e, in definitiva, economie di scala. Riducendo il numero dei programmi di spesa si aumenta anche la visibilità dei fondi per gli affari interni e si garantisce quindi che gli effetti e il valore aggiunto della spesa per questo settore siano adeguatamente apprezzati. Gli interventi finanziati dai fondi per gli affari interni mireranno ad una totale coerenza con le altre politiche dell'Unione quali la politica di coesione e di giustizia e cittadinanza, e saranno attuati in complementarità con l'assistenza finanziaria fornita attraverso gli strumenti dell'Unione che sostengono dette politiche.

Un quadro regolamentare comune. Un insieme condiviso di norme in materia di programmazione, rendicontazione, gestione finanziaria, controlli e valutazione porterà ad una migliore comprensione delle stesse da parte di tutti i partecipanti e garantirà un elevato livello di coerenza ed uniformità. Questa stessa coerenza sarà rafforzata allineando il quadro

regolamentare dei fondi per gli affari interni con il regolamento finanziario modificato, le sue misure di esecuzione e le norme che troveranno applicazione agli altri strumenti dell'Unione nell'ambito della gestione concorrente, in particolare quelli che rientrano nel quadro strategico comune.

Un dialogo strategico per una gestione concorrente migliore e più orientata ai risultati. Passando, nell'ambito della gestione concorrente, ad una programmazione pluriennale accompagnata da un dialogo strategico ad alto livello si garantirà che i programmi nazionali degli Stati membri rispettino pienamente gli obiettivi strategici dell'Unione e si concentrino sul conseguimento dei risultati e sui relativi effetti. L'interruzione dei programmi annuali ridurrà in misura sensibile l'onere amministrativo per la Commissione, gli Stati membri e i beneficiari. La distribuzione degli stanziamenti agli Stati membri sulla base della combinazione di un importo di base e di uno flessibile permetterà di conciliare l'esigenza di garantire continuità e stabilità con il bisogno di flessibilità e di capacità di adattamento ai cambiamenti.

Una dimensione esterna. Le componenti della dimensione esterna di ciascun fondo doteranno l'Unione dei mezzi per perseguire e realizzare le priorità in materia di affari interni e soddisfare principalmente interessi ed obiettivi dell'Unione, finanziando azioni in paesi terzi le cui conseguenze incidono direttamente sull'Unione e sui suoi Stati membri. Garantendo la continuità dei finanziamenti, a partire dall'Unione e a seguire nei paesi terzi e viceversa, gli aspetti interni ed esterni della gestione della migrazione e della sicurezza interna saranno affrontati in maniera più coerente, ad esempio in relazione al reinsediamento dei rifugiati, all'attuazione degli accordi di riammissione e dei programmi di protezione regionale, o ancora della cooperazione con i paesi terzi nella lotta alla tratta di esseri umani, nella prevenzione del terrorismo e nel rafforzamento delle loro frontiere esterne. Salvo per alcuni interventi specifici, in particolare nel quadro del Fondo Asilo e migrazione, queste attività saranno attuate dalla Commissione (gestione centralizzata) in partenariato con i paesi terzi ed importanti organizzazioni internazionali, in totale coerenza e complementarità con la politica estera dell'Unione e con il sostegno finanziario fornito attraverso i programmi nel settore degli aiuti esterni dell'Unione, che rimarranno la fonte principale di finanziamento per sostenere lo sviluppo di capacità dei paesi terzi nei settori della migrazione e della sicurezza.

Un uso migliore delle competenze delle agenzie che operano nel settore degli affari interni. Le agenzie del settore degli affari interni svolgono un importante compito nell'offrire assistenza pratica alla cooperazione tra gli Stati membri. Per fare un uso più efficace delle competenze di tali agenzie, la Commissione prevede di sfruttare l'opportunità offerta dal regolamento finanziario di affidare loro dei compiti specifici nel quadro delle rispettive missioni, nel rispetto della relativa base giuridica e compatibilmente con i programmi di lavoro delle agenzie stesse. Questo potrebbe riguardare azioni di natura contingente e la cui realizzazione dipende dalla competenza operativa e tecnica delle agenzie, fatta salva la riduzione generale delle risorse umane.

Una risposta efficace e rapida alle crisi. I recenti avvenimenti nei paesi dell'Africa settentrionale illustrano quanto sia importante che l'Unione sia in grado di reagire prontamente ed efficacemente a situazioni di crisi in rapido mutamento. Un meccanismo di pronto intervento flessibile nell'ambito dei due fondi consentirà all'Unione di dare una risposta appropriata ai flussi migratori misti e a crisi nel settore della sicurezza interna quali attentati terroristici o informatici. Procedure accelerate garantiranno che i fondi possano essere mobilitati in pochi giorni. Nell'ambito della gestione concorrente, anche gli Stati membri hanno la possibilità di includere nei rispettivi programmi nazionali un importo di

riserva per eventi imprevisti. Gli Stati membri dovranno notificare alla Commissione la loro intenzione di utilizzare detta riserva senza che ciò implichi alcuna modifica del programma pluriennale, aumentando così la flessibilità in caso di crisi.

ARCHITETTURA GIURIDICA DEI DUE FONDI

Per istituire, in conformità al trattato, due fondi che possano coprire gli obiettivi strategici della migrazione e della sicurezza in modo esaustivo e per far sì che detti fondi operino sulla base di un quadro comune e semplice, occorrono quattro proposte legislative.

Diversamente dal Fondo Asilo e migrazione, istituito mediante un solo regolamento, l'istituzione del Fondo Sicurezza interna richiede l'adozione di due strumenti legislativi. Ciò è dovuto alle disposizioni del trattato che si applicano al settore degli affari interni, in particolare le regole di voto diverse al Consiglio risultanti dalla "geometria variabile" introdotta dai protocolli n. 19 (sull'acquis di Schengen), n. 21 (sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda riguardo allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia) e n. 22 (sulla posizione della Danimarca, anche riguardo alla parte terza, titolo V, del trattato).

Il Fondo Sicurezza interna si configura pertanto come un quadro finanziario generale, composto da due atti distinti che istituiscono le diverse componenti del Fondo e stabiliscono gli obiettivi, le azioni ammissibili e le dotazioni di ciascuna componente:

- un 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;
- un regolamento che istituisce, nell'ambito del Fondo Sicurezza interna, lo strumento di sostegno finanziario per le frontiere esterne e i visti.

I due fondi dovrebbero, per quanto possibile, funzionare sulla base di identici meccanismi di esecuzione ed avere una struttura simile a quella degli altri strumenti finanziari dell'Unione nell'ambito della gestione concorrente, in particolare i fondi che rientrano nel quadro strategico comune. Tale risultato è ottenuto grazie alla creazione di uno strumento orizzontale, applicabile al Fondo Asilo e migrazione e alle due componenti del Fondo Sicurezza interna (direttamente o mediante riferimenti incrociati), che stabilisce le regole di programmazione, gestione e controllo, gestione finanziaria, rendicontazione e valutazione, oltre a prevedere la costituzione di un comitato comune.

Il ricorso a questo strumento comune presenta tre diversi vantaggi. In primo luogo, evita duplicazioni e riduce in maniera sensibile il numero di disposizioni (che sarebbero altrimenti identiche) in ciascuno dei due fondi. Inoltre, porta semplificazione e coerenza poiché le stesse norme si applicheranno a tutti i beneficiari, a prescindere dallo strumento per gli affari interni che li finanzia, facilitando così la comprensione dei fondi e l'accesso ad essi. Infine, la costituzione di un comitato comune per entrambi i fondi incoraggerà ciascuno Stato partecipante a designare un solo interlocutore per tutte le politiche degli affari interni.