



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 15.11.2011
SEC(2011) 1359 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna i documenti

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

Proposta di regolamento che istituisce il Fondo Asilo e migrazione

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

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

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) 749 definitivo}

{SEC(2011) 1358 definitivo}

1. INTRODUZIONE

Le politiche degli affari interni sono in costante sviluppo da ormai diversi anni. Esse intendono instaurare uno spazio senza frontiere interne, in cui i cittadini dell'Unione e di paesi terzi possono entrare, circolare, vivere e lavorare, apportando nuove idee, capitali, conoscenza e innovazione o colmando le lacune dei mercati nazionali del lavoro, certi che i loro diritti saranno pienamente rispettati e la loro sicurezza garantita. Per raggiungere tale obiettivo è fondamentale la cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali.

2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

2.1. Sfide

Nel corso del prossimo quadro finanziario pluriennale (2014-2020) l'Unione dovrà affrontare grandi sfide nel settore degli affari interni. Nel campo dell'asilo, si prevede che permarranno i fattori che spingono persone a cercare asilo e protezione internazionale nell'Unione (ad esempio, guerre, regimi repressivi e instabilità politica). I flussi di richiedenti asilo o protezione internazionale di vario tipo possono fluttuare notevolmente ed essere composti da una molteplicità di gruppi diversi, anche per esigenze e motivazioni. Per farvi fronte sono necessarie ingenti risorse e capacità negli Stati membri, alcuni dei quali, per la loro posizione geografica, ricevono richiedenti asilo in proporzioni eccessive.

L'integrazione dei cittadini di paesi terzi in posizione regolare è una sfida fondamentale per l'Unione. La mancata integrazione può comportare difficoltà sociali, i cui costi sono sopportati in ultima battuta dall'intera società. Se integrati meglio, i migranti regolari possono assumere un ruolo attivo nella società di accoglienza e aiutare l'economia europea ad affrontare l'attuale sfida demografica. Si prevede un aumento graduale dell'afflusso di migranti regolari, soprattutto a fini occupazionali. Dovrebbe quindi aumentare anche l'esigenza di integrazione dei cittadini di paesi terzi.

Per la loro posizione geografica o l'attrattività del loro profilo economico, alcuni Stati membri ricevono troppi migranti irregolari. L'immigrazione irregolare è costosa non solo per gli Stati membri interessati ma anche per gli stessi migranti. Il numero di nuovi migranti irregolari dovrebbe diminuire, non si prevede invece che diminuisca significativamente la popolazione di migranti in posizione irregolare nell'Unione, malgrado i netti miglioramenti nell'individuazione e nell'allontanamento di tali migranti. La gestione dei rimpatri dovrebbe quindi rimanere un'importante sfida.

Un controllo di frontiera effettivo, efficace e sicuro è premessa essenziale per la libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione e il mantenimento della sicurezza interna. La lunghezza della frontiera esterna e il numero e il tipo di valichi di frontiera variano notevolmente da uno Stato membro all'altro. Di conseguenza, alcuni Stati membri sopportano una quota sproporzionata dei costi associati. Poiché le persone in possesso di visto o permesso di soggiorno in corso di validità possono circolare liberamente nello spazio Schengen, è nell'interesse degli Stati membri applicare norme comuni. Essendo previsto un aumento del numero di attraversamenti di frontiera, dovrebbe acuirsi anche la difficoltà di gestire le frontiere dell'Unione.

Tra i problemi che l'Unione deve affrontare spiccano, tra l'altro, le varie forme di criminalità organizzata, il terrorismo e altri rischi per la sicurezza (comprese la loro valutazione e gestione). Secondo le previsioni, i tassi aggregati di criminalità rimarranno stabili ma la natura dei reati è destinata a cambiare poiché i criminali si avvarranno di nuove tecnologie. È ipotizzabile che la criminalità transfrontaliera e organizzata aumentino e assumano una dimensione più sofisticata e internazionale. Aumenteranno poi alcune tipologie di illeciti come la frode, il riciclaggio di denaro e la criminalità informatica. Per quanto i continui sforzi degli Stati membri e l'azione legislativa dell'Unione possano ridurre le attività terroristiche, il carattere transnazionale della minaccia terroristica rimane acuto e le possibilità che la minaccia si riduca sensibilmente nel prossimo futuro sono scarse.

I recenti episodi lungo la frontiera greco-turca e nel sud del Mediterraneo sono la riprova di quanto sia importante per l'Unione disporre di un approccio globale alla migrazione, che ricomprenda aspetti vari come una gestione rafforzata delle frontiere e la governance Schengen, una migrazione legale più mirata, una diffusione più capillare delle migliori pratiche in materia di integrazione, un sistema europeo comune di asilo rafforzato e un approccio più strategico delle relazioni con i paesi terzi in tema di migrazione.

2.2. Gli attuali strumenti finanziari nel settore degli affari interni non rispondono adeguatamente alle esigenze e priorità future

Benché sia opinione condivisa che gli attuali strumenti finanziari del settore degli affari interni funzionano efficacemente e raggiungono gli obiettivi perseguiti, di fatto non rispondono pienamente alle sfide evidenziate.

Programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori" (gestione concorrente)

Il Fondo europeo per i rifugiati non dispone di risorse sufficienti per sostenere adeguatamente una politica globale di reinsediamento dell'Unione e incentivare gli Stati membri a partecipare a operazioni di reinsediamento con un sistema di impegni. Inoltre non prevede ulteriori incentivi finanziari per i trasferimenti all'interno dell'Unione dei beneficiari di protezione internazionale ("ricollocazione").

Il Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi affronta le sfide dell'integrazione sostenendo le strategie nazionali. Tuttavia, l'esigenza di sviluppare capacità a livello nazionale dovrebbe diminuire, in quanto alcune sfide poste dall'integrazione trovano una risposta più efficace a livello regionale e locale, ossia a un livello più vicino all'interessato. Occorre inoltre orientare più efficacemente determinate misure specifiche o gruppi di migranti che le politiche attuali non riescono a raggiungere.

Il Fondo europeo per i rimpatri attualmente non sostiene le condizioni di accoglienza o trattenimento che precedono l'allontanamento, né le misure più generali per la riduzione della migrazione irregolare.

Il Fondo per le frontiere esterne non può dare sostegno alle misure sui controlli della libera circolazione (interna) e alle misure di accompagnamento relative alla prevenzione dell'immigrazione irregolare, alla gestione dei documenti (banche dati sui permessi di soggiorno) e ai documenti falsi, né sostiene la cooperazione tra agenzie e lo sviluppo di legami tra le varie autorità di contrasto, comprese quelle che operano all'interno del territorio dell'Unione.

I 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 correlati alla sicurezza) non sostengono la verifica e la convalida delle attrezzature necessarie alle attività di contrasto al fine di colmare il divario tra la ricerca e lo sviluppo, da un lato, e l'attuazione operativa/l'applicazione in serie, dall'alto, o lo sviluppo delle capacità strutturali delle autorità di contrasto tramite l'acquisizione di attrezzature quali dispositivi di individuazione e sistemi IT. Alcune misure, come le squadre investigative comuni, o nuove politiche che richiedono più flessibilità, come la gestione delle crisi, sono difficili da finanziare.

2.3. La dimensione esterna delle politiche degli affari interni non è sostenuta adeguatamente

Gli attuali programmi di assistenza esterna non sono concepiti per sostenere la dimensione esterna delle politiche degli affari interni, quanto piuttosto per raggiungere principalmente altri obiettivi, in particolare l'allargamento, lo sviluppo e la politica di vicinato, diretti in primo luogo ad affrontare le esigenze dei paesi beneficiari. Tale assistenza va mantenuta, eppure è indubbio che l'Unione è priva dell'influenza necessaria per perseguire e realizzare le sue priorità e soddisfare i suoi interessi diretti, quali la gestione dei flussi migratori e la sicurezza.

Questo problema è aggravato dal fatto che anche l'attuale generazione di programmi finanziari nel settore degli affari interni non copre la dimensione esterna. Sebbene al giorno d'oggi sia possibile sostenere finanziariamente alcune attività nei paesi terzi, in particolare per garantire la continuità territoriale dei finanziamenti avviati nell'Unione e proseguiti nei paesi terzi, queste attività sono molto limitate. Pertanto, non ci sono finanziamenti adeguati per negoziare e attuare accordi di riammissione, partenariati per la mobilità e programmi di protezione regionale, fornire assistenza ai paesi terzi onde migliorarne la gestione delle frontiere o cooperare con i paesi terzi in settori quali la tratta di esseri umani, il traffico illecito di stupefacenti o di armi, lo smantellamento delle reti criminali internazionali e la prevenzione del terrorismo e di altri rischi per la sicurezza.

2.4. Limitazioni operative dei meccanismi di erogazione degli affari interni

Ciascuno dei quattro fondi a gestione concorrente ha la propria base giuridica e le proprie modalità di esecuzione, il che implica una duplicazione degli sforzi e una moltiplicazione delle norme, con conseguente lavoro supplementare, rischio di interpretazioni divergenti e maggiore margine di errore. I fondi combinano un programma quadro pluriennale con programmi annuali, sistema complesso, lungo e difficile da gestire. Il fatto poi che, in termini di gestione finanziaria e di sistemi di gestione e di controllo, siano simili eppure diversi dagli altri fondi a gestione concorrente, in particolare i Fondi strutturali, genera confusione.

Le sovvenzioni concesse nell'ambito della gestione diretta (ISEC e CIPS) in generale sono modeste e non possono quindi essere usate a fini strategici. A ciò si aggiunge il problema della sottoutilizzazione. Poiché le norme sull'ammissibilità sono complesse, il tasso di errore complessivo nelle dichiarazioni di spesa presentate dai beneficiari finali è relativamente alto, il che rende necessari maggiori controlli ex ante ed ex post, con conseguente aggravio del carico di lavoro amministrativo. Inoltre, il processo di presentazione delle domande di

sovvenzione è troppo lungo e le autorità di contrasto non possono quindi rispondere rapidamente alle minacce emergenti.

Gli avvenimenti recenti nell'area del Mediterraneo meridionale hanno dimostrato quanto sia importante per l'Unione poter reagire rapidamente ed efficacemente alle situazioni di crisi. L'attuale meccanismo di pronto intervento riguarda solo le crisi nel settore dell'asilo e non è in grado di dare una risposta rapida ed efficace alle situazioni di crisi in generale. Inoltre i finanziamenti disponibili sono troppo esigui.

3. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

3.1. Il diritto dell'Unione di intervenire

Il diritto dell'Unione di intervenire nel settore degli affari interni discende principalmente dal titolo V del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in particolare l'articolo 77, paragrafo 2, 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. La cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali è contemplata all'articolo 212, paragrafo 3, del TFUE.

3.2. Sussidiarietà

Le sfide che l'Unione deve affrontare nel settore degli affari interni non possono essere affrontate dagli Stati membri isolatamente. La gestione dei flussi migratori, la gestione delle frontiere esterne dell'Unione e la sicurezza dell'Unione richiedono ingenti risorse e capacità degli Stati membri. Il meccanismo di finanziamento dell'Unione risponde alle implicazioni finanziarie del principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità fra gli Stati membri; senza di esso alcuni Stati membri dovrebbero sostenere un onere sproporzionato a motivo della lunghezza delle loro frontiere o di grandi ondate migratorie. Potenziando la cooperazione operativa, compresa la condivisione di risorse, sono possibili economie di scala e sinergie, garantendo così un uso più efficiente dei fondi pubblici e rafforzando la solidarietà e la fiducia reciproca tra gli Stati membri. Il finanziamento dell'Unione crea inoltre l'effetto leva necessario per convincere i paesi terzi a impegnarsi a fianco dell'Unione su problematiche di rilievo soprattutto per l'Unione e gli Stati membri.

4. OBIETTIVI

La comunicazione "Un bilancio per la strategia 2020"¹ ha annunciato la creazione di due fondi:

Fondo	Obiettivo	Dotazione di bilancio (prezzi 2011 in milioni di EUR)
Fondo Asilo e migrazione	Sostenere azioni in materia di asilo e migrazione, integrazione dei cittadini di paesi terzi e rimpatrio.	3 433 mio EUR
Fondo Sicurezza interna	Fornire assistenza finanziaria ad iniziative nel settore delle frontiere esterne e della sicurezza interna.	4 113 mio EUR

¹ COM(2011) 500 definitivo – Parti I e II del 29 giugno 2011.

Gli obiettivi generali e specifici di tali Fondi sono i seguenti:

Obiettivi generali	Obiettivi specifici
Migliorare la gestione efficace dei flussi migratori verso l'Unione nei settori in cui questa apporta il massimo valore, specie ripartendo le responsabilità, esprimendo solidarietà e cooperando con i paesi terzi.	Agevolare la migrazione legale nell'Unione in funzione del fabbisogno economico e sociale degli Stati membri e sostenere l'integrazione dei cittadini di paesi terzi soggiornanti legalmente.
	Sostenere l'attuazione del sistema europeo comune di asilo.
	Ridurre la migrazione irregolare e promuovere i rimpatri volontari.
	Sostenere gli aspetti esterni della politica migratoria dell'Unione.
Rafforzare la sicurezza interna dell'Unione mediante la gestione delle frontiere esterne e l'attività di contrasto, compreso il potenziamento delle attività di preparazione e risposta che sono sostenute meglio dalle risorse finanziarie dell'Unione, in particolare attraverso la cooperazione transnazionale, le economie di scala, i partenariati pubblico-privato e la cooperazione con i paesi terzi.	Rafforzare le frontiere esterne dell'Unione.
	Agevolare la mobilità attraverso le frontiere esterne dell'Unione.
	Ridurre i rischi connessi alla criminalità organizzata, al terrorismo e ad altri rischi per la sicurezza, e potenziarne l'individuazione e l'efficace perseguimento.
	Sostenere gli aspetti esterni della politica di sicurezza interna dell'Unione.

Nel perseguire tali obiettivi specifici occorre tenere debito conto dell'obiettivo orizzontale generale della semplificazione, in particolare la flessibilità dei Fondi futuri, il rapido sblocco dei finanziamenti in caso di crisi e la riduzione del carico di lavoro amministrativo.

5. OPZIONI STRATEGICHE

Questione A – Priorità di finanziamento

Opzione A.1 – Distribuzione del finanziamento del 2013 (status quo).

Opzione A.2 – Distribuzione del finanziamento fondata sulla media del periodo 2007-2013.

Opzione A.3 – Introduzione di una componente di dimensione esterna nei due Fondi per finanziare azioni nei paesi terzi e in relazione a tali paesi; tali azioni servono principalmente gli interessi e gli obiettivi dell'Unione, hanno conseguenze dirette nell'Unione e nei suoi Stati membri e assicurano la continuità con le attività svolte nel territorio dell'Unione. Questo finanziamento non è destinato ad azioni che sostengono lo sviluppo e integrerà, ove opportuno, l'assistenza finanziaria fornita attraverso strumenti di aiuto esterno dell'Unione. Riduzione del finanziamento in tutti i settori, con particolari tagli nei settori in cui si prevede un aumento del valore aggiunto e dell'impatto del sostegno alle attività aventi dimensione esterna.

Questione B – Gestione concorrente

Opzione B.1 – Un quadro pluriennale comune in linea con le priorità politiche definite a grandi linee negli orientamenti strategici dell'Unione e programmi annuali nazionali (status quo).

Opzione B.2 – Soltanto una programmazione pluriennale, come per i fondi strutturali.

Opzione B.3 – Un dialogo strategico ad alto livello nel settore degli affari interni concentrato sugli obiettivi e sul finanziamento nel settore degli affari interni con i singoli Stati membri per sostenere l'elaborazione e il monitoraggio dei loro programmi pluriennali nazionali in linea con le priorità dell'Unione.

Questione B – Gestione centralizzata (diretta e indiretta)

Opzione C.1 – Una combinazione di sovvenzioni e appalti per fornire sostegno finanziario ai progetti transnazionali e agli attori non statali, promuovere attività improntate alle strategie e procurarsi servizi (status quo).

Opzione C.2 – Soltanto appalti a gestione centralizzata (interruzione delle sovvenzioni).

Opzione C.3 – Gestione centralizzata migliorata e diversificata, mediante accordi di contributo con organizzazioni internazionali, convenzioni quadro con la società civile e delega di compiti specifici alle agenzie esistenti (gestione indiretta). Sarebbe ancora concesso un numero limitato di sovvenzioni mediante inviti a presentare proposte. Gli appalti sarebbero mantenuti.

Questione D – Meccanismo di pronto intervento

Opzione D.1 – Attuale meccanismo di pronto intervento a gestione concorrente nel settore dell'asilo, senza estenderlo ad altre crisi connesse alla migrazione o alla sicurezza (status quo).

Opzione D.2 – Miglioramento dell'attuale meccanismo di pronto intervento facendolo diventare a gestione centralizzata ed estendendolo ad altre crisi connesse alla migrazione o alla sicurezza. La durata delle misure di emergenza passerebbe da 6 a 18 mesi e il commissario competente avrebbe facoltà di approvare le spese relative alle misure di emergenza entro pochi giorni dal verificarsi dell'emergenza.

Opzione D.3 – Meccanismo di cui all'opzione D.2 esteso al settore della migrazione ma non alla sicurezza interna. La sicurezza interna sarebbe inclusa nel campo di applicazione del Fondo di solidarietà dell'Unione europea.

6. VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI

Questione A – Priorità di finanziamento

Opzione A.1 – Distribuzione del 2013 (status quo): sarebbe più difficile per i sistemi di asilo degli Stati membri far fronte in modo adeguato a flussi migratori complessi e fluttuanti. Alcuni Stati membri dovrebbero sopportare costi sproporzionati per ospitare rifugiati e richiedenti asilo. Le risorse sarebbero insufficienti per finanziare le operazioni di reinsediamento o per fornire sostegno aggiuntivo agli Stati membri che devono far fronte alle particolari sollecitazioni cui sono sottoposti i loro sistemi di asilo. Gli Stati membri continuerebbero a elaborare strategie di integrazione a livello nazionale/regionale o a rafforzare le strategie esistenti. Si migliorerebbe così l'integrazione dei cittadini di paesi terzi e, di conseguenza, si avrebbero ripercussioni positive sulla coesione sociale e sull'economia dell'Unione, tuttavia è probabile che con il passare del tempo il valore aggiunto del finanziamento dello sviluppo delle capacità diminuisca. La capacità di gestione dei rimpatri

continuerebbe ad essere sviluppata, ma sarebbe assegnato un sostegno aggiuntivo per la capacità di trattenimento/accoglienza. Sebbene gli Stati membri siano attrezzati meglio per rimpatriare molti migranti irregolari, il valore aggiunto dell'ulteriore/continuo sviluppo delle capacità dovrebbe diminuire nel tempo. Gli sforzi degli Stati membri che svolgono compiti di controllo di frontiera a nome e nell'interesse dell'intera Unione sarebbero sistematicamente sostenuti dal bilancio dell'Unione, traducendo quindi in realtà i principi di solidarietà e di ripartizione delle responsabilità. L'uso delle nuove tecnologie migliorerebbe la sicurezza delle frontiere e genererebbe un impatto economico positivo, in quanto promuoverebbe l'innovazione e agevolerebbe gli spostamenti dei viaggiatori in buona fede verso o dall'Unione europea. Un uso più coerente del finanziamento dell'Unione per la cooperazione consolare in materia di visti e il sostegno agli accordi di traffico frontaliero locale in particolari sezioni della frontiera incrementerebbero l'efficienza, con un conseguente impatto positivo sull'economia dell'Unione. L'istituzione di Eurosur permetterebbe inoltre di ridurre la migrazione irregolare, i reati transfrontalieri e il numero dei migranti che muoiono in mare. Le principali priorità nel settore della sicurezza interna sarebbero oggetto di finanziamento. A lungo termine ciò dovrebbe migliorare la sicurezza dell'Unione, anche se resterebbe difficile finanziare le attività delle squadre investigative comuni o nuove politiche, quali l'assistenza emergenziale e la gestione delle crisi, per le quali è essenziale la flessibilità. La dimensione esterna delle politiche degli affari interni non verrebbe affrontata, con le conseguenze esposte sopra.

Opzione A.2 – Distribuzione fondata sulla media del periodo 2007-2013: le norme relative all'asilo sarebbero migliorate e gli Stati membri sarebbero in grado di far fronte a flussi migratori complessi e fluttuanti e alle sollecitazioni sproporzionate cui sono sottoposti i loro sistemi di asilo. Tuttavia il sostegno sarebbe insufficiente per istituire un regime di reinsediamento dell'Unione o incentivare gli Stati membri a partecipare ai trasferimenti all'interno dell'Unione dei beneficiari di protezione internazionale. Per quanto riguarda l'integrazione dei cittadini di paesi terzi in posizione regolare, le ripercussioni dovrebbero essere simili a quelle dell'opzione A.1. È probabile che il minor sostegno dell'Unione al rimpatrio dei migranti irregolari provochi una diminuzione del numero di rimpatri e un aumento dei migranti irregolari che rimangono nel territorio dell'Unione. Gli Stati membri potrebbero cooperare bilateralmente con i paesi che incontrano problemi simili, o direttamente con i paesi terzi, al fine di esercitare una certa influenza sul volume dei futuri migranti, con la conseguenza che i flussi potrebbero dirigersi e aumentare verso altri Stati membri. Si prevede un peggioramento della situazione dei migranti irregolari, spesso impiegati nell'economia illecita. La riduzione del finanziamento destinato alla gestione delle frontiere esterne renderà necessario abbandonare gli sforzi per lo sviluppo delle capacità globali e passare a progetti specifici quale l'attuazione di EUROSUR e/o lo sviluppo di nuovi sistemi IT. Ciò consentirà di mantenere i livelli attuali di sicurezza delle frontiere, ma sarà insufficiente per sostenere la nozione di controllo di frontiera quale "servizio pubblico". Grazie all'aumento del sostegno finanziario per il rafforzamento della cooperazione pratica tra autorità di contrasto, gli Stati membri sarebbero in grado di combattere più efficacemente i reati gravi e di criminalità organizzata nelle loro varie forme. La dimensione esterna delle politiche degli affari interni sarebbe affrontata solo in minima parte. L'Unione non sarebbe pertanto in grado di aumentare il suo effetto leva con i paesi terzi per convincerli a impegnarsi a fianco dell'Unione su problematiche di rilievo per l'Unione e gli Stati membri e che potrebbero non essere prioritarie per tali paesi (riammissione, lotta alla migrazione irregolare, rafforzamento della gestione delle frontiere, ecc.).

Opzione A.3 – Ridistribuzione con una componente di dimensione esterna: le norme relative all'asilo sarebbero migliorate e l'Unione e gli Stati membri sarebbero in grado di far fronte a flussi migratori complessi e fluttuanti e alle sollecitazioni sproporzionate cui sono sottoposti i loro sistemi di asilo, istituire un regime di reinsediamento dell'Unione e fornire ulteriori incentivi finanziari per i trasferimenti all'interno dell'Unione dei beneficiari di protezione internazionale. I programmi di protezione regionale alleggerirebbero l'onere gravante su tali paesi e consentirebbero una ripartizione equa tra l'Unione e gli Stati membri degli sforzi necessari per trovare soluzioni sostenibili all'interno del sistema di protezione internazionale dei rifugiati. Il riorientamento del sostegno verso strategie più mirate concepite per promuovere l'integrazione dei cittadini di paesi terzi a livello locale, attuate principalmente da autorità locali o regionali e attori non statali, dovrebbe avere ripercussioni positive sulla coesione sociale e sull'economia dell'Unione in generale, e sulle opportunità di occupazione dei cittadini di paesi terzi in particolare. Un sostegno più completo per l'attuazione del partenariato per la mobilità, associato a una maggiore collaborazione e cooperazione dell'Unione con le organizzazioni internazionali, contribuirebbe a massimizzare le sinergie operative e porterebbe a una maggiore efficacia. Il riorientamento delle operazioni di rimpatrio verso il rimpatrio volontario assistito, misure di reinserimento e il miglioramento delle capacità di trattenimento degli Stati membri migliorerebbero sensibilmente la qualità della gestione dei casi da parte degli Stati membri, consentirà a questi ultimi di offrire a tutti i potenziali rimpatriandi un incentivo apprezzabile al rimpatrio e di garantire il pieno rispetto dei principi gemelli della supremazia del rimpatrio volontario conforme alle norme dell'Unione, e del trattamento umano e dignitoso di tutti i potenziali rimpatriandi. Il sostegno all'attuazione degli accordi di riammissione contribuirebbe significativamente alla lotta contro la migrazione irregolare. L'impatto cumulativo del regime di reinsediamento dell'Unione, dei programmi di protezione regionale e degli accordi di riammissione potrebbe ridurre la necessità di finanziamenti di emergenza per pressioni migratorie improvvisate, l'esigenza di protezione internazionale nei paesi d'origine e negli Stati membri, il numero di ingressi irregolari nell'Unione e la necessità di finanziare operazioni di rimpatrio. Le ripercussioni sulle frontiere esterne dovrebbero essere simili a quelle dell'opzione 1 ma, grazie alla componente di dimensione esterna, una cooperazione più efficiente tra Frontex e i paesi terzi in materia di gestione delle frontiere dovrebbe aumentare i tassi di individuazione dei migranti irregolari o impedire il loro ingresso nell'Unione. Le priorità principali nel settore della sicurezza interna dovrebbero essere realizzate, migliorando così nel lungo periodo la sicurezza dell'Unione. Il sostegno alla dimensione esterna delle politiche di sicurezza interna migliorerebbe la comprensione delle minacce per la sicurezza provenienti da paesi terzi. Associato a una cooperazione con tali paesi in altri settori, ad esempio la gestione della migrazione, il sostegno rafforzerà l'efficacia degli interventi volti a prevenire e individuare potenziali minacce terroristiche o di criminalità organizzata.

Questione B – Gestione concorrente

Opzione B.1 – Status quo: il mantenimento della programmazione annuale all'interno di un quadro pluriennale permetterebbe di scegliere e attuare azioni più allineate alle priorità dell'Unione, in costante evoluzione. Sebbene la riduzione del numero di programmi annuali a 392 (un taglio di circa il 50%) sia un miglioramento, il sistema rimarrebbe complesso, lungo e difficile da gestire, con un pesante carico di lavoro amministrativo. La procedura di chiusura sarebbe inoltre incompatibile con la procedura prevista nella versione riveduta del regolamento finanziario.

Opzione B.2 – Programmazione pluriennale: con un totale di circa 56 programmi pluriennali da gestire, il lavoro amministrativo a carico della Commissione e degli Stati

membri sarebbe notevolmente ridotto. La programmazione sarebbe allineata a quella di altri strumenti a gestione concorrente, migliorando la coerenza e la chiarezza per tutte le parti interessate. Sebbene aumenti la flessibilità, la programmazione pluriennale non risponde adeguatamente alle specificità del settore degli affari interni.

Opzione B.3 – Programmazione pluriennale con dialogo strategico: con un totale di circa 56 programmi pluriennali da gestire, il lavoro amministrativo a carico della Commissione e degli Stati membri sarebbe notevolmente ridotto. Il dialogo strategico ad alto livello permetterebbe un approccio più orientato ai risultati. Combinando semplificazione e una programmazione orientata ai risultati, questa opzione rappresenta un importante miglioramento dello status quo.

Questione B – Gestione centralizzata (diretta e indiretta)

Opzione C.1 – Status quo: importi significativi sarebbero spesi nell'ambito della gestione centralizzata, in particolare nel settore della sicurezza interna. In mancanza di sforzi per semplificare le norme e le procedure, il carico di lavoro amministrativo aumenterebbe sia per la Commissione che per i beneficiari finali, con un conseguente potenziale aumento del rischio di errori.

Opzione C.2 – Soltanto appalti: non sarebbero necessarie risorse per gestire l'attuazione delle sovvenzioni. Tuttavia non sarebbe possibile sostenere azioni innovative e incentrate sulle strategie, stimolare la cooperazione transnazionale né sostenere e rafforzare la società civile. La capacità dell'Unione di reagire rapidamente e in modo efficace alle crisi non sarebbe migliorata.

Opzione C.3 – Gestione centralizzata migliorata e diversificata: le sovvenzioni, attuate in modo più efficace e più efficiente dagli attori più appropriati in loco, sosterranno azioni improntate alle politiche. Sebbene tale opzione possa inizialmente portare a un moderato aumento del carico di lavoro amministrativo, nel lungo periodo migliorerà le relazioni con le principali parti interessate e ridurrà il carico di lavoro complessivo. Il ricorso a un numero limitato di inviti aperti a presentare proposte diminuirà il carico di lavoro amministrativo. La delega dell'attuazione di compiti specifici ad agenzie degli affari interni, anche in paesi terzi, dovrebbe rafforzare le sinergie e la coerenza.

Questione D – Meccanismo di pronto intervento

Opzione D.1 – Status quo: l'Unione non sarebbe in grado di reagire rapidamente e in modo efficace alle crisi in materia di asilo né ad altre crisi connesse alla migrazione o alla sicurezza.

Opzione D.2 – Meccanismo migliorato ed esteso ad altre crisi connesse alla migrazione o alla sicurezza: l'Unione sarebbe in grado di reagire rapidamente e in modo efficace alle crisi connesse alla migrazione (diverse da quelle in materia di asilo) o alla sicurezza. Gli interventi sarebbero più efficaci, in quanto sarebbe possibile scegliere il partner più appropriato per l'attuazione dei finanziamenti di emergenza, sbloccare tali finanziamenti più rapidamente e prolungare la durata delle misure di emergenza al fine di rispondere in modo più completo alle esigenze persistenti derivanti dagli interventi emergenziali.

Opzione D.3 – Meccanismo migliorato esteso ad altre crisi connesse alla migrazione e inclusione della sicurezza nel Fondo di solidarietà dell'Unione europea: le ripercussioni sarebbero analoghe a quelle dell'opzione D.2. L'inclusione delle crisi di sicurezza causate da

attività umane nel campo di applicazione del Fondo di solidarietà dell'Unione europea non dovrebbe permettere una riduzione significativa del carico di lavoro amministrativo e potrebbe comportare una dispersione di tale Fondo, cosa che non sarebbe ben vista dal Consiglio.

7. CONFRONTO DELLE OPZIONI

7.1. Analisi comparativa delle opzioni

Questione A – Priorità di finanziamento

Le opzioni A.1 e A.2 non prevedono una componente di finanziamento specifica per la dimensione esterna delle politiche degli affari interni. Sebbene siano quindi disponibili maggiori importi per gli aspetti "interni" di tali politiche, questi finanziamenti non sono necessariamente usati là dove il loro effetto sarebbe massimo. Per contro, l'inclusione di una componente di dimensione esterna notevole nei due Fondi, come previsto nell'opzione A.3, avrebbe un notevole impatto "preventivo" su tutte le politiche degli affari interni e potrebbe pertanto ridurre il livello generale di finanziamento necessario per gli aspetti interni di dette politiche. Garantirebbe inoltre una tutela migliore degli interessi dell'Unione al di fuori del suo territorio, in particolare grazie al sostegno alle azioni avviate nell'Unione e proseguite nei paesi terzi. Ciò permetterà all'Unione non solo di far fronte alle conseguenze dei flussi migratori, della criminalità organizzata e del terrorismo, ma anche di cercare di ricorrere ad azioni preventive nei paesi terzi, le quali, tra gli altri effetti positivi, potrebbero ridurre il numero di persone bisognose di asilo o di un'altra forma di protezione internazionale, il numero di migranti irregolari che attraversano le frontiere esterne dell'Unione nonché il numero di reati transfrontalieri, quali la tratta di esseri umani e il traffico illecito di sostanze stupefacenti o di armi. La maggiore cooperazione con i paesi terzi permetterebbe inoltre di gestire meglio l'immigrazione legale/a scopi occupazionali e far fronte più efficacemente alle carenze di manodopera nell'Unione.

Questione B – Gestione concorrente

L'opzione B.1 (status quo) avrebbe un impatto molto negativo sul carico di lavoro amministrativo e non risponderebbe alla richiesta di semplificazione degli Stati membri. Il passaggio alla programmazione pluriennale proposto nell'opzione B.2 rappresenterebbe un importante miglioramento dello status quo, in quanto ridurrebbe il numero di programmi che devono essere gestiti dalla Commissione e dagli Stati membri. L'allineamento ad altri strumenti dell'Unione a gestione concorrente inoltre migliorerebbe la coerenza e la chiarezza per tutte le parti interessate. Pur apportando maggior flessibilità, l'opzione B.2 non risponderebbe al bisogno costante, tipico del settore degli affari interni, di far fronte a situazioni in continuo mutamento negli Stati membri e nei paesi terzi. Il dialogo strategico proposto nell'opzione B.3 risponderebbe a tale bisogno e permetterebbe anche una gestione concorrente più improntata ai risultati. Inoltre, dopo i primi due anni in cui i vecchi e i nuovi strumenti si sovrapporrebbero, tale opzione dovrebbe consentire un approccio più flessibile alla programmazione e una sensibile riduzione del carico di lavoro per tutte le parti interessate.

Questione B – Gestione centralizzata (diretta e indiretta)

Tra le tre opzioni considerate in relazione all'attuazione della gestione centralizzata, l'opzione C.1 (status quo) è la meno attraente, in quanto non presenta pressoché nessuna prospettiva di semplificazione o riduzione del carico di lavoro amministrativo. Al riguardo, l'opzione C.2 (soltanto appalti) costituirebbe un importante miglioramento, anche se eliminerebbe completamente la possibilità di promuovere azioni improntate alle politiche, stimolare la cooperazione transnazionale e sostenere la società civile attraverso le sovvenzioni. Prevedendo il ricorso a convenzioni quadro di partenariato, ad accordi di contributo, alla gestione indiretta e a un numero limitato di inviti aperti a presentare proposte realizzati dagli attori più appropriati, l'opzione C.3 comporterebbe una gestione centralizzata più mirata, diversificata e meno dispendiosa.

Questione D – Meccanismo di pronto intervento

L'opzione D.1 (status quo) chiaramente non risponde alla necessità per l'Unione di reagire più rapidamente ed efficacemente alle crisi in materia di migrazione e sicurezza. Sebbene l'opzione D.3 costituisca un miglioramento rispetto all'opzione D.1, in quanto prevede uno sblocco più rapido dei finanziamenti nell'ambito della gestione centralizzata in materia di migrazione, l'estensione del campo di applicazione del Fondo di solidarietà dell'Unione europea alle crisi nel settore della sicurezza incontrerebbe probabilmente l'opposizione degli Stati membri in quanto comporterebbe il rischio di una dispersione di tale strumento. Anche l'opzione D.2 costituirebbe un miglioramento significativo dello status quo, in quanto consentirebbe uno sblocco rapido dei finanziamenti in caso di emergenze connesse alla migrazione e, in aggiunta, includerebbe un apposito meccanismo di risposta nel Fondo Sicurezza interna.

7.2. Opzione prescelta e aspetti organizzativi

L'opzione da prediligere è una combinazione delle opzioni A.3, B.3, C.3 e D.2. La gestione concorrente sarà il principale metodo di gestione per erogare i finanziamenti nel settore degli affari interni. La gestione centralizzata sarà tuttavia mantenuta, migliorandola, per le azioni transnazionali, i progetti innovativi, il sostegno alla società civile, i sistemi IT, gli studi, gli eventi e le azioni che hanno una dimensione esterna e/o che richiedono una mobilitazione rapida dei fondi dell'Unione. Le agenzie saranno incaricate di attuare compiti operativi specifici nel quadro delle loro missioni e in complementarità con i loro programmi di lavoro.

L'opzione prescelta sarà attuata in perfetta coerenza con la decisione di ridurre a due il numero di strumenti finanziari, aumentando così la visibilità dei finanziamenti nel settore degli affari interni e facilitando il finanziamento di azioni che attualmente ricadono nella zona di intersezione tra i due Fondi. Un'altra caratteristica fondamentale della futura architettura del finanziamento nel settore degli affari interni è la creazione di uno strumento orizzontale, comune ad entrambi i Fondi, che conterrà tutte le norme relative alla programmazione, alla rendicontazione, alla gestione finanziaria e ai controlli. I vantaggi sono due: in primo luogo, si evitano doppioni e si riduce significativamente il numero di disposizioni (altrimenti identiche e parallele) dei due Fondi; in secondo luogo, si procede a una semplificazione e si garantisce la coerenza, in quanto tutti i beneficiari saranno soggetti alle stesse norme, indipendentemente dallo strumento da cui proviene il finanziamento, facilitando così la loro comprensione dei Fondi e il loro accesso.

8. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Per entrambi i Fondi sarà prevista una revisione intermedia e una valutazione ex post. Il calendario della revisione intermedia non sarà fissato in anticipo per garantire la massima flessibilità. Al fine di monitorare i progressi e misurare i risultati e gli impatti delle spese dell'Unione nel settore degli affari interni, sarà elaborato un insieme di indicatori per seguire le prestazioni dei finanziamenti in questo settore in termini di risorse, risultati e, se possibile, effetti.