



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 20.7.2011
COM(2011) 448 definitivo

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

L'applicazione dei criteri di distribuzione delle risorse fra Stati membri nell'ambito del Fondo per le frontiere esterne, del Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi e del Fondo europeo per i rimpatri

{SEC(2011) 940 definitivo}

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

L'applicazione dei criteri di distribuzione delle risorse fra Stati membri nell'ambito del Fondo per le frontiere esterne, del Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi e del Fondo europeo per i rimpatri

1. CONTESTO DELLA PRESENTE RELAZIONE

1.1. Finalità della presente relazione

L'Unione europea ha istituito per il periodo 2007-2013 il programma generale Solidarietà e gestione dei flussi migratori, con una dotazione totale di 4,020 milioni di euro. Il programma generale è costituito da quattro Fondi ed è finalizzato a trattare la questione della distribuzione equa delle responsabilità fra Stati membri relativamente all'onere finanziario che deriva dall'introduzione di una gestione integrata delle frontiere esterne dell'Unione e dall'attuazione delle politiche comuni di asilo e immigrazione¹.

I Fondi differiscono dalla maggior parte degli altri strumenti finanziari dell'UE dal momento che istituiscono un meccanismo per l'assegnazione delle loro risorse agli Stati membri su base annuale.

Per questo gli atti di base istitutivi del Fondo per le frontiere esterne², del Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi³ (di seguito, "Fondo per l'integrazione") e del Fondo europeo per i rimpatri⁴ prevedono che la Commissione presenti una relazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'applicazione dei criteri per la ripartizione delle risorse tra gli Stati membri e che verifichi se sono necessarie delle modifiche a detti criteri.

Non è previsto un obbligo analogo per il Fondo europeo per i rifugiati, il quarto Fondo del programma generale. L'atto di base, adottato nel 2000, ha consolidato le esperienze passate, comprese quelle relative ai criteri.

La relazione descrive il metodo di applicazione dei criteri di ripartizione delle risorse, mentre il documento di lavoro dei servizi della Commissione che l'accompagna presenta nel dettaglio i risultati degli Stati membri. Questi documenti descrivono i dati, la metodologia utilizzata e i risultati dell'applicazione dei criteri e possono pertanto essere utili agli Stati membri, alle altre istituzioni e alle parti interessate per definire la posizione sul futuro dei finanziamenti da parte dell'Unione europea nel settore della gestione dei flussi migratori nell'ambito del prossimo quadro finanziario multiennale.

¹ COM(2005) 123 definitivo.

² Articolo 52, paragrafo 3, lettera a), della decisione n. 574/2007/CE (GU L 144 del 6.6.2007, pag. 22).

³ Articolo 48, paragrafo 3, lettera a), della decisione n. 435/2007/CE (GU L 168 del 28.6.2007, pag. 18).

⁴ Articolo 50, paragrafo 3, lettera a), della decisione n. 575/2007/CE (GU L 144 del 6.6.2007, pag. 45).

1.2. I meccanismi di assegnazione delle risorse nell'ambito dei Fondi

I Fondi sono attuati principalmente dagli Stati membri, secondo il metodo comune di attuazione. Il bilancio UE cerca di sostenere negli Stati membri, attraverso i loro programmi annuali, un intervento strutturato (rafforzamento delle capacità), nonché attività proprie a situazioni nazionali o locali nel settore interessato conformemente al campo di applicazione definito negli atti di base. Tutti gli interventi sono cofinanziati all'interno di un quadro comune (orientamenti strategici dell'UE).

Per ciascun Fondo, la ripartizione annuale fra gli Stati membri delle risorse finanziarie UE disponibili è basata su criteri specifici e obiettivi che riflettono la situazione dello Stato membro relativamente agli obblighi assunti a nome dell'Unione o a suo beneficio complessivo nel settore politico interessato: ad esempio, la lunghezza delle frontiere esterne da proteggere e il numero di persone che le attraversano; il numero di cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente nello Stato membro, che occorre integrare nella società; il numero di decisioni di rimpatrio da eseguire. La definizione dei criteri è l'espressione più concreta del principio di solidarietà che ispira i Fondi, nel senso che quegli Stati membri che sopportano il maggior peso della gestione dei flussi migratori dovrebbero essere quelli che maggiormente usufruiscono dei finanziamenti UE.

Per i necessari calcoli, la Commissione si basa ogni anno tanto sulle statistiche UE di Eurostat quanto su dati forniti appositamente dagli Stati membri. Una volta comunicati i calcoli agli Stati membri nell'anno N-1⁵, gli stessi Stati conoscono il contributo UE al programma annuale e possono iniziare seriamente a selezionare gli interventi da cofinanziare nell'ambito dei programmi interessati. Questi sono importi indicativi ("assegnazioni provvisorie") che verranno confermati o modificati una volta che l'autorità di bilancio avrà adottato il bilancio UE nell'anno N-1.

1.3. Struttura e contenuto della relazione

La presente relazione si concentra sui calcoli per gli esercizi finanziari 2007-2011. I calcoli sono definitivi.

Come previsto durante le discussioni che hanno portato all'adozione degli atti di base, il processo di raccolta dei dati è risultato rafforzato dall'entrata in vigore del regolamento n. 862/2007⁶ (di seguito, "regolamento relativo alle statistiche in materia di migrazione"). L'applicazione del regolamento in questione ai dati utilizzati per la ripartizione delle risorse dei Fondi è servita a migliorare la loro affidabilità e comparabilità. Le esperienze relative all'applicazione dei criteri saranno esaminate per ciascun Fondo.

Maggiori informazioni sulla metodologia e sulla raccolta dei dati nonché una visione d'insieme e un'analisi comparativa dei risultati della loro applicazione nell'ambito dei Fondi sono presentate nel documento di lavoro dei servizi della Commissione.

⁵ Le assegnazioni sono indicative poiché le dotazioni complessive del Fondo sono soggette all'approvazione del bilancio definitivo dell'Unione europea da parte dell'autorità di bilancio, entro la fine dell'anno. Inoltre, sono provvisorie in quanto soggette all'approvazione formale da parte della Commissione.

⁶ Regolamento (CE) n. 862/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, relativo alle statistiche comunitarie in materia di migrazione e di protezione internazionale e che abroga il regolamento (CEE) n. 311/76 del Consiglio relativo all'elaborazione di statistiche riguardanti i lavoratori stranieri (GU L 199 del 31.7.2007, pag. 23).

2. IL QUADRO GENERALE PER I CALCOLI

2.1. Principi fondamentali sulla trasmissione dei dati e sulla cooperazione fra gli Stati membri e la Commissione

Per tutti i Fondi, i seguenti principi stanno ispirando sin dall'inizio la cooperazione fra gli Stati membri e la Commissione europea, incluso Eurostat, al fine di garantire l'applicazione ottimale delle disposizioni degli atti di base sui criteri di ripartizione:

- (1) È in primo luogo e principalmente degli Stati membri la responsabilità di trasmettere dati completi, affidabili e pertinenti per la distribuzione delle risorse a ciascuno di loro. Secondo quanto previsto dagli atti di base, le cifre di riferimento sono "le ultime cifre fornite dalla Commissione (Eurostat) in base ai dati forniti dagli Stati membri in conformità al diritto comunitario". Inoltre, gli Stati membri devono "comunicare al più presto dati provvisori" per i Fondi e le informazioni necessarie alla loro verifica da parte della Commissione, nel caso in cui i dati non siano stati ad essa (Eurostat) forniti o quest'ultima (Eurostat) non abbia prodotto alcuna statistica⁷.
- (2) In caso di non conformità, la conseguenza, in ultima battuta, della mancata comunicazione di una particolare categoria di dati ai sensi del relativo atto di base sarà che la relativa voce nella tabella utilizzata per la distribuzione delle risorse rimarrà vuota, salvo che essa vada a vantaggio di uno specifico Stato membro.

I dati statistici dell'UE sono sottoposti a controlli chiave sulla qualità statistica. Eurostat sta attuando un programma di garanzia della qualità e, nell'ambito del suo più ampio obiettivo di assicurare che gli Stati membri si conformino ai requisiti del diritto dell'UE in campo statistico, lavora in collaborazione con fornitori nazionali di dati per valutare e assicurare l'applicazione corretta del regolamento relativo alle statistiche in materia di migrazione.

2.2. Miglioramento costante nei metodi di lavoro e nella qualità dei dati

La Commissione e gli Stati membri hanno sin dall'inizio collaborato per garantire la disponibilità e comparabilità dei dati. È stato istituito un quadro generale di cooperazione e le raccolte di dati sono state esaminate unitamente alle fonti. Nell'estate 2007 sono stati comunicati agli Stati membri i risultati degli esercizi finanziari 2007 e 2008. Queste prime esperienze sono state valutate e sono stati apportati alcuni miglioramenti. Si è deciso di lavorare per quanto possibile sulla base di modelli precompilati elaborati da Eurostat e di formalizzare le relazioni di lavoro (rete di punti di contatto statistici). I metodi di lavoro sono quindi stati definiti e gli Stati membri sanno perfettamente come funzionano.

A partire dall'esercizio finanziario 2010, sono stati usati i primi dati (anno di riferimento 2008) raccolti secondo quanto disposto dal regolamento relativo alle statistiche in materia di migrazione.

⁷ Articolo 12 del Fondo per l'integrazione, articolo 13 del Fondo europeo per i rifugiati e articolo 14 del Fondo per le frontiere esterne e del Fondo per i rimpatri.

3. QUADRO SPECIFICO PER IL CALCOLO NELL'AMBITO DI CIASCUN FONDO

3.1. Il Fondo per le frontiere esterne

3.1.1. Criteri contenuti nell'atto di base

Gli articoli 14 e 15 della decisione n. 574/2007/CE (di seguito, "l'atto di base FFE") definiscono i criteri di ripartizione annuale delle risorse del Fondo tra Stati membri. Per manifestare solidarietà a quegli Stati membri che, per il bene di tutta l'Unione europea, sopportano un lungo e pesante onere finanziario, le norme fissano criteri oggettivi suddivisi secondo il tipo di frontiera, tenendo conto del flusso e dei livelli di minaccia alle frontiere esterne degli Stati membri.

L'articolo 14 prevede che l'importo globale disponibile per il Fondo debba essere suddiviso come segue fra gli Stati membri:

- (1) 30% per le frontiere terrestri esterne
- (2) 35% per le frontiere marittime esterne
- (3) 20% per gli aeroporti
- (4) 15% per gli uffici consolari.

Ad 1+2. Per quanto riguarda le frontiere terrestri e marittime, il 70% è assegnato in base alla lunghezza della frontiera esterna, se del caso estesa secondo fattori di ponderazione. Il restante 30% è assegnato in base al carico di lavoro per la gestione della frontiera (definito come le cifre medie degli ultimi due anni relative al numero di persone che hanno attraversato le frontiere esterne ai valichi di frontiera autorizzati, al numero di cittadini di paesi terzi cui è stato negato l'ingresso a tali frontiere esterne e al numero di persone fermate dopo l'attraversamento illegale della frontiera esterna).

La lunghezza delle frontiere marittime è definita come il limite esterno del mare territoriale degli Stati membri ai sensi della convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare; tuttavia, il limite esterno delle zone che presentano una minaccia elevata può essere esteso nei casi in cui siano necessarie operazioni periodiche a lungo raggio per impedire l'immigrazione clandestina o l'ingresso illegale.

Ad 3. Nel caso degli aeroporti, l'importo è calcolato in base al carico di lavoro per la gestione delle frontiere aeree (definite come le cifre medie degli ultimi due anni del numero di persone che attraversano le frontiere esterne ai valichi di frontiera autorizzati e del numero di cittadini di paesi terzi cui è negato l'ingresso a tali frontiere esterne).

Ad 4. Per gli uffici consolari l'importo è calcolato in base al numero di uffici e al numero delle domande di visto (carico di lavoro).

L'articolo 15 definisce il quadro per il calcolo dei fattori di ponderazione per le frontiere esterne terrestri e marittime. L'agenzia Frontex è stata incaricata di identificare i livelli di minaccia per ogni sezione della frontiera esterna (elevato, medio, normale per le frontiere terrestri ed elevato, medio, normale e minimo per le frontiere marittime). Le relazioni si

basano su dati comunicati dalle autorità di controllo alla frontiera degli Stati membri all'agenzia Frontex nel quadro della rete di analisi dei rischi Frontex (FRAN). Le categorie di dati menzionate nell'atto di base del Fondo per le frontiere esterne sono le fonti primarie.

3.1.2. Raccolta dei dati

Il calcolo della ripartizione delle risorse nell'ambito del Fondo risulta complesso poiché richiede la raccolta annuale di molte categorie diverse di dati tratti da varie fonti. A causa della complessità dei vari dati da raccogliere, la Commissione ha predisposto specifiche linee guida per gli Stati membri. Queste ultime sono state regolarmente aggiornate per tener conto degli sviluppi del quadro giuridico e operativo così come delle informazioni ottenute negli anni precedenti. La Commissione ha richiesto dati supplementari al fine di validare quelli strettamente necessari per il calcolo dell'assegnazione.

L'atto di base del Fondo per le frontiere esterne riconosce che solo per alcuni dati sul carico di lavoro le cifre di riferimento possono essere statistiche dell'UE e, in tal senso, la situazione per questo Fondo è fundamentalmente diversa da quella degli altri Fondi per i quali la maggior parte, se non tutti, i dati sono raccolti come statistiche a livello UE.

I dati sono stati raccolti come segue:

- per quanto riguarda la lunghezza delle frontiere esterne e il numero di aeroporti, i dati sono stati forniti direttamente dagli Stati membri e convalidati dalla Commissione mediante un controllo incrociato delle fonti (siti web ufficiali degli Stati membri, relazioni di valutazione Schengen, ecc.);
- nel caso delle domande di visto, i dati sui visti Schengen (visti per soggiorni di breve durata, visti di transito, visti di transito aeroportuale) sono stati ottenuti dalla raccolta di dati del Consiglio, mentre il numero di uffici consolari è stato comunicato dagli Stati membri e convalidato dalle informazioni disponibili tramite il Consiglio;
- i dati sulle decisioni di rifiuto e sui fermi si fondano sulla raccolta dei dati in materia di azioni di contrasto all'immigrazione illegale; e
- i dati sul numero di passeggeri che attraversano le frontiere esterne sono stati forniti direttamente dagli Stati membri.

Per alcuni Stati membri, principali fornitori di dati nell'ambito del Fondo, l'interpretazione e la misurazione si sono rivelate talvolta difficili. In alcuni casi è stato considerato problematico definire quando si fosse in presenza di un "attraversamento della frontiera esterna marittima" ai sensi di quanto previsto dal Fondo e cosa si dovesse intendere per "numero di persone fermate dopo aver attraversato illegalmente la frontiera". In altri casi, anche laddove il fattore era pienamente compreso, alcuni Stati membri hanno avuto difficoltà nel fornire cifre precise perché i dati non sono stati raccolti o non lo sono stati secondo i criteri dell'atto di base del Fondo, per cui sono state fornite solo delle stime. Inoltre, sono state incontrate difficoltà nell'interpretare la definizione di operazioni a lungo raggio e la definizione di frontiera marittima estesa.

3.1.3. Valutazione complessiva dell'applicazione dei criteri

Concludendo, malgrado le difficoltà nell'impiegare tutti i fattori definiti per la ripartizione delle risorse, è risultato possibile raccogliere i dati necessari al fine di applicare i criteri secondo il disposto dell'atto di base del Fondo per le frontiere esterne e di eseguire il calcolo

delle assegnazioni provvisorie agli Stati membri in tempo utile affinché potessero utilizzarle nella preparazione dei loro programmi annuali.

I risultati dell'applicazione dei criteri sono descritti nel documento SEC. La ripartizione finale delle risorse mostra che i principali beneficiari del Fondo sono stati gli Stati membri con la maggiore responsabilità per l'attuazione della politica comune di gestione delle frontiere esterne:

- Spagna, Grecia e Italia ricevono il 48% delle assegnazioni del Fondo per il periodo 2007-2011.
- Inoltre, se si sommano ai tre beneficiari principali anche Francia, Malta e Cipro, la ripartizione del Fondo mostra che il 60% dell'assistenza finanziaria è concentrato in Stati membri che si affacciano sul mar Mediterraneo e sulla zona della isole Canarie.
- Al tempo stesso, gli Stati membri che hanno una frontiera terrestre verso l'est (Polonia, Ungheria, Finlandia, Slovenia, Romania, Lituania, Estonia, Bulgaria, Lettonia e Slovacchia) ricevono il 25% dell'assegnazione totale.
- I risultati confermano le finalità del Fondo quale strumento di solidarietà finanziaria su una gestione integrata delle frontiere nell'Unione europea.

3.2. Il Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

3.2.1. Criteri contenuti nell'atto di base

L'articolo 12 dell'atto di base (di seguito "l'atto di base FI")⁸ definisce i criteri di ripartizione annuale delle risorse del Fondo tra Stati membri.

Ai sensi del paragrafo 1 di detto articolo, ogni Stato membro riceve, sulla dotazione annuale del Fondo, l'importo fisso di 500 000 EUR.

Il successivo paragrafo 2 fissa i criteri di ripartizione fra gli Stati membri per le restanti risorse annuali disponibili in proporzione:

- (a) alla media del numero totale di cittadini di paesi terzi soggiornanti legalmente negli Stati membri nei tre anni precedenti, per il 40% del loro volume ("stock FI1 di cittadini di paesi terzi legalmente residenti"); e
- (b) al numero di cittadini di paesi terzi che hanno ottenuto da uno Stato membro l'autorizzazione a soggiornare nel suo territorio nei tre anni precedenti, per il 60% del loro volume ("flusso FI2 di cittadini di paesi terzi legalmente residenti").

Relativamente ai dati sullo stock, sono state considerate le cifre che rispecchiano le informazioni per quattro date di riferimento ai fini del calcolo della popolazione media su tre anni.

⁸ Decisione 2007/435/CE del Consiglio (GU L 168 del 28.6.2007, pag. 18).

Secondo quanto previsto dall'articolo 12, paragrafo 3, dell'atto di base FI, le seguenti categorie di persone dovrebbero essere escluse dal calcolo di cui all'articolo 12, paragrafo 2, lettera b):

- i *lavoratori stagionali*, secondo la definizione del diritto nazionale;
- i cittadini di paesi terzi ammessi per motivi di *studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato* ai sensi della direttiva 2004/114/CE del Consiglio;
- i cittadini di paesi terzi ammessi a fini di *ricerca scientifica* ai sensi della direttiva 2005/71/CE del Consiglio;
- i cittadini di paesi terzi che hanno ottenuto il *rinnovo* di un'autorizzazione rilasciata da uno Stato membro o un *cambiamento di status*, compresi i cittadini di paesi terzi che acquisiscono lo status di soggiornanti di lungo periodo ai sensi della direttiva 2003/109/CE.

Infine, l'atto di base dispone che dovrebbero altresì essere esclusi i dati su richiedenti asilo, rifugiati e beneficiari di protezione sussidiaria ai sensi della direttiva 2004/83/CE, nonché quelli sui titolari di doppia cittadinanza, inclusa quella di uno Stato membro.

3.2.2. *Raccolta di dati*

La Commissione ha predisposto per gli Stati membri delle linee guida sulle definizioni dei dati. Le fonti nazionali e le definizioni nel settore dei dati sull'immigrazione variano sensibilmente e l'importanza di escludere alcune categorie di dati diverse pone problemi quando la fonte dei dati si basa più su considerazioni demografiche che sullo status amministrativo dei singoli (cioè, se risiedono legalmente e a quale titolo).

Per gli esercizi finanziari dal 2007 al 2009, i dati richiesti ai sensi dell'atto di base FI sono stati raccolti combinando, da un lato, la raccolta informale ma costante di dati sullo stock di cittadini di paesi terzi gestita da Eurostat [ai fini dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera a)], e, dall'altro, le richieste puntuali agli Stati membri per acquisire dati sui cittadini di paesi terzi che abbiano ottenuto un'autorizzazione a risiedere negli Stati membri [ai fini dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera b)], nell'ambito di una base di dati pilota sui titoli di soggiorno.

L'adozione e l'entrata in vigore del regolamento relativo alle statistiche in materia di immigrazione ha avuto ripercussioni significative. I metodi di lavoro sono stati adattati. Con un'effettiva raccolta di dati sui titoli di soggiorno ai sensi dell'articolo 6 del regolamento relativo alle statistiche in materia di immigrazione, in teoria tutti i dati necessari secondo l'atto di base FI, cioè sia lo stock che i flussi, possono basarsi su statistiche dell'Unione europea.

In vista della scadenza obbligatoria per fornire le statistiche sui titoli di soggiorno secondo il regolamento relativo alle statistiche in materia di immigrazione (ovvero fine giugno di ogni anno) e del tempo necessario per le relative verifiche, si è instaurata la prassi di riesaminare i dati utilizzati per le assegnazioni provvisorie che sono stati comunicati e, ove opportuno, formulare una revisione di dette assegnazioni provvisorie in modo da tener conto dei dati più recenti validati da Eurostat.

Per alcuni Stati membri è stato difficile, date le particolarità delle fonti di dati nazionali, escludere i dati su richiedenti asilo e beneficiari di protezione internazionale. In alcuni casi, è stato necessario ricorrere a stime sulla base di riferimenti incrociati a raccolte di dati in materia di asilo. Per altri, l'esclusione dei rinnovi ha richiesto del lavoro aggiuntivo. Per altri ancora, si è rivelato necessario adattare i dati alla luce della definizione di autorizzazione a soggiornare. Infine, solo pochissimi Stati membri forniscono dati su base volontaria in anticipo, come richiesto da Eurostat.

Prima dell'attuazione del regolamento relativo alle statistiche in materia di immigrazione, la Commissione, in cooperazione stretta con i fornitori di dati, ha proceduto a numerosi controlli supplementari. Ora, l'applicazione del regolamento in questione garantisce in maniera adeguata la comparabilità e la qualità dei dati. Inoltre, per alcuni casi specifici, quali l'esclusione di determinate categorie di dati, sono tutt'ora operati alcuni controlli supplementari al fine di assicurare che i dati forniti dagli Stati membri siano plausibili.

3.2.3. Valutazione complessiva dell'applicazione dei criteri

Concludendo, è risultato possibile raccogliere i dati necessari al fine di applicare i criteri secondo il disposto dell'atto di base del Fondo per l'integrazione e di eseguire il calcolo delle assegnazioni provvisorie agli Stati membri in tempo utile perché potessero utilizzarle nella preparazione dei loro programmi annuali, benché, data la tabella di marcia per la fornitura dei dati contenuta nel regolamento relativo alle statistiche in materia di migrazione, in alcuni casi non possa essere esclusa una revisione.

I risultati dell'applicazione dei criteri sono descritti nel documento SEC. I cinque maggiori beneficiari sono Italia, Regno Unito, Spagna, Germania e Francia, a cui va circa il 70% delle assegnazioni. Alla luce delle proporzioni del fenomeno migratorio in questi Stati membri e delle difficoltà affrontate dall'Unione europea in questo settore nel periodo 2007-2010, i risultati confermano le finalità del Fondo come strumento di solidarietà finanziaria per lo sviluppo di politiche di integrazione nell'Unione.

3.3. Il Fondo europeo per i rimpatri

3.3.1. Criteri contenuti nell'atto di base

L'articolo 14 dell'atto di base (di seguito "l'atto di base FR") definisce i criteri di ripartizione annuale delle risorse del Fondo tra Stati membri.

Ai sensi del paragrafo 1 di detto articolo, ogni Stato membro riceve, sulla dotazione annuale del Fondo, l'importo fisso di 300 000 EUR. L'importo sale a 500 000 EUR per quegli Stati membri che hanno aderito all'Unione europea il 1° maggio 2004 o successivamente.

Il successivo paragrafo 2 fissa i criteri di ripartizione fra gli Stati membri per le restanti risorse annuali disponibili:

- (a) il 50% in proporzione al numero complessivo di cittadini di paesi terzi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni di ingresso e soggiorno nel territorio dello Stato membro e che sono oggetto di una decisione di rimpatrio in virtù di norme di diritto nazionale e/o comunitario, vale a dire di una decisione o atto amministrativo o giudiziario, che dichiara l'illegalità del soggiorno e imponga l'obbligo di rimpatrio ("cittadini di paesi terzi oggetto di decisione di rimpatrio");

- (b) il 50% in proporzione al numero di cittadini di paesi terzi che hanno effettivamente lasciato il territorio dello Stato membro, in ottemperanza ad un ordine di allontanamento amministrativo o giudiziario (“rimpatri effettivi”).

L’atto di base FR prevede che da queste categorie siano esclusi i cittadini di paesi terzi ai quali è stato rifiutato l’ingresso mentre si trovavano in una zona di transito di uno Stato membro, nonché quelli che sono rimpatriati verso un altro Stato membro, in particolare in virtù del “regolamento di Dublino” per i richiedenti asilo⁹.

L’atto di base del Fondo impone la raccolta relativa a tre anni di riferimento per i dati su entrambe le categorie.

3.3.2. Raccolta dei dati

Agli Stati membri è stato richiesto di fornire i dati disponibili secondo le linee guida stilate dalla Commissione ed in particolare i seguenti punti:

- (1) per i cittadini di paesi terzi oggetto di una decisione di rimpatrio, contare tutti i cittadini di paesi terzi che sono stati oggetto di un ordine di accompagnamento alla frontiera durante l’anno in questione (e non lo stock di cittadini di paesi terzi che, alla fine dell’anno, rimangono nello Stato membro e sono oggetto di una decisione di rimpatrio), e contare un solo ordine a persona, identificando quindi il carico di lavoro per lo Stato membro in termini di numero di casi risultanti da decisioni negative relative a domande di asilo e immigrazione durante l’anno;
- (2) per i rimpatri effettivi, contare tutti i cittadini di paesi terzi che sono concretamente allontanati verso un paese terzo sulla base di un ordine di lasciare il territorio, inclusi i rimpatri volontari assistiti e gli allontanamenti forzati, ma non i rimpatri volontari spontanei.

Per gli esercizi finanziari dal 2008 al 2009, i dati richiesti ai sensi dell’atto di base FR sono stati raccolti combinando, da un lato, la raccolta informale ma costante di dati sulle statistiche sulle azioni di contrasto all’immigrazione clandestina gestita da Eurostat e, dall’altro, richieste puntuali agli Stati membri di fornire dati non compresi in questa raccolta. La raccolta dei dati ha riguardato solo quelli sui rimpatri effettivi, mentre le richieste puntuali sono state destinate alla compilazione di dati sui cittadini di paesi terzi oggetto di decisioni di rimpatrio.

Per quanto riguarda l’esercizio finanziario 2010, i metodi di lavoro sono stati adattati. Il regolamento relativo alle statistiche in materia di migrazione potrebbe essere applicato poiché prevede la raccolta dei dati a partire dall’anno di riferimento 2008. L’articolo 7 del regolamento in questione si applica in gran parte alle due categorie di dati richiesti ai sensi dell’atto di base FR.

Una discrepanza fra i dati raccolti sulla base dell’articolo 7 del regolamento relativo alle statistiche in materia di migrazione e quelli richiesti dall’atto di base FR è stata corretta dall’aggiunta, a titolo volontario, di una tabella ricompresa nella raccolta di dati effettuata regolarmente da Eurostat. Il regolamento in questione non obbliga gli Stati membri a fornire

⁹ Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda d’asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo (GU L 50 del 25.2.2003, pag.1).

dati sul numero di cittadini di paesi terzi rimpatriati *in paesi terzi*; richiede solo il numero complessivo di cittadini di paesi terzi che sono rimpatriati sulla base di un ordine di lasciare il territorio (anche se i casi di applicazione del regolamento di Dublino sono esclusi). La tabella aggiuntiva a titolo volontario nella raccolta secondo il regolamento relativo alle statistiche in materia di immigrazione copre i dati sui rimpatri effettivi *verso paesi terzi*. Nel quadro dell'esercizio finanziario 2011 tutti gli Stati membri hanno presentato spontaneamente la tabella aggiuntiva, per cui non è stata necessaria alcuna richiesta ad hoc specifica al FR.

Alcuni Stati membri hanno incontrato difficoltà nel comunicare i dati. Ciò è dovuto spesso alla natura delle fonti di dati nazionali. Ulteriori revisioni si sono spesso rivelate necessarie per garantire che fossero esclusi i richiedenti asilo e i cittadini di paesi terzi in zone di transito. È anche accaduto che in alcuni Stati membri il numero di decisioni di rimpatrio fosse più basso del numero di rimpatri effettivi. Questa situazione, apparentemente illogica, è nata dal fatto che, secondo gli Stati membri interessati, certi cittadini di paesi terzi sono stati rimpatriati in assenza di una decisione di rimpatrio preventivamente formulata, nel quadro di specifici accordi bilaterali o di intese esistenti con paesi terzi. Per consentire una valutazione appropriata di questi dati, agli Stati membri è stato richiesto di presentare alla Commissione, in una nota esplicativa dei dati, tutte le informazioni rilevanti su detti accordi o intese bilaterali, compreso il numero di cittadini di paesi terzi rimpatriati disaggregato sulla base della cittadinanza. A seconda della gestione dei flussi migratori, si sono riscontrate delle variazioni.

Ora, l'applicazione del regolamento relativo alle statistiche in materia di migrazione garantisce in maniera adeguata la comparabilità e la qualità dei dati. Inoltre, per alcuni casi specifici, quali quello in cui le decisioni di rimpatrio erano più numerosi dei rimpatri effettivi, sono stati condotti controlli supplementari al fine di assicurare che i dati forniti dagli Stati membri fossero plausibili.

3.3.3. Valutazione complessiva dell'applicazione dei criteri

Concludendo, malgrado lievi difficoltà nel garantire l'applicazione uniforme delle definizioni imposte dalla *ratio* dell'atto di base FR, è risultato possibile raccogliere i dati necessari al fine di applicare i criteri secondo il disposto dell'atto di base del Fondo per i rimpatri e di eseguire il calcolo delle assegnazioni provvisorie agli Stati membri in tempo perché potessero utilizzarle nella preparazione dei loro programmi annuali.

I risultati dell'applicazione dei criteri sono descritti nel documento SEC. I tre beneficiari principali sono Grecia, Regno Unito e Spagna. Insieme a Francia, Italia e Germania, le assegnazioni a questi paesi rappresentano quasi il 67% del totale. Alla luce dell'intensità della pressione migratoria su questi paesi e considerando lo spostamento, verificatosi negli anni, dei flussi di entrate irregolari dalla costa spagnola (Isole Canarie) verso la rotta del Mediterraneo centrale in direzione delle frontiere greche con l'Albania e la Turchia, i risultati confermano le finalità del Fondo quale strumento di solidarietà finanziaria per la gestione dei rimpatri nell'Unione europea.

4. CONCLUSIONI

Gli atti di base dei quattro Fondi sono entrati in vigore nell'estate del 2007, poche settimane prima che dovessero essere presentati i primi calcoli per le risorse agli Stati membri.

Grazie al lavoro di preparazione dei dati per le assegnazioni, svolto in collaborazione fra la Commissione e gli Stati membri, in anticipo sull'entrata in vigore, la Commissione ha potuto presentare agli Stati membri, come richiesto entro luglio del 2007, le informazioni sulle assegnazioni per il 2007 e il 2008. Unitamente alle estrapolazioni per il periodo 2009-2013, queste cifre hanno guidato gli Stati membri nella definizione del quadro finanziario indicativo che forma la base della strategia multiennale per l'attuazione dei Fondi.

Nel corso degli esercizi finanziari 2007-2011, i principi e i metodi di lavoro per la raccolta dei dati, stabiliti gradualmente e definiti ogni anno, hanno finalmente dato i loro frutti; l'ultimo esercizio ha mostrato come abbiano sempre più semplificato e facilitato il lavoro dei calcoli. La metodologia impiegata è risultata efficace. Pertanto, la Commissione ha potuto generalmente presentare i calcoli agli Stati membri puntualmente.

Il regolamento relativo alle statistiche in materia di migrazione è sempre più la spina dorsale del sistema di raccolta dei dati nell'ambito del Fondo per i rimpatri e del Fondo per l'integrazione. Anche il sistema creato per la raccolta di dati nel quadro del Fondo per le frontiere esterne, benché diverso, si è dimostrato adeguato. I controlli istituiti in entrambi i sistemi, benché non sempre ottimali a causa dei limiti insiti nelle fonti dei dati, negli strumenti di validazione e nella capacità amministrativa di analisi dei dati nell'Unione europea, formano non di meno una base solida su cui continuare a fondare i calcoli per i prossimi esercizi finanziari. In termini di definizioni della raccolta di dati, possono sussistere alcune differenze fra il regolamento relativo alle statistiche in materia di migrazione e i criteri stabiliti negli atti di base. In pratica, sono state trovate soluzioni su base bilaterale e gli sforzi per migliorare ulteriormente la cooperazione e lo scambio di dati fra gli Stati membri e la Commissione, compreso Eurostat, continueranno. Eurostat monitora la qualità dei dati utilizzati nella raccolta delle cifre di riferimento, che tali dati siano forniti nell'ambito di una specifica legislazione statistica o sulla base di accordi volontari. Tuttavia, detto monitoraggio e controllo di qualità è limitato alle normali pratiche statistiche e riflette la consueta distribuzione di compiti e responsabilità fra Eurostat e i fornitori nazionali di dati. Si noti che la compilazione di statistiche europee è un processo di cooperazione che dipende fortemente dall'affidabilità dei dati forniti dalle autorità nazionali.

Data la particolare importanza di garantire la qualità delle statistiche utilizzate per l'assegnazione dei quattro Fondi, è stato istituito da Eurostat uno specifico programma di garanzia di qualità e si continuerà a lavorare per apportare costantemente miglioramenti qualitativi.

Se da un lato la Commissione in generale è stata in grado di fornire i calcoli finali in modo puntuale grazie a tutti questi fattori, è anche vero che la quantità e il grado di complessità dei dati da raccogliere e verificare ogni anno impone un onere amministrativo ricorrente agli Stati membri e alla Commissione. È possibile che vi siano modi più efficienti, da un punto di vista dei costi, di assicurare l'applicazione di criteri di ripartizione finalizzati a esprimere il principio di solidarietà che è alla base ai Fondi.

I risultati dell'applicazione dei criteri, come descritto ampiamente nel documento dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione, sono generalmente considerati soddisfacenti. L'applicazione dei criteri ha risposto agli obiettivi definiti dal Parlamento europeo e dal Consiglio negli atti di base che istituiscono i Fondi del programma generale Solidarietà e gestione dei flussi migratori, dal momento che hanno permesso di dirigere la maggior parte delle risorse UE disponibili verso quegli Stati membri che sono più fortemente esposti alle difficoltà create dalla gestione dei flussi migratori di cittadini di paesi

terzi verso l'Unione europea. In queste circostanze, non si è ritenuto necessario presentare proposte per modificare detti criteri.