



Bruxelles, 12.3.2013
COM(2013) 115 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO
EUROPEO**

sull'attuazione dello "Strumento Schengen" (2004-2006)

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

sull'attuazione dello "Strumento Schengen" (2004-2006)

1. INTRODUZIONE

Lo strumento Schengen ha costituito un meccanismo temporaneo inteso ad aiutare gli Stati membri beneficiari a finanziare misure di attuazione dell'*acquis* di Schengen lungo le nuove frontiere esterne dell'UE e del controllo delle frontiere esterne. Lo strumento, applicato nel periodo 2004-2006, aveva una dotazione di bilancio complessiva di 961 453 271 EUR; ne hanno beneficiato sette Stati membri tra quelli che hanno aderito all'Unione europea nel 2004: Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica slovacca e Slovenia. Gli altri tre paesi aderenti non hanno partecipato allo strumento Schengen: la Repubblica ceca non ha frontiere terrestri esterne, Malta ha ricevuto assistenza negli stessi settori politici mediante lo strumento di transizione e, in quel periodo, Cipro non era ancora pronto per avviare il processo di valutazione in vista dell'adesione allo spazio Schengen. Lo strumento Schengen ha aiutato i beneficiari a perseverare negli sforzi già intrapresi e nelle strategie volti a modernizzare la gestione delle frontiere al fine di aderire allo spazio Schengen. Lo strumento è stato istituito ai sensi dell'articolo 35 e dell'allegato I dell'atto di adesione con l'obiettivo ultimo di coadiuvare l'adesione dei paesi allo spazio Schengen.

Le effettive spese ammissibili nell'ambito dello strumento Schengen sono state pari a oltre 1 miliardo di EUR, con un cofinanziamento dell'UE pari all'85,27% e un cofinanziamento dei governi nazionali pari al 14,73% del totale. Come indicato nella ripartizione per paese (figura 1), i finanziamenti dell'UE andavano da 53 milioni di EUR per la Repubblica slovacca a 283 milioni di EUR per la Polonia. L'utilizzo complessivo del contributo dell'Unione è stato pari al 97,6%. Tutte le misure dovevano essere attuate tra il 1° maggio 2004 e il 30 settembre 2007¹. Il termine ultimo per effettuare tutti i pagamenti era il 31 dicembre 2007.

Lo strumento Schengen si è incentrato su sei categorie di misure: verifiche di frontiera, sorveglianza di frontiera, gestione dei visti, sistemi informatici, formazione e gestione dello strumento Schengen.

Le misure cofinanziate nell'ambito dello strumento Schengen hanno avuto per effetto:

- l'integrazione di tutti e sette gli Stati membri nello spazio Schengen entro i termini stabiliti;
- una migliore sicurezza alle frontiere esterne dell'UE;
- una migliore prevenzione dell'immigrazione irregolare.

Per quanto concerne la gestione delle frontiere, lo strumento Schengen ha consentito:

¹ Inizialmente fissato al 31 dicembre 2006 (con decisione della Commissione C(2004)248), il termine per l'esecuzione dei contratti è stato prorogato fino al 30 settembre 2007 con decisione della Commissione C(2006)684.

- una migliore qualità delle verifiche di frontiera, una maggiore qualità del servizio ai passeggeri ai valichi di frontiera e scambi di informazioni più veloci;
- una migliore sorveglianza di frontiera grazie alla maggiore mobilità: nuove apparecchiature radio digitali, nuovi mezzi di pattuglia su strada e più personale, con il conseguente aumento della capacità di risposta; mezzi di trasporto immediatamente disponibili e più efficienti; aumento della capacità di intervento in condizioni straordinarie: notte, inverno e condizioni climatiche difficili con bassa visibilità; maggiore copertura della sorveglianza frontaliera: postazioni radar supplementari, videosorveglianza;
- una migliore individuazione dei documenti falsi mediante nuovi dispositivi di rilevamento;
- una migliore copertura della rete di localizzazione via radio alle “frontiere verdi”;
- il miglioramento della qualità e della velocità della procedura di rilascio dei visti;
- un'efficace cooperazione tra guardia di frontiera e polizia e un miglior coordinamento operativo;
- un aumento del numero di arresti di persone ricercate dai servizi nazionali e internazionali grazie all'efficacia dei controlli nella banca dati del sistema d'informazione Schengen (SIS);
- un aumento della base di conoscenze per le decisioni operative e una migliore analisi di intelligence tra servizi;
- la creazione di un solido sistema di formazione.

La presente relazione si basa sulle relazioni di valutazione ex post fornite dai sette Stati membri interessati dallo strumento Schengen e sull'analisi dei documenti di riferimento pertinenti.

2. OGGETTO E CAMPO D'APPLICAZIONE DELLO STRUMENTO

L'*acquis* di Schengen² ha costituito la parte più dettagliata del capitolo 24 "Giustizia, libertà e sicurezza" nei negoziati con i paesi candidati. Questi paesi hanno firmato il trattato di adesione il 16 aprile 2003, aderendo ufficialmente all'Unione europea il 1° maggio 2004 dopo aver completato le procedure di ratifica.

Lo strumento Schengen è stato istituito dall'articolo 35 dell'atto di adesione di Cipro, Estonia, Ungheria, Polonia, Repubblica ceca, Slovenia, Lettonia, Lituania, Malta e Repubblica

² Lo spazio Schengen e la cooperazione Schengen si fondano sull'accordo di Schengen del 1985. Lo spazio Schengen rappresenta un territorio in cui è garantita la libera circolazione delle persone. Gli Stati firmatari dell'accordo hanno abolito tutte le frontiere interne in favore di un'unica frontiera esterna all'interno della quale vengono applicate norme e procedure comuni in materia di visti per soggiorni di breve durata, richieste di asilo e controlli di frontiera. Allo stesso tempo, per garantire la sicurezza all'interno dello spazio Schengen sono stati intensificati la cooperazione e il coordinamento tra servizi di polizia e autorità giudiziarie. La cooperazione Schengen è stata integrata nel quadro giuridico dell'UE dal trattato di Amsterdam del 1997.

slovacca³. Obiettivo generale dello strumento era aiutare gli Stati membri di cui all'articolo 35, paragrafo 2, dell'atto di adesione a finanziare misure di attuazione dell'*acquis* di Schengen lungo le nuove frontiere esterne dell'UE.

Le principali norme adottate **nell'ambito di Schengen** sono:

- eliminazione dei controlli alle persone alle frontiere interne;
- adozione di una normativa comune applicabile alle persone che attraversano le frontiere esterne dell'UE;
- armonizzazione delle condizioni di ingresso e delle norme in materia di visti per soggiorni di breve durata;
- rafforzamento della cooperazione di polizia (inclusi i diritti di sorveglianza transfrontaliera e inseguimento);
- rafforzamento della cooperazione giudiziaria mediante un sistema di estradizione più rapido e il trasferimento dell'esecuzione delle sentenze penali;
- creazione e sviluppo del sistema d'informazione Schengen (SIS).

Lo specifico strumento finanziario era finalizzato ad aiutare i paesi candidati in fase di adesione all'UE nell'accesso allo spazio Schengen e, più in particolare, nell'abolizione dei controlli alle frontiere interne e nel rafforzamento della gestione delle frontiere esterne.

Ai sensi dell'articolo 35 dell'atto di adesione, i seguenti tipi di azioni sono stati considerati ammissibili al finanziamento nel quadro dello strumento Schengen:

- investimenti per la costruzione, la ristrutturazione o il miglioramento delle **infrastrutture per l'attraversamento delle frontiere e degli edifici connessi**;
- investimenti per qualsiasi tipo di **attrezzatura operativa** (ad esempio, apparecchi di laboratorio, strumenti di rilevazione, hardware e software per il Sistema d'informazione Schengen SIS 2, mezzi di trasporto);
- **formazione delle guardie di frontiera**;
- sostegno per i costi **logistici e operativi**.

Il 5 febbraio 2004, la Commissione ha adottato una decisione relativa alla gestione e al monitoraggio dello strumento Schengen⁴, che stabilisce procedure e criteri di selezione per

³ Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica ceca, della Repubblica di Estonia, della Repubblica di Cipro, della Repubblica di Lettonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Ungheria, della Repubblica di Malta, della Repubblica di Polonia, della Repubblica di Slovenia e della Repubblica slovacca e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea (GU L 236 del 23.9.2003, pag. 33).

⁴ Decisione della Commissione C(2004)248.

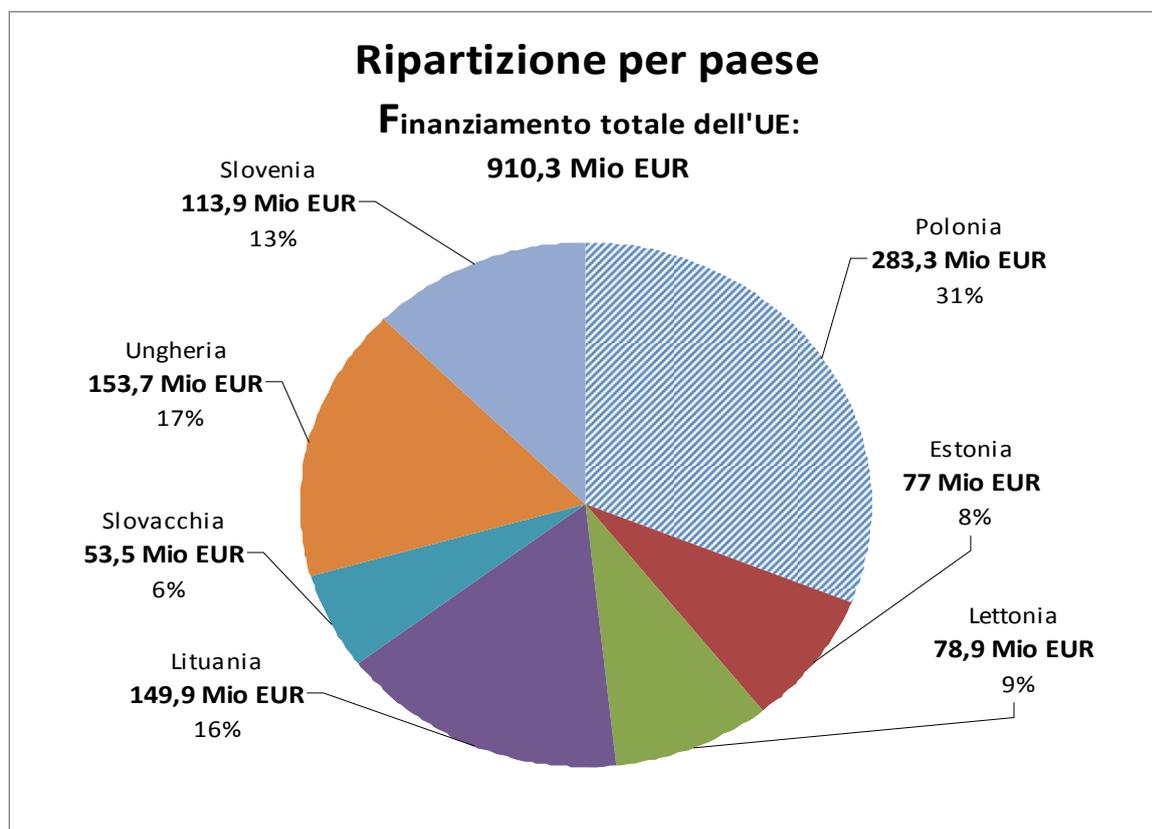
l'ammissibilità delle spese sostenute. Questa è stata modificata da una nuova decisione⁵ che ha esteso il termine per l'esecuzione dei contratti fino al 30 settembre 2007 (in precedenza fissato al 31 dicembre 2006). A causa di circostanze eccezionali che hanno determinato ritardi nell'attuazione dei progetti relativi al SIS II, l'aggiudicazione dei contratti ad esso connessi è stata prorogata fino al 31 marzo 2007⁶.

Lo strumento Schengen è stato gestito secondo il sistema di gestione decentrata.

3. RISORSE DELL'UE A DISPOSIZIONE DEGLI STATI MEMBRI E COFINANZIAMENTO NAZIONALE

Complessivamente le spese ammissibili effettivamente sostenute nell'ambito dello strumento Schengen sono state pari a 1 067 669 235 EUR, con un cofinanziamento dell'UE pari a 910 371 476 EUR (l'85,27%) e un cofinanziamento nazionale pari a 157 297 780 EUR (il 14,73%).

Figura 1: Ripartizione per paese



- **Principali beneficiari:** Polonia (283,3 milioni di EUR), Ungheria (153,7 milioni di EUR) e Lituania (149,9 milioni di EUR). L'assegnazione aggregata per questi tre Stati membri è stata pari al 65% del totale destinato a tutti gli Stati membri partecipanti.

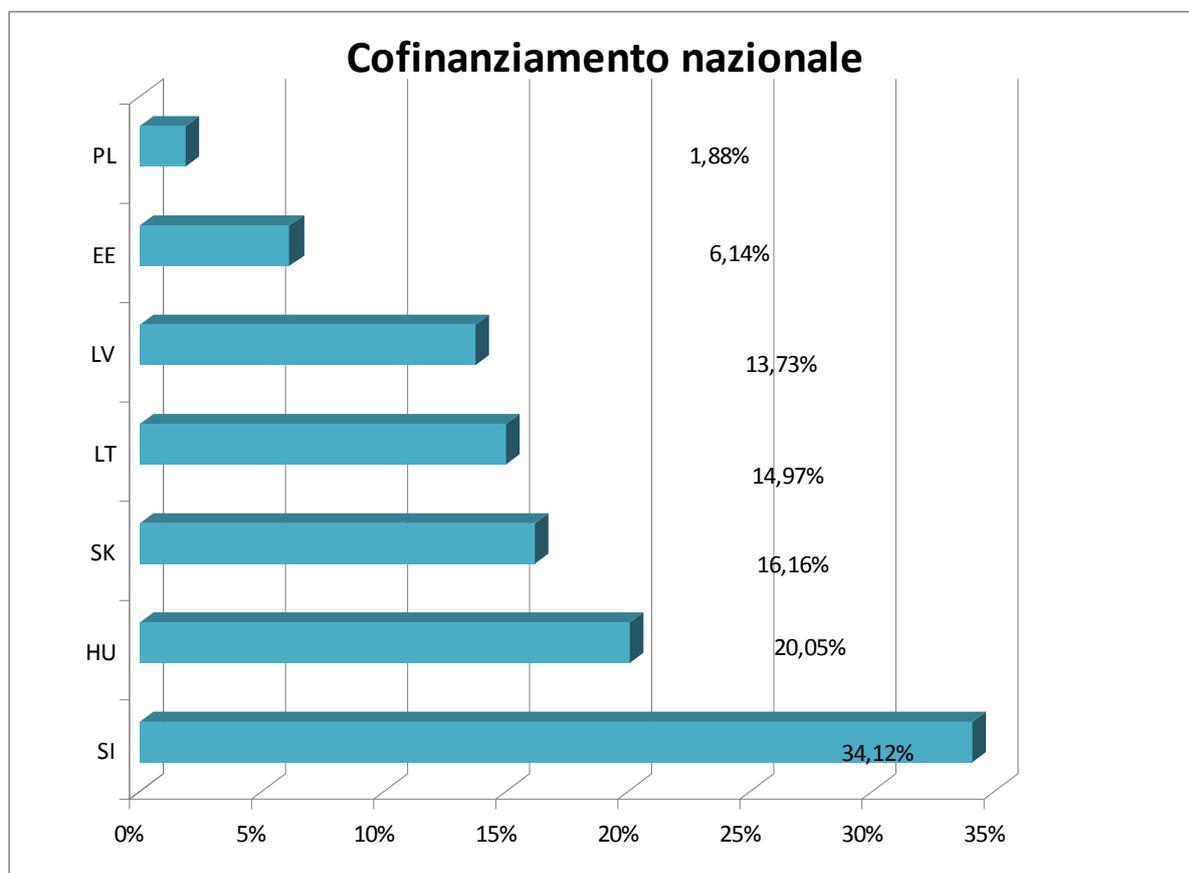
⁵ Decisione della Commissione C(2006)684.

⁶ Decisione della Commissione C(2007)494.

- I seguenti Stati membri hanno ricevuto tra il 6 e il 13% del totale per il periodo 2004-2006: Slovenia (113,9 milioni di EUR), Lettonia (78,9 milioni di EUR), Estonia (77 milioni di EUR) e Repubblica slovacca (53,5 milioni di EUR).

Ai sensi dell'articolo 2 della decisione della Commissione C(2004)248, il tasso di contributo dell'UE previsto dallo strumento potrebbe raggiungere il 100%; non sono stati stabiliti criteri chiari per determinare la percentuale di spesa nazionale a carico dello strumento Schengen⁷. Gli Stati membri erano quindi liberi di dichiarare qualsiasi livello di contributo nazionale destinato allo strumento. Non è stato tuttavia possibile imputare le spese coperte dallo strumento ad altri strumenti finanziari dell'UE. **La quota di cofinanziamento nazionale varia tra gli Stati membri beneficiari** in quanto la Polonia ha apportato solo l'1,88% dei costi ammissibili (5 414 201,99 EUR) mentre la Slovenia ha cofinanziato fino al 34% (59 036 202,97 EUR), principalmente a causa di ritardi nei lavori di costruzione che hanno reso necessario far fronte alle spese mediante fondi nazionali, in quanto sostenute al di fuori del periodo di attuazione.

Figura 2: Cofinanziamento nazionale



In termini di **utilizzo degli stanziamenti dell'UE**, il risultato è stato molto elevato: dal 90,6% per l'Ungheria a oltre il 100% per la Polonia⁸, con un tasso di utilizzo totale pari al 97,6%.

⁷ L'articolo 2, paragrafo 2, della decisione della Commissione C(2004) 248 dispone che "Il tasso di contributo dell'UE concesso dallo strumento può raggiungere il 100 %". Il programma indicativo deve specificare le altre fonti di finanziamento per ciascuna azione.

⁸ Ai sensi dell'articolo 7 della decisione della Commissione C(2004) 248, la Polonia, in quanto paese non aderente all'area dell'euro, deve utilizzare il tasso di cambio PLN/EUR per i pagamenti effettuati nel

Tabella 1: Tasso di utilizzo

	Importi programmati	Costi ammissibili finali	Tasso di utilizzo
Estonia	79 629 000 EUR	77 001 525 EUR	96,70%
Ungheria	169 562 611 EUR	153 694 401 EUR	90,64%
Lettonia	79 701 739 EUR	78 975 718 EUR	99,09%
Lituania	151 657 105 EUR	149 862 483 EUR	98,82%
Polonia	278 458 520 EUR	283 329 466 EUR	101,75%
Repubblica slovacca	53 866 478 EUR	53 527 465 EUR	99,37%
Slovenia	119 800 000 EUR	113 980 418 EUR	95,4%
TOTALE	932 675 453 EUR	910 371 475 EUR	97,61%

4. PREPARAZIONE DELL'ATTUAZIONE NEGLI STATI MEMBRI

4.1. Assicurare regolarità e legittimità della spesa

La **decisione della Commissione sulla gestione e il monitoraggio dello strumento Schengen**⁹ mirava a garantire un utilizzo armonizzato dello strumento nonché a fissare norme per la sua gestione. Tali norme hanno stabilito procedure e criteri di selezione per l'ammissibilità delle spese sostenute nell'ambito dello strumento.

Lo strumento Schengen è stato gestito mediante gestione decentrata ai sensi dell'articolo 53 *quater* del regolamento finanziario¹⁰. Una grande parte di responsabilità per la gestione e il controllo dei fondi stanziati dall'UE nell'ambito dello strumento è stata affidata agli Stati membri, con un controllo ex post che dovrà effettuare invece la Commissione.

La decisione ha fissato le seguenti condizioni:

- articolo 3, paragrafo 2: la Commissione si accerta che il processo di aggiudicazione degli appalti rispetti i principi di trasparenza, proporzionalità, parità di trattamento e non discriminazione;
- articolo 8: la Commissione verifica l'esistenza di adeguati sistemi di gestione e controllo;

quadro dello strumento Schengen. Il tasso di cambio per il periodo di programmazione (e anche per gli acconti versati dalla Commissione) ha superato quello relativo ai pagamenti effettuati dai beneficiari durante l'attuazione del progetto. Questo spiega perché il tasso di utilizzo è superiore al 100%.

⁹ Decisione della Commissione C(2004)248.

¹⁰ Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee.

- articolo 14, paragrafo 1: la Commissione garantisce l'esistenza di una procedura di certificazione;
- articolo 15, paragrafo 1: la Commissione garantisce l'esistenza di sistemi di verifica.

Il personale della Commissione ha svolto regolari missioni di monitoraggio volte a verificare suddetti requisiti.

La Commissione ha altresì reso note:

- le osservazioni sul rispetto delle norme di ammissibilità relative alle azioni programmate dagli Stati membri beneficiari nei loro programmi indicativi per il periodo 2004-2006.

Gli Stati membri beneficiari erano responsabili della programmazione, selezione e attuazione di misure individuali e della gestione dei fondi, il cui corretto utilizzo è stato verificato ex post dalla Commissione in linea con il regolamento finanziario n. 1605/2002 e le relative modalità di esecuzione¹¹. È stata responsabilità degli Stati membri coordinare l'impiego dello strumento con l'assistenza di altri strumenti dell'UE, garantire la compatibilità con altre politiche dell'Unione e l'osservanza del regolamento finanziario.

In virtù dello strumento Schengen, il sistema dei pagamenti si è basato su pagamenti annuali forfettari, concessi a ciascuno Stato membro beneficiario a seguito dell'adozione delle decisioni di finanziamento annuali da parte della Commissione per ciascuno dei paesi interessati.

I pagamenti forfettari della sovvenzione sono stati utilizzati entro tre anni dal primo pagamento; tutti i fondi inutilizzati o spesi ingiustificatamente sono stati recuperati dalla Commissione a seguito della liquidazione dei conti. Entro sei mesi dalla scadenza di tale periodo di tre anni, gli Stati membri beneficiari hanno dovuto presentare una relazione esauriente sull'esecuzione finanziaria dei pagamenti forfettari del sussidio, corredata di una dichiarazione giustificativa della spesa.

4.2. Definizione di strategie nazionali per l'utilizzo delle risorse dell'Unione

Tutti e sette gli Stati membri interessati hanno dichiarato che il loro approccio globale all'attuazione dello strumento Schengen mirava al mantenimento di sforzi e strategie precedenti volti a modernizzare i propri sistemi di gestione e controllo delle frontiere. A questo riguardo, gli Stati membri hanno adottato almeno due specifici documenti strategici: il piano d'azione Schengen e il piano direttivo del SIS II.

Essi hanno sottolineato come i loro obiettivi principali fossero **il rafforzamento della sicurezza alle frontiere esterne e la gestione dei flussi migratori**.

Nel complesso, i loro investimenti prioritari si sono concentrati su elementi simili: costruzione, ristrutturazione e miglioramento dei valichi di frontiera e di altri edifici annessi, attrezzature operative per il trattamento e lo scambio dei dati, mezzi di trasporto e comunicazione via radio, formazione linguistica e tecnica.

¹¹ Regolamento (CE, Euratom) n. 2342/2002 della Commissione, del 23 dicembre 2002, recante modalità d'esecuzione del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee

Le strategie nazionali per lo strumento Schengen hanno stabilito obiettivi che variano da quattro obiettivi più globali (Polonia e Ungheria) a trentuno obiettivi più dettagliati (Lettonia).

Ungheria, Polonia e Repubblica slovacca hanno conferito una forte dimensione strategica allo strumento Schengen integrandolo in documenti strategici nazionali generali (piano d'azione Schengen, strategia di gestione integrata delle frontiere) e collegandolo chiaramente con altre fonti di finanziamento (programmi Phare, strumento di transizione, meccanismo finanziario norvegese, finanziamenti nazionali). Slovenia, Estonia, Lituania e Lettonia hanno ampiamente basato l'attuazione dello strumento sui propri piani d'azione Schengen nazionali¹².

Prima dell'istituzione dello strumento Schengen, l'**Ungheria** aveva adottato una serie di decisioni governative (2001-2003) e strategie ministeriali a medio termine che hanno aperto la strada a una strategia comune di gestione delle frontiere. Esse sono poi state sviluppate nella strategia ungherese di gestione integrata delle frontiere. L'Ungheria ha dato priorità al controllo del traffico di frontiera vista la sua posizione centrale in Europa. Anche la complementarità delle fonti di finanziamento è stata attentamente presa in considerazione.

La **Polonia** ha integrato la propria strategia dello strumento Schengen nella sua strategia di gestione integrata delle frontiere (2000-2002, poi 2003-2005) con l'obiettivo di sviluppare un modello di sicurezza alle frontiere volto a salvaguardare la sicurezza interna e, in particolare, a prevenire l'immigrazione irregolare. Il paese ha altresì collegato suddetta strategia con una speciale linea del fondo Phare destinata a sostenere i compiti descritti nei documenti strategici sulla gestione integrata delle frontiere. Una netta priorità hanno rivestito le attrezzature operative e i sistemi informatici. Oltre al fondo Phare, per attuare la sua strategia di gestione integrata delle frontiere, la Polonia ha utilizzato i programmi Phare 2000, 2001, 2002 e 2003 nonché il meccanismo norvegese.

La **Repubblica slovacca** ha compiuto un ulteriore passo avanti rispetto al piano d'azione Schengen con la strategia di attuazione nazionale slovacca per lo strumento Schengen, che ha individuato le carenze che saranno colmate dal solo strumento Schengen. Queste esigenze sono state chiarite identificando 16 obiettivi operativi per lo strumento Schengen nonché collegate al piano d'azione Schengen, che ha incorporato anche altri strumenti di sostegno dell'UE come il programma Phare e lo strumento di transizione.

L'**Estonia** ha utilizzato le risorse dello strumento Schengen per attuare parti del suo piano d'azione Schengen senza elaborare una specifica strategia dello strumento Schengen. La priorità degli investimenti è stata data a sistemi operativi, mezzi di trasporto e sistemi informatici.

La **Lituania** ha optato per due obiettivi strategici: 1) rafforzamento della sicurezza delle frontiere esterne dell'UE con la conseguente prevenzione di immigrazione irregolare e ingressi clandestini nell'Unione, e 2) corretto controllo dei flussi di passeggeri. Il paese ha deciso di ripartire equamente il cofinanziamento dell'UE tra i seguenti obiettivi: mezzi di trasporto, infrastrutture, sistemi informatici e formazione.

¹² L'articolo 35 dell'atto di adesione ha previsto che i fondi dello strumento Schengen dovevano essere destinati a investimenti in infrastrutture, attrezzature operative, formazione e costi logistici. Pertanto, lo sviluppo istituzionale e l'assistenza giuridica per il recepimento dell'*acquis* nel diritto nazionale non rientravano tra gli obiettivi dello strumento Schengen. Solo la Slovenia ha elaborato una dettagliata strategia volta a utilizzare i vari strumenti di finanziamento per far fronte a queste diverse esigenze (infrastrutture, attrezzature, sviluppo istituzionale, assistenza giuridica).

La strategia della **Slovenia** per quanto riguarda lo strumento Schengen è stata ampia e volta ad assicurare le condizioni necessarie per la corretta attuazione dell'*acquis* di Schengen. Il paese ha elaborato sette obiettivi (successivamente estesi a nove). I settori di investimento prioritari sono stati infrastrutture, sistemi informatici e salari del personale di nuova assunzione.

Oltre al rafforzamento delle frontiere esterne e alla creazione di sistemi di informazione, la **Lettonia** si è concentrata sul potenziamento della capacità sia delle istituzioni che del personale di conformarsi ai requisiti dell'*acquis* di Schengen. L'accento è stato posto sul quadro normativo consolidato, in particolare quello relativo alle apparecchiature tecniche. Uno degli obiettivi strategici è stato la creazione di un sistema di gestione dei flussi migratori.

5. ATTUAZIONE DELLO STRUMENTO SCHENGEN

5.1. Sistemi di gestione e controllo istituiti per l'attuazione dello strumento Schengen

Gli Stati membri beneficiari hanno designato il ministero dell'Interno (Estonia, Lituania, Repubblica slovacca, Polonia, Lettonia) o il ministero delle Finanze (Slovenia, Ungheria) come autorità responsabile per l'attuazione dello strumento. Per quanto concerne l'organizzazione dell'autorità responsabile, si sono delineati vari scenari: solo la Lituania ha creato un organismo speciale; Estonia, Repubblica slovacca e Slovenia hanno designato come autorità responsabile un'unità già esistente mentre Polonia e Lettonia hanno nominato un gruppo interministeriale già esistente. In linea di massima il ministero delle Finanze è stato designato come organismo pagatore.

I paesi beneficiari hanno fatto ampio ricorso alle esperienze acquisite durante l'attuazione e la gestione dei fondi di preadesione.

Nelle rispettive relazioni di valutazione nazionali, tutti gli Stati membri beneficiari hanno riconosciuto l'importanza dei comitati direttivi, di gestione e di sorveglianza istituiti allo scopo di guidare e monitorare l'attuazione dello strumento Schengen. Di norma, suddetti comitati hanno riunito tutte le principali istituzioni interessate e sono stati profondamente coinvolti nella selezione dei progetti, nella riassegnazione dei fondi e nel monitoraggio. È stato ampiamente ribadito come la flessibilità del sistema di gestione e controllo insieme con l'elevato grado di responsabilità attribuita agli Stati membri (mediante i comitati direttivi) siano stati fondamentali per il successo dello strumento Schengen.

Polonia, Estonia, Ungheria e Lettonia hanno utilizzato contratti di assistenza tecnica per svolgere parte delle attività di gestione del progetto (preparazione della documentazione di gara, monitoraggio, formazione in materia di appalti, audit).

5.2. Aspetti quantitativi e qualitativi dell'attuazione da parte degli Stati membri

Per quanto concerne le sei categorie dello strumento Schengen, **le principali linee di spesa sono state la sorveglianza delle frontiere e i sistemi informatici**, che complessivamente hanno rappresentato il 74% (672,4 milioni di EUR) del totale degli investimenti. Gestione dei visti e formazione hanno rappresentato solo il 6% (57,9 milioni di EUR).

Figura 3: Ripartizione del contributo dell'UE per categoria

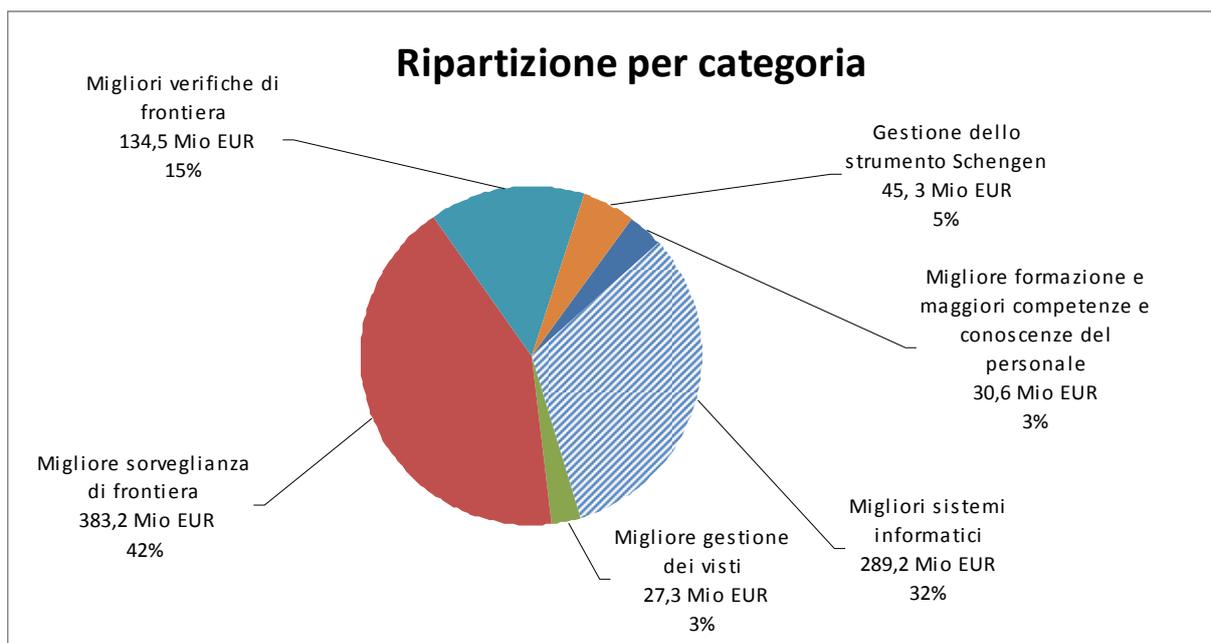
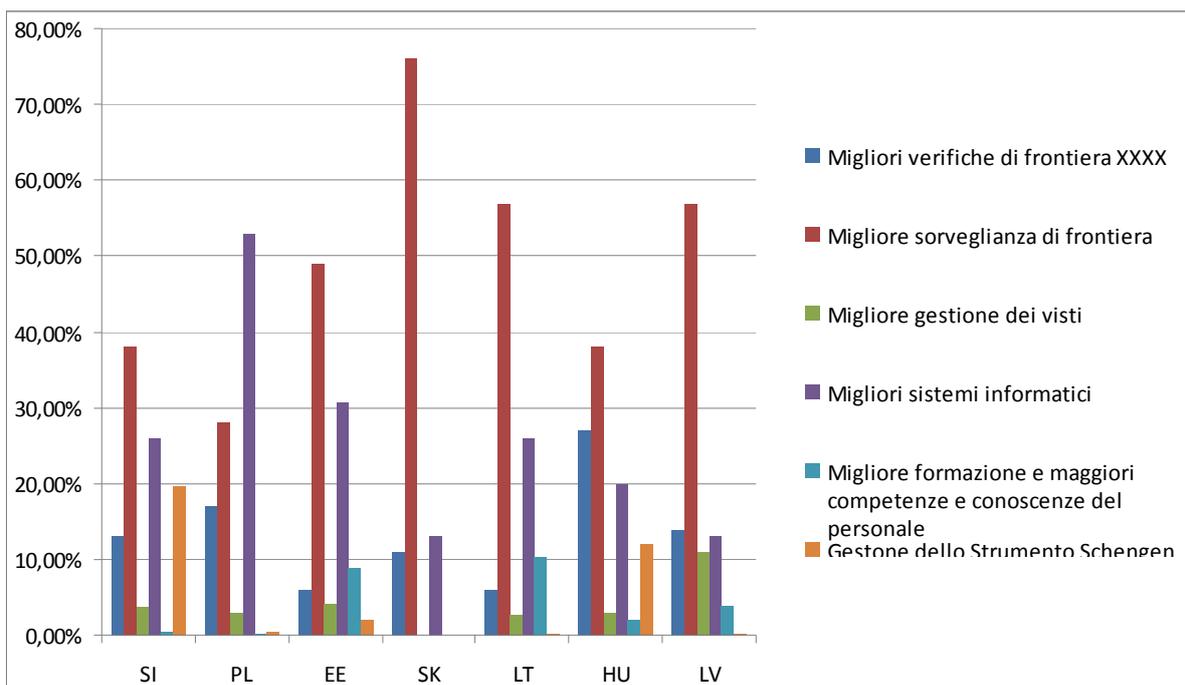


Figura 4: Spese per paese e per categoria (contributo dell'UE)



La sorveglianza delle frontiere ha rappresentato il principale settore di investimento in tutti gli Stati membri beneficiari ad eccezione della Polonia (dove si trova al secondo posto), con una percentuale massima del 75% nella Repubblica slovacca. Anche i sistemi informatici hanno rappresentato una priorità in tutti i paesi, sia come primo obiettivo (Polonia) che come secondo (Slovenia, Estonia, Repubblica slovacca, Lituania) o terzo (Ungheria, Lettonia).

Tra le specificità nazionali degne di nota figurano:

Slovenia (19,4%) e **Ungheria** (12,8%) hanno utilizzato più del 10% dei fondi per la gestione dello strumento Schengen (personale).

La **Lituania** ha utilizzato l'11% dei fondi per la formazione e lo sviluppo delle capacità (istituzione dell'accademia e del centro di formazione della Guardia di frontiera).

La **Lettonia** ha utilizzato l'11,35% dei fondi per la gestione dei visti (ristrutturazione di sezioni consolari, formazione del personale, attrezzature).

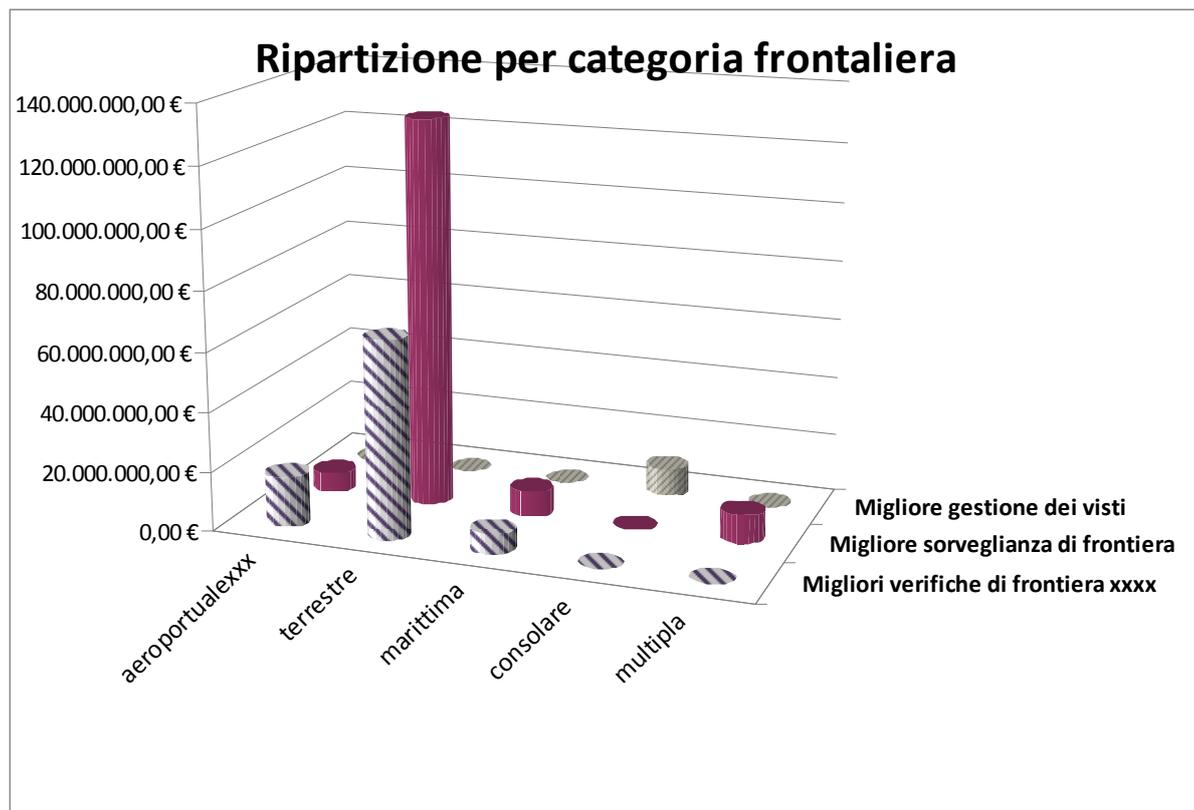
Per quanto concerne le **sottocategorie**, le principali linee di bilancio hanno riguardato: infrastrutture (28%), mezzi di trasporto (16,6%) e sistema d'informazione Schengen (12,8%).

Tabella 2: ripartizione del contributo dell'UE per sottocategoria

Sottocategorie	Importo	Percentuale di cofinanziamento UE
Infrastrutture	255 341 341 EUR	28,0%
Mezzi di trasporto	151 456 150 EUR	16,6%
SIS	116 578 179 EUR	12,8%
Altri sistemi informatici	95 313 280 EUR	10,5%
Attrezzature	88 394 988 EUR	9,7%
Sistemi	49 821 637 EUR	5,5%
SIS&VIS	41 344 964 EUR	4,5%
VIS	34 176 305 EUR	3,8%
Personale	31 743 183 EUR	3,5%
Formazione	30 527 698 EUR	3,4%
Logistica	15 642 828 EUR	1,7%
Operazioni	30 921 EUR	< 0,1%

Gli investimenti nelle infrastrutture sono di gran lunga i più ingenti e sono pari a 255,3 milioni di EUR, ossia il 28% del totale dello strumento Schengen. Questa spesa può essere ripartita tra tre obiettivi: verifiche di frontiera (36%), sorveglianza di frontiera (62%) e gestione dei visti (2%).

Figura 5: Ripartizione del contributo dell'UE per categoria frontaliere



5.3.

Sfide incontrate nel corso dell'attuazione e come sono state superate

Gli Stati membri beneficiari hanno concordato all'unanimità che la questione più difficile si sia rivelata l'applicazione delle norme di ammissibilità. La Commissione aveva chiarito le tematiche più ricorrenti per mezzo di diverse schede tecniche relative a norme di ammissibilità in materia di IVA, salari, logistica e acquisto di terreni. La maggior parte degli Stati membri beneficiari ha segnalato ritardi nel primo anno di attuazione, dovuti principalmente alla novità del meccanismo. In particolare, gli Stati membri hanno incontrato problemi riguardanti:

- **norme di attuazione:** tra le questioni sollevate dagli Stati membri, sono state richieste alla Commissione precise indicazioni metodologiche e chiarimenti più tempestivi;
- **sistemi di gestione:** sono state incontrate difficoltà nella creazione di un sistema di gestione e controllo corretto ed efficiente, nonché problemi con l'assunzione di personale qualificato.

Gran parte di queste sfide è stata superata in pochi mesi di attuazione.

Anche la **gestione delle procedure d'appalto** ha rappresentato una sfida per gran parte dei paesi beneficiari. Ciò ha portato a:

- ritardi dovuti a reclami, in particolare per appalti di grandi dimensioni;
- superamento dei bilanci previsti dovuto a sottostima dei costi, inflazione e mercati limitati nonché aggravato dalla disponibilità di grandi quantità di fondi;

– incertezza circa l'ammissibilità di misure e costi.

Le misure di mitigazione adottate hanno riguardato principalmente la riassegnazione dei fondi non spesi a diverse attività. Ad esempio, a causa di complicazioni nell'aggiudicazione degli appalti (superamento del bilancio e mancanza di tempo per la pubblicazione di un nuovo bando di gara), la Polonia ha annullato il suo progetto sui sistemi tecnici di protezione (pari a 52 milioni di EUR) destinando i fondi a progetti dello stesso tipo. In una situazione analoga (ritardi nelle gare di appalto e nell'attuazione di lavori di costruzione), la Slovenia ha deciso di far fronte alle spese mediante fondi nazionali e utilizzare il cofinanziamento dell'UE per altre attività. Lettonia ed Estonia hanno dovuto affrontare difficoltà di bilancio dopo essere state colpite da una grave inflazione nel 2004-2005, che ha comportato il superamento dei bilanci e la cancellazione di bandi di gara. I due paesi hanno pertanto deciso di limitare il numero di lavori di costruzione e attrezzature e di riassegnare i fondi a obiettivi analoghi. Alcuni Stati membri beneficiari hanno altresì riportato difficoltà di comunicazione con la Commissione.

Un'altra sfida affrontata dagli Stati membri beneficiari è stata lo sviluppo di sistemi informatici volti a garantire adeguati meccanismi di condivisione delle informazioni nello spazio Schengen. Più in particolare, l'adeguamento tecnologico alle norme del sistema d'informazione Schengen II (SIS II) è stato ritenuto altamente impegnativo. Nel 2007¹³ la Commissione ha deciso di sviluppare un sistema SISone4all per permettere agli Stati membri di aderire a Schengen senza il SIS II. La proposta è stata accolta favorevolmente come soluzione per ultimare lo sviluppo e l'attuazione di un sistema informatico, altrimenti impossibili entro il termine precedente.

In relazione alla tempistica di attuazione, tutti gli Stati membri beneficiari hanno giudicato l'iniziale data di chiusura dello strumento Schengen (31/12/2006) molto vincolante. Tutti ritengono che le due decisioni¹⁴ adottate dalla Commissione per prorogare i termini relativi a impegni e pagamenti abbiano svolto un ruolo fondamentale per ottimizzare l'utilizzo del contributo dell'Unione e consentire l'attuazione pratica dei progetti. Secondo gli Stati membri beneficiari, circa il 50% della realizzazione dei progetti ha avuto luogo nel 2007. Va osservato che i beneficiari hanno potuto riorganizzare tempestivamente i loro programmi, in quanto la decisione di prorogare il termine di esecuzione dei contratti fino alla fine di settembre 2007 è stata adottata all'inizio del 2006. Questa decisione ha favorito l'efficace attuazione dei progetti. Inoltre, l'esecuzione finanziaria si sarebbe rivelata molto più bassa senza tale estensione.

La **Polonia** ha stimato di aver speso 148 385 650 EUR (il 52,37% dell'importo complessivo richiesto) oltre il termine iniziale del 31/12/2006. Più di 25 milioni di EUR (circa l'8,6% del contributo totale dell'UE) dei 148 milioni di EUR erano direttamente collegati a progetti del SIS II e pertanto hanno usufruito dell'estensione del periodo di ammissibilità concessa per suddetti progetti.

Gli importi in questione hanno riguardato progetti molto importanti e strategici¹⁵ che

¹³ Decisione della Commissione C(2007)494.

¹⁴ La decisione della Commissione C(2006) 684 ha modificato i termini come segue: impegno di spesa e firma dei contratti entro il 31/12/2006, esecuzione dei contratti finale entro il 30/09/2007 e pagamento finale entro il 31/12/2007. La decisione della Commissione C(2007) 494 ha prorogato il termine per la firma dei contratti nel caso di progetti del SIS II fino al 31/03/2007 e il termine di esecuzione dei contratti SIS II fino al 31/12/2007. I termini relativi a impegno e pagamento non sono stati modificati.

¹⁵ B.11. Sistema di comunicazione dati; B.12. Estensione dell'accesso alle risorse del SIS per le unità di polizia — livello elementare; B.15. Creazione e realizzazione del sistema informatico nazionale con il

rischiavano di non rientrare nel periodo di ammissibilità.

In **Lituania** il 40% del totale dei fondi dello strumento Schengen è stato assegnato prima del 2 ottobre 2006 e il 96,21% entro il 31 dicembre 2006. Se la Commissione non avesse adottato la decisione di prorogare l'esecuzione dei contratti, sarebbe stato impossibile sia aggiudicare sia attuare del tutto i contratti. Secondo la Lituania, il 40% dei fondi non sarebbe stato utilizzato. Solo il 26% delle spese relative allo strumento Schengen per il periodo 2004-2006 è stato effettivamente corrisposto entro il 31 dicembre 2006. L'estensione delle attività connesse al SIS ha permesso la realizzazione di due grandi progetti del SIS II¹⁶, per un totale di oltre 26 milioni di EUR (pari al 17% del finanziamento dello strumento Schengen).

In **Slovenia**, al 31 dicembre 2006 i pagamenti provenienti dallo strumento Schengen ammontavano a 48,4 milioni di EUR, ossia solo il 40% del contributo totale dell'UE. L'attuazione finale è stata pari al 95,11%, il che significa che più del 50% dell'esecuzione finanziaria ha avuto luogo nel 2007.

In **Lettonia**, nel luglio 2006 è stato impegnato solo l'11% dei fondi e gran parte dei contratti è stata firmata alla fine del 2006. È stato stimato che senza l'estensione, due terzi dei fondi sarebbero andati persi.

Nella **Repubblica slovacca** è stato stimato che il 70% dei fondi non sarebbe stato impegnato in assenza della prima proroga, mentre la decisione sulle attività connesse al SIS ha interessato il 7% dei fondi impegnati.

6. VALUTAZIONE DELL'ATTUAZIONE

Al fine di valutare l'attuazione dello strumento Schengen, è stata condotta un'analisi globale. Questa ha previsto la valutazione dell'incidenza dello strumento a livello nazionale e la valutazione dell'efficacia dell'attuazione del programma, misurata sulla base di una serie di indicatori pertinenti.

6.1. Influenza sulle situazioni nazionali

Secondo gli Stati membri beneficiari, lo strumento Schengen ha influenzato le loro situazioni nazionali sotto diversi aspetti:

- **finanze:** lo strumento ha seriamente **ridotto l'onere finanziario derivante dall'attuazione dei requisiti dell'acquis di Schengen** in termini di bilanci nazionali. Tutti gli Stati membri interessati hanno dichiarato che, in assenza dello strumento Schengen, non avrebbero potuto raggiungere lo stesso livello di conformità con l'acquis di Schengen entro il termine stabilito;

SIS II e il nodo centrale del VIS (N-SIS PL); B.16. Modernizzazione del sistema "Pobyt" (Soggiorno); B.18. Attuazione dell'acquis di Schengen in tribunali e uffici della procura; B.19. Miglioramento della funzionalità del sistema informativo Wiza-Konsul; B.20. Organizzazione della modalità di autenticazione sicura dell'utente nel quadro del SIS; B.21. Preparazione dei sistemi informativi centrali per l'attuazione delle disposizioni della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen (2005); B.25. Fornitura dell'accesso alle risorse del SIS per le unità di polizia a tutti i livelli (2005).

¹⁶ Creazione e realizzazione di un sistema di comunicazione radiomobile digitale operativo in tutto il paese (DMRCS) (22 725 511 EUR a carico dello strumento Schengen) e creazione e realizzazione della rete di telecomunicazioni del ministero dell'Interno alle frontiere esterne dell'Unione (3 419 457 EUR a carico dello strumento Schengen).

- **strategie:** la flessibilità dell'approccio dello strumento Schengen ha permesso a **tutti gli Stati membri beneficiari di sviluppare e attuare strategie e obiettivi operativi molto diversificati**. La ripartizione in cinque "obiettivi principali", in linea con l'articolo 35 dell'atto di adesione del 2003¹⁷, ha fornito agli Stati membri sufficienti indicazioni per definire le proprie strategie. Tutti gli Stati membri hanno giudicato questo approccio pertinente in quanto rispondente alle esigenze/carenze¹⁸ individuate durante l'elaborazione e l'adozione del piano d'azione Schengen. A tal riguardo la Commissione ha continuato con successo a fornire il suo sostegno mediante altri fondi come il programma Phare e lo strumento di transizione (Polonia, Repubblica slovacca, Lettonia e Ungheria), contribuendo a mettere in atto le loro strategie nazionali senza imporre obiettivi. La Polonia ha dichiarato di aver dovuto apportare alcune modifiche alla propria strategia per adeguarsi ai requisiti Schengen (piano d'azione Schengen, piano direttivo del SIS II e strategia di gestione integrata delle frontiere);
- **gestione:** la flessibilità dell'approccio ai sistemi di gestione e controllo (programmazione pluriennale e programmi indicativi annuali, che hanno consentito una ripartizione flessibile delle risorse tra progetti che prevedevano l'attribuzione di una responsabilità di ampia portata agli Stati membri) ha permesso agli **Stati membri di adeguare rapidamente le loro strategie alle mutevoli esigenze**. Data la tempistica vincolante, solo una simile flessibilità avrebbe potuto garantire l'elevato livello di attuazione dello strumento Schengen.

6.2. Efficacia dell'attuazione dei programmi

L'efficacia misura il raggiungimento degli obiettivi fissati mediante l'attuazione del programma e l'impatto concreto dello strumento Schengen sul settore.

I risultati principali e più importanti segnalati sono:

- un'effettiva integrazione nello spazio Schengen di tutti i beneficiari;
- una maggiore sicurezza alle frontiere esterne dell'UE (Polonia, Lituania e Lettonia);
- una lotta più decisa contro l'immigrazione irregolare.

L'efficacia dell'attuazione dello strumento Schengen può essere rilevata anche mediante l'autovalutazione in base ai cinque obiettivi operativi, in cui gli Stati membri indicano in media un elevato livello di soddisfazione.

¹⁷ Infrastrutture frontaliere (primo trattino), attrezzature operative eccetto i sistemi informatici (secondo trattino), tecnologia dell'informazione (secondo trattino), formazione (terzo trattino), logistica e operazioni (quarto trattino).

¹⁸ Tra le principali carenze individuate: insufficienza di infrastrutture conformi a Schengen (assenti in alcuni luoghi, obsolete, non rispondenti ai requisiti minimi) presso i valichi di frontiera e presso gli edifici di polizia, guardia di frontiera e consolati; obsolescenza di sistemi e infrastrutture di rete per lo scambio di dati e informazioni (visti, impronte digitali, controllo dei veicoli, ecc); insufficienza della cooperazione istituzionale (guardie di frontiera, polizia, servizi consolari, giustizia); insufficienza di mezzi di trasporto (navi, elicotteri, veicoli invernali) e di sistemi di comunicazione radio; mancanza di personale in grado di applicare i requisiti di Schengen (competenze tecniche e linguistiche).

Tabella 3: Autovalutazione da parte degli Stati membri del raggiungimento degli obiettivi

	Slovenia	Polonia	Estonia	Slovacchia	Lituania	Ungheria	Lettonia
Miglioramento delle verifiche di frontiera	5	4	5	3	5	4	4
Miglioramento della sorveglianza di frontiera	5	4	4	4	5	4	4
Miglioramento della gestione dei visti	4	4	4	3,5	5	4	4
Miglioramento dei sistemi informatici	4	4	5	4,5	4	4	5
Miglioramento della formazione e delle competenze e conoscenze del personale	5	Nessuna valutazione	5	4	5	5	4

Scala di valutazione: 5: massimo livello di soddisfazione, 1: minimo livello di soddisfazione

Le valutazioni devono essere interpretate con cautela, in quanto si tratta di autovalutazioni basate su percezioni. Ad esempio, la Repubblica slovacca sembrerebbe indicare l'autovalutazione più bassa, anche se non fa riferimento a nessuna difficoltà anzi, ritiene persino che lo svolgimento dei controlli di frontiera sia migliorato sensibilmente.

In termini di efficacia finanziaria, è opportuno notare che il rapporto tra spese effettive e previste è molto elevato e varia da 90% (Ungheria) a 100% (Polonia¹⁹).

L'efficacia dello strumento Schengen può essere misurata anche attraverso il suo impatto sulla gestione delle frontiere. Le principali stime riguardano:

- Verifiche di frontiera:
 - riduzione del tempo di attesa in Slovenia e Lituania (stimata fino al 30% grazie alla separazione del flusso dei passeggeri): separazione dei flussi di traffico di passeggeri e veicoli e modernizzazione delle attrezzature per il controllo dei veicoli;
 - analoghi tempi di attesa in Ungheria e Lettonia ma con norme di sicurezza migliorate o, in alcuni casi, tempi di attesa più lunghi a causa di più rigorosi controlli di sicurezza (Lettonia);
 - migliore qualità delle interviste ai passeggeri grazie alla formazione (in particolare quella linguistica in Lettonia e Lituania) e alla migliore qualità del servizio ai passeggeri presso i valichi di frontiera (ma non sono stati forniti dati o indagini sul grado di soddisfazione);
 - maggiore velocità dello scambio di informazioni grazie ai nuovi sistemi di informazione (Lettonia).
- Migliore sorveglianza di frontiera grazie alla maggiore mobilità:

¹⁹ Cfr. nota 8.

- nuove apparecchiature radio digitali, nuovi mezzi di pattuglia da strada e più personale, che hanno aumentato la capacità di risposta (Ungheria);
 - mezzi di trasporto immediatamente disponibili e più efficienti (Estonia e Lettonia);
 - aumento della capacità di intervento in condizioni straordinarie: di notte (Ungheria e Slovenia), in inverno e in condizioni climatiche difficili caratterizzate da scarsa visibilità (Estonia, Slovenia e Polonia);
 - maggiore copertura della sorveglianza di frontiera (Estonia): posizioni radar supplementari e videosorveglianza. Di conseguenza il numero di rilevamenti di documenti falsi e veicoli rubati è aumentato. In tutti gli Stati membri, eccetto la Lettonia, si è registrata una diminuzione del numero di persone fermate mentre attraversavano clandestinamente le frontiere esterne dell'UE (fino al 50% in Polonia nel periodo 2003-2007) e questo è stato spiegato con l'effetto dissuasivo del rafforzamento della sorveglianza di frontiera;
 - migliore individuazione dei documenti falsi: maggiore efficienza delle verifiche in prima e soprattutto in seconda linea grazie a nuovi dispositivi di rilevamento (Polonia e Lituania);
 - migliore copertura della rete di localizzazione via radio presso le frontiere verdi (dal 55 al 100% in Lettonia);
 - maggiore qualità e velocità della procedura di rilascio dei visti grazie a nuovi dispositivi, sistemi informativi e attività di formazione (Slovenia, Lettonia e Lituania), che hanno reso la gestione dei visti più veloce, sicura e uniforme (Lettonia); miglioramento del regime dei controlli di sicurezza presso i consolati (Estonia e Lituania);
 - efficace cooperazione tra guardia di frontiera e polizia e maggiore coordinamento operativo (Lituania).
- Aumento del numero di arresti di persone ricercate da parte dei servizi nazionali e internazionali grazie all'efficacia dei controlli nella banca dati del SIS (Polonia).
 - Aumento della base di conoscenze in caso di decisioni operative e migliore analisi di intelligence tra servizi (Lituania e Repubblica slovacca).
 - Creazione di un solido sistema di formazione, con un sistema di formazione dei formatori (Repubblica slovacca) e formazione linguistica per le guardie di frontiera (Lettonia).

Riquadro 1: Sistema di sorveglianza alla frontiera polacca

Un esempio di maggiore capacità di sorveglianza alle frontiere è rappresentato dalla sezione di frontiera situata nelle vicinanze della pista di atterraggio degli elicotteri della guardia di frontiera a Hawniki (Podkarpackie Voivodship). L'acquisto di elicotteri nel quadro dello strumento Schengen ha permesso un efficiente controllo del confine con Ucraina e Bielorussia, con un'elevata precisione garantita dalle attrezzature montate sulle macchine (telecamere a infrarossi e potenti proiettori). Quando un gruppo di elicotteri individua un attraversamento di frontiera irregolare, la squadra di terra della guardia di frontiera può bloccarlo grazie ai veicoli fuoristrada acquistati con l'aiuto dello strumento Schengen. Questo metodo, possibile grazie agli acquisti effettuati mediante lo strumento Schengen, ha migliorato il livello di sicurezza alla frontiera esterna dell'UE.

Riquadro 2: Sistema radio digitale della Slovenia

Il ministero dell'Interno ha creato un sistema radio digitale (TETRA) per migliorare l'efficienza della cooperazione transfrontaliera delle forze di polizia. Tra le apparecchiature figurano 63 stazioni di base, 3 commutatori centrali e 2 160 terminali radio.

Questo sistema radio digitale ha permesso un effettivo scambio di informazioni sia a livello nazionale sia a livello Schengen, garantendo un sicuro scambio di informazioni.

Al fine di valutare l'efficacia dello strumento Schengen, è stata selezionata una serie di indicatori. Tuttavia, gli Stati membri hanno fornito informazioni troppo eterogenee per consentire un confronto approfondito tra questi dati.

Tabella 4: Indicatori — numero di passeggeri da/verso paesi al di fuori dello spazio Schengen

	Numero di passeggeri da/verso paesi al di fuori dello spazio Schengen controllati mediante le nuove tecnologie dell'informazione (conformi a Schengen) alle frontiere esterne
Estonia	2008 – 5 971 678 2009 – 6 593 361
Ungheria	Nel 2009, quasi 33 milioni di viaggiatori sono stati controllati mediante i nuovi sistemi informatici alle frontiere esterne. Prima del 2007 nessuno era stato controllato in conformità con i requisiti Schengen.
Lettonia	Il 100% dei passeggeri da/verso paesi al di fuori dello spazio Schengen viene controllato mediante le nuove tecnologie dell'informazione alle frontiere esterne.
Lituania	Tutti i passeggeri dei paesi terzi che attraversano la frontiera esterna sono attentamente controllati mediante i nuovi sistemi di informazione (VSATIS, SIS). 2007 – 3 181 764 2008 – 2 266 999 2009 – 2 113 326 1°-2° trim. 2010 – 1 183 542
Polonia	Dati non disponibili.
Repubblica	2005 – 1 876 421

slovacca	2006 – 2 498 308 2007 – 2 540 180
Slovenia	Tutti i passeggeri che attraversano la frontiera esterna sono controllati mediante le nuove tecnologie dell'informazione, in quanto tutti i valichi di frontiera utilizzano attrezzature <i>acquistate</i> nel quadro dello strumento Schengen.

Gli Stati membri beneficiari hanno fornito **informazioni diverse riguardo il numero di documenti falsi o contraffatti individuati** mediante le nuove tecnologie dell'informazione.

Tabella 5: Indicatori — Numero di documenti falsi o contraffatti individuati

	Numero di documenti falsi o contraffatti individuati mediante le nuove tecnologie dell'informazione
Estonia	Anno — Numero di documenti rilevati 2006 – 63 2007 – 36 2007 – 44
Ungheria	Non sono disponibili dati statistici sui documenti falsi/contraffatti individuati mediante le nuove tecnologie dell'informazione. Sono tuttavia evidenti significativi progressi. Il numero delle falsificazioni identificate è aumentato del 22% tra il 2003 e il 2008 mentre la lunghezza della frontiera esterna si è dimezzata.
Lettonia	Il 100% dei documenti viene controllato mediante le nuove tecnologie e attrezzature acquistate nel quadro dello strumento Schengen. Il numero dei documenti falsi individuati è passato da 71 nel 2006 a 128 nel 2010.
Lituania	Il numero delle falsificazioni di alto livello di documenti di viaggio identificate è aumentato. 2007 – 292 2008 – 131 2009 – 203 1°-3° trim. 2010 – 233
Polonia	Dati non disponibili.
Repubblica slovacca	Anno — Numero di casi 2005 – 11 documenti di viaggio 2006 – 59 = 29 documenti di viaggio, 16 timbri di viaggio, 10 permessi di soggiorno, 4 visti. 2007 – 172 = 47 documenti di viaggio, 92 timbri di viaggio, 21 permessi di soggiorno, 10 visti, 2 patenti.
Slovenia	Tutti i documenti falsi o contraffatti sono stati rilevati grazie alle nuove attrezzature acquistate nel quadro dello strumento Schengen.

Tutti gli Stati membri, eccetto la Lettonia, hanno riscontrato una **diminuzione del numero di immigrati irregolari fermati**. Ciò può essere spiegato dall'effetto dissuasivo delle nuove

attrezzature e dalla maggiore efficienza nella gestione dei controlli di frontiera. Gli Stati membri hanno sottolineato che il rafforzamento del confine orientale esterno ha causato un cambiamento nelle rotte dell'immigrazione irregolare. Secondo la Lettonia, si tratta di un successo raggiunto anche grazie all'efficacia delle nuove attrezzature e alle migliori capacità del personale.

Tabella 6: Numero di ingressi illegali rilevati

	Numero di ingressi illegali rilevati
Estonia	Attraversamenti irregolari dei valichi di frontiera: 2003 – 168 ingressi 2004 – 160 ingressi 2005 – 135 ingressi 2006 – 123 ingressi 2007 – 113 ingressi 2008 – 101 ingressi
Ungheria	Il numero delle persone fermate mentre attraversavano la frontiera verde dimostra la maggiore efficacia dei controlli di frontiera. Nel 2003 sono state fermate 6455 persone; questo numero è diminuito del 30% fino a 4502, mentre la lunghezza della frontiera esterna si è dimezzata.
Lettonia	Il numero degli ingressi irregolari rilevati è passato da 23 nel 2006 a 49 nel 2010.
Lituania	Misure preventive e migliori controlli alle frontiere hanno portato alla riduzione del numero di ingressi illegali. Migranti irregolari trattenuti: 1311 (2007); 1234 (2008); 1214 (2009).
Polonia	Il numero delle persone fermate mentre attraversavano illegalmente il confine orientale è significativamente diminuito (da 203 nel 2003 a 93 nel 2007 in tre divisioni della Guardia di frontiera presso la frontiera orientale) grazie alla migliore protezione delle frontiere esterne, che scoraggia l'immigrazione irregolare.
Repubblica slovacca	Attraversamenti illegali delle frontiere di Stato: 2005 – 341 migranti trattenuti 2006 – 352 migranti trattenuti 2007 – 400 migranti trattenuti
Slovenia	Prima dell'attuazione dello strumento Schengen non venivano svolte attività di sorveglianza durante la notte e/o nelle ore di scarsa luminosità. L'acquisto di nuove attrezzature per la sorveglianza notturna, ossia telecamere mobili e portatili per la registrazione di immagini termiche e strumenti per la visione notturna, ha contribuito a colmare questa lacuna. Questo miglioramento ha comportato una generale diminuzione del numero di migranti irregolari.

6.3. Efficienza dell'attuazione dei programmi

L'efficienza dell'attuazione dei programmi può essere misurata secondo due linee di approccio. La prima riguarda l'attuazione in sé. La seconda valuta il suo impatto sulla gestione delle frontiere.

Gli Stati membri hanno tuttavia fornito **dati molto eterogenei** sui costi di gestione e hanno valutato gli impatti in base a ciascuno dei sei obiettivi. È pertanto possibile identificare solo tendenze generali²⁰.

Le principali conclusioni comuni sono:

- **gestione:** la gestione dello strumento Schengen è stata considerata **molto efficiente sotto il profilo economico**, in quanto ha permesso di raggiungere l'obiettivo dell'adesione allo spazio Schengen entro un arco di tempo limitato e con costi di gestione relativamente bassi. Lituania, Slovenia, Lettonia e Ungheria hanno stimato questo costo tra lo 0,4 e l'1,7% del totale dei loro rispettivi stanziamenti. Polonia e Slovenia hanno ritenuto la gestione paragonabile a quella di altri programmi simili, mentre la Lituania ha trovato il rapporto costi-benefici molto più vantaggioso (lo 0,4% rispetto all'1,7% per il Fondo per le frontiere esterne)²¹. La Polonia ha ritenuto che l'onere amministrativo sia stato ridotto al minimo, mentre la Lettonia lo ha considerato eccessivo (in particolare per l'elaborazione delle relazioni);
- **cooperazione istituzionale:** Lituania, Lettonia e Ungheria hanno elogiato il rafforzamento della cooperazione tra gli organismi incaricati della gestione delle frontiere e della lotta contro l'immigrazione irregolare, grazie all'integrazione di misure, infrastrutture e attrezzature. La partecipazione congiunta alla gestione dei progetti ha inoltre rafforzato le capacità di suddetti organismi e **aumentato l'efficienza di analoghi programmi successivi**, in particolare il Fondo per le frontiere esterne e il Fondo per i rimpatri. Non è indicato alcun incremento della cooperazione internazionale, a parte lo scambio di informazioni mediante i nuovi sistemi informativi (SIS e VIS);
- **impatto sulla spesa:** tutti gli Stati membri hanno rilevato un forte impatto sul bilancio della guardia di frontiera. Ciò è dovuto all'aumento dei costi di manutenzione (nuove attrezzature più sofisticate, scadenza del periodo di garanzia), dei salari (Slovenia) e dei costi della formazione (Lettonia)²². La Lettonia sottolinea i rischi legati a suddette attrezzature in un momento di crisi economica, con ridotti stanziamenti di bilancio. Dal 2008 la Slovenia imputa suddetti costi alla sua assegnazione nel quadro del Fondo per le frontiere esterne;
- **efficienza del programma:** in Slovenia, Lettonia e Ungheria è stato notato un effetto collaterale dello strumento Schengen. Tutti e tre gli Stati membri hanno indicato che i costi sostenuti nell'ambito di tale strumento si sono rivelati generalmente superiori rispetto ai prezzi di mercato. Sono state fornite le seguenti spiegazioni: mercati

²⁰ Gran parte dei dati e soprattutto le percentuali sono fornite dagli Stati membri senza indicare il periodo di riferimento e l'esatta portata dell'attività.

²¹ Questa ridotta percentuale dei costi di gestione deve essere considerata con cautela perché, come indicato dalla Lettonia, gran parte degli Stati membri ha coperto le spese con il bilancio dello Stato e per questo non vengono contabilizzate.

²² È interessante notare come la Lituania indichi che nel 2003 il bilancio dello Stato per questioni frontaliere sia stato ridotto per anticipare il finanziamento supplementare fornito dallo strumento Schengen.

minori “gonfiati” da ingenti flussi di denaro in un breve periodo di tempo, appalti di grandi dimensioni (in particolare in Lituania) che hanno causato riduzione della concorrenza, boom economico e inflazione (Lettonia e Slovenia).

Riquadro 3: Progetti della Lettonia nel quadro dell'obiettivo "miglioramento della gestione dei visti"

La Lettonia ha realizzato diversi progetti volti a migliorare vari aspetti della sua gestione dei visti, mediante l'Ufficio cittadinanza e migrazione e il ministero degli Affari esteri:

- fornitura di tecnologie informatiche e apparecchi per la trasmissione dei dati a un totale di 33 rappresentanze diplomatiche e consolari allo scopo di fornir loro accesso ai sistemi VIS, SIS II e VISION. L'accesso a suddetti sistemi ha velocizzato il processo decisionale e la consegna dei visti;
- miglioramento delle sedi di ambasciate e consolati allo scopo di fornire un ambiente sicuro per il rilascio dei visti Schengen (ingressi/uscite separati per il personale consolare, sportelli dotati di vetri di sicurezza, separazione tra sala d'attesa e sportelli, rilevatori portatili per il controllo dei visitatori); questi miglioramenti sono risultati in linea con le norme e i requisiti di sicurezza dell'istruzione consolare comune e del "Catalogo delle raccomandazioni per la corretta applicazione dell'*acquis* di Schengen e delle migliori pratiche: rilascio di visti"²³;
- fornitura di nuovi server all'Ufficio cittadinanza e migrazione allo scopo di consentire una conservazione dei dati sicura (solo gli organismi autorizzati hanno accesso ai dati) e un accesso continuo ai vari sistemi di registrazione (registro della popolazione, registro degli inviti, registro dei permessi di lavoro, registro dei permessi di soggiorno, registro dei visti e lista nera degli ingressi); questo nuovo sistema ha rispettato i requisiti dell'Unione e il sistema nazionale d'informazione visti per la protezione, la conservazione e il trattamento dei dati personali per 1,1 milioni di persone.

²³ Nota del Segretariato generale al gruppo di lavoro “Valutazione di Schengen”, 6183/03 del 7 febbraio 2003.

Riquadro 4: Progetti dell'Estonia nel quadro dell'obiettivo "miglioramento delle verifiche di frontiera"

Il Consiglio delle guardie di frontiera ha fornito al centro di valutazione dei documenti di viaggio e ai suoi posti di frontiera una nuova tecnologia per il controllo e la marcatura dei documenti degli stranieri:

- il centro di valutazione dei documenti di viaggio è stato dotato di sistemi VSC (VSC 5000) che hanno permesso agli esperti di svolgere un adeguato controllo della documentazione, esaminare i documenti con luce UV e pertanto realizzare un esame completo degli stessi. Le descrizioni di documenti e falsificazioni sono state utilizzate per la formazione professionale e durante il servizio in materia di controllo dei documenti e per lo scambio di informazioni a livello nazionale e internazionale.

I posti di frontiera sono stati dotati di adeguati timbri di frontiera in conformità con i requisiti Schengen.

Riquadro 5: Progetti della Slovenia nel quadro dell'obiettivo "miglioramento delle verifiche di frontiera"

Il ministero della Pubblica amministrazione aveva programmato di costruire o modernizzare 24 valichi di frontiera e svolgere sette attività (acquisto e acquisizione di terreni, preparazione della documentazione, costruzione di infrastrutture e nuovi servizi, acquisto di attrezzature e assunzione di ingegneri). Tuttavia, ha dovuto apportare sostanziali modifiche al suo programma indicativo in quanto si è reso conto che alcuni progetti non sarebbero rientrati nel periodo di ammissibilità, così la portata di 14 delle misure è stata ridotta e una misura è stata eliminata. Il ministero della Pubblica amministrazione ha escluso alcune attività dallo strumento Schengen per due ragioni principali:

- ritardi nella firma del contratto, per cui il progetto non è rientrato nel periodo di ammissibilità;
- mancata pubblicazione dei progetti di appalti pubblici nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea a causa di un'errata valutazione del costo dei lavori prima dell'apertura delle offerte.

Tuttavia, tutte le misure e le attività sono state portate a termine in quanto il bilancio nazionale ha finanziato le attività escluse.

Tabella 7: Impatto sulla spesa complessiva per la gestione delle frontiere

EE	LT	PL	SI	SK	LV	HU
+40% (2003-2008)	+71% (2003-2008)	+17% (2002-2008)	Circa 30% (nessuna scadenza indicata)	+40% (2003-2008)	Aumento (nessun dato)	+20% (stimato) (2002-2009)

6.4. Complementarità

Tutti gli Stati membri beneficiari hanno esaminato la questione della complementarità da punti di vista molto diversi. Mentre Repubblica slovacca e Lituania hanno semplicemente dichiarato che le misure relative allo strumento Schengen sono state coordinate mediante il

programma Phare e lo strumento di transizione, gli altri paesi hanno esaminato la questione in maniera molto approfondita, indicando due aspetti principali:

- gestione: in cinque Stati membri, il coordinatore degli aiuti per il programma Phare, per lo strumento di transizione e i meccanismi finanziari di SEE e Norvegia era anche responsabile dello strumento Schengen. Questo ha facilitato di molto il coordinamento della gestione e dell'assegnazione dei fondi;
- settori di investimento: la complementarità nei settori di investimento deve essere valutata mediante strategie nazionali per il raggiungimento degli obiettivi del piano d'azione nazionale Schengen. A tal proposito, per rispondere alle esigenze e carenze individuate sono state utilizzate tutte le fonti di finanziamento dell'UE e di altro tipo.

Estonia, Polonia, Lettonia e Ungheria hanno utilizzato programmi Phare, fondi per la cooperazione transfrontaliera (Polonia), il meccanismo finanziario norvegese e lo strumento di transizione per integrare le attività dello strumento Schengen (modernizzazione e acquisto di attrezzature per la gestione delle frontiere, sistemi informatici e infrastrutture) in linea con la strategia del proprio piano d'azione Schengen. La Polonia ha inoltre beneficiato dei fondi stanziati dal programma Phare per sostenere la sua strategia di gestione integrata delle frontiere.

In Slovenia, i programmi Phare per il periodo 1999-2003 sono visti come i precursori dello strumento Schengen per l'acquisto di attrezzature aggiornate e potenziate nonché di sistemi di informazione (SIS) in materia di gestione delle frontiere, giustizia e affari interni. I fondi dello strumento di transizione sono stati destinati allo sviluppo istituzionale nonché all'assistenza amministrativa e giuridica nel recepimento dell'*acquis* di Schengen. La Slovenia ha inoltre deciso di non utilizzare i fondi della Norvegia e del SEE.

Riquadro 6: sistema di comunicazione dati della Polonia nel quadro dell'obiettivo "miglioramento dei sistemi informatici"

Il quartier generale della guardia di frontiera ha sviluppato un ampio progetto volto a modernizzare la rete informatica delle guardie di frontiera. Aveva lo scopo di collegare vari sistemi di banche dati come il SIS e il SIS II mediante un nodo centrale in grado di offrire un facile accesso alle unità di polizia di tutti i livelli. Grazie a questo miglioramento, è garantito anche il flusso di informazioni tra i sistemi centrali SIS II e VIS, i sistemi satellitari degli utenti istituzionali e l'ufficio SIRENE in Polonia.

Il sistema informatico della guardia di frontiera è stato messo in linea con i requisiti Schengen, consentendo così il miglioramento del flusso di informazioni (compreso il SIS). L'attuazione del progetto ha innalzato il livello di protezione delle frontiere esterne dell'UE. Di conseguenza, il nuovo sistema informatico della Polonia ha contribuito a ridurre il numero di stranieri espulsi dal paese così come il numero di tentativi illegali di attraversare il confine di Stato.

Alcune parti di questo ampio progetto dello strumento Schengen hanno rappresentato la continuazione di progetti Phare, tra cui i programmi nazionali e la cooperazione transfrontaliera Phare, come ad esempio il progetto PNP 2002. La preparazione delle infrastrutture informatiche per la cooperazione con il SIS ha consentito l'effettiva attuazione di progetti finanziati dallo strumento Schengen presso gli uffici centrali della polizia. Il progetto continua nell'ambito del Fondo per le frontiere esterne.

L'Ungheria ha fatto riferimento ad altri strumenti dell'UE come TAIEX, Pericles ed Hercule II, con l'assistenza dell'OLAF, così come ai progetti Argo. È più interessante notare come l'Ungheria abbia previsto anche la complementarità con i programmi successivi per far fronte alle esigenze impossibili da affrontare con lo strumento Schengen: sicurezza e tutela delle libertà per il periodo 2007-2013, Fondo per le frontiere esterne, nuovo piano di sviluppo dell'Ungheria, programma europeo di cooperazione territoriale e corridoi paneuropei V (stazione ferroviaria Eperjeske) e VII (via navigabile di Mohacs).

7. Continuità con il Fondo per le frontiere esterne²⁴

Per tutti gli Stati membri, **la continuità tra lo strumento Schengen e il Fondo per le frontiere esterne è evidente sia in termini di gestione che di settori interessati.** Tutti gli Stati membri hanno riportato come i sistemi di gestione, controllo e monitoraggio messi in atto per lo strumento Schengen siano stati utilizzati per elaborare i sistemi per il Fondo per le frontiere esterne. Gran parte di essi (Polonia, Estonia, Lituania, Lettonia e Ungheria) ha deciso di conservare la memoria istituzionale e la cultura organizzativa mantenendo le stesse strutture preposte. Slovenia²⁵ e Repubblica slovacca²⁶ hanno scelto di modificare gli organismi responsabili.

Estonia e Polonia hanno sottolineato il miglioramento delle loro capacità di pianificazione strategica (stanziamento delle risorse, piano di utilizzo) nonché di organizzazione e gestione delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, che ha portato a un utilizzo più efficiente degli aiuti (Estonia). La Lituania ha sottolineato come la buona cooperazione interistituzionale avviata con lo strumento Schengen continui con la gestione del Fondo per le frontiere esterne.

Per quanto concerne le attività, la continuità risulta persino più concreta per la Lituania, che ha riconosciuto ampiamente come il programma annuale per il 2007 nel contesto del Fondo per le frontiere esterne abbia contribuito alla realizzazione di misure altrimenti non attuabili nel quadro dello strumento Schengen. Gran parte dei paesi beneficiari ha riconosciuto che le moderne attrezzature acquistate nel quadro dello strumento Schengen comportano elevati costi di manutenzione, pertanto utilizza risorse del Fondo per le frontiere esterne per coprire suddette spese. I sistemi informatici, e in particolare il SIS II, rappresentano altresì un settore che riceve un costante sostegno da parte dell'Unione. L'Ungheria fa anche riferimento alla necessità di ripetere e aggiornare le attività di formazione.

²⁴ Il Fondo per le frontiere esterne copre il periodo 2007-2013 e vede la partecipazione di un totale di 23 Stati membri. Il suo obiettivo generale è quello di aiutare gli Stati membri a garantire un controllo efficace, di alto livello e uniforme alle frontiere esterne così come di contribuire allo sviluppo della politica comune in materia di visti.

²⁵ L'autorità responsabile è stata trasferita dal ministero delle Finanze al ministero dell'Interno. Il ministero delle Finanze è diventato l'autorità di certificazione.

²⁶ La responsabilità della gestione degli strumenti finanziari per il periodo 2007-2013 è stata trasferita dall'Ufficio per la cooperazione internazionale tra forze di polizia del Presidio di polizia al Dipartimento per gli aiuti esteri presso il ministero dell'Interno. Dal 2006, il Dipartimento per gli aiuti esteri del ministero dell'Interno è stato rafforzato (aumento del numero di dipendenti e riduzione del ricambio di personale) e ha iniziato a svolgere la sua attività nel campo della fornitura di orientamenti metodologici a tutti gli organismi ministeriali (beneficiari) in materia di fondi dell'UE (aumento della consapevolezza relativa ai fondi dell'Unione tra gli organi ministeriali, trasferimento degli inviti a presentare proposte di progetti a persone di contatto, programmazione dei fondi, rendicontazione dei fondi, ecc.). La memoria istituzionale è stata mantenuta in quanto il personale dell'Ufficio per la cooperazione internazionale tra forze di polizia coinvolto nella gestione dello strumento Schengen ha partecipato al trasferimento delle capacità e conoscenze amministrative e organizzative.

8. Conclusioni

Lo strumento Schengen si è rivelato un successo globale, in quanto è riuscito a garantire l'allineamento ai requisiti Schengen da parte di tutti i sette Stati membri interessati in un limitato periodo di tempo nonché il loro ingresso nello spazio Schengen a partire dall'1 dicembre 2007. L'utilizzo dei contributi dell'UE rappresenta un indicatore delle buone modalità di gestione messe in atto e questo è stato confermato dagli Stati membri, che hanno riconosciuto come non sarebbero stati in grado di entrare nello spazio Schengen in tempi così stretti senza il sostegno dello strumento Schengen.

La ragione principale di questo successo risiede nella specifica struttura del programma, che si basa su programmi annuali indicativi non vincolanti dal punto di vista finanziario. Questo sistema si è dimostrato sia flessibile che efficiente nel conferire agli Stati membri responsabilità di ampia portata in caso di assegnazione e riassegnazione di fondi.

In base agli obiettivi di cui all'articolo 35 dell'atto di adesione, lo strumento Schengen è stato impiegato principalmente per investimenti in infrastrutture, mezzi di trasporto e sistemi informatici ai posti di frontiera terrestri e aeroportuali. Questo strumento ha sostenuto gli sforzi nazionali per un'efficiente gestione delle frontiere esterne e la lotta contro gli ingressi irregolari nello spazio Schengen.

La connessione tra lo strumento Schengen e il Fondo per le frontiere esterne è evidente. Basato sui risultati politici e di gestione dello strumento Schengen, il Fondo è stato ampiamente riconosciuto dai paesi beneficiari dello strumento come mezzo per continuare e, in alcuni casi, completare le attività svolte nel quadro dello strumento Schengen. Da questo punto di vista, gran parte degli Stati membri beneficiari ha mantenuto strutture di gestione simili a quelle create per lo strumento Schengen.

L'elevato tasso di utilizzo degli stanziamenti dal parte dell'UE nonché l'efficienza della gestione finanziaria dimostrano il successo dello strumento Schengen. Il tasso di utilizzo dei contributi dell'Unione ha fatto registrare una percentuale variabile tra il 90 e il 100%. Nel complesso, le risorse disponibili sono state utilizzate correttamente e sono state apportate solo rettifiche finanziarie di portata limitata.

Infine, lo strumento Schengen per Romania e Bulgaria (2007-2009)²⁷ è stato sviluppato in base all'esperienza acquisita con il precedente strumento e un ambiente di gestione dello stesso tipo verrà preso in considerazione per un'analogia struttura temporanea ai sensi dell'atto di adesione della Croazia²⁸.

²⁷ Articolo 32 del protocollo relativo alle condizioni e modalità d'ammissione della Repubblica di Bulgaria e della Romania all'Unione europea (GU L 157, del 21.6.2005, pag. 29).

²⁸ Articolo 31 dell'Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica di Croazia e agli adattamenti del trattato sull'Unione europea, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (GU L 112, del 24.4.2012, pag. 21).