



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 11.5.2012  
COM(2011) 857 final/2

**CORRIGENDUM:**

Annule et remplace le document COM(2011)857 final du 9/12/2011

Concerne toutes les versions linguistiques

(correction d'une erreur dans le titre ainsi que deux fautes de grammaire dans le texte)

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

**sui risultati raggiunti e sugli aspetti qualitativi e quantitativi dell'attuazione del Fondo  
per le frontiere esterne per il periodo 2007-2009 (relazione presentata ai sensi  
dell'articolo 52, paragrafo 3, lettera b) della decisione n. 574/2007/CE del Parlamento  
europeo e del Consiglio del 23 maggio 2007)**

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

**sui risultati raggiunti e sugli aspetti qualitativi e quantitativi dell'attuazione del Fondo  
per le frontiere esterne per il periodo 2007-2009 (relazione presentata ai sensi  
dell'articolo 52, paragrafo 3, lettera b) della decisione n. 574/2007/CE del Parlamento  
europeo e del Consiglio del 23 maggio 2007)**

## **1. INTRODUZIONE**

L'Unione europea ha istituito per il periodo 2007-2013 il programma generale Solidarietà e gestione dei flussi migratori, con una dotazione totale di 4.032, 23 milioni di euro nella programmazione attuale. Il programma generale è costituito da quattro Fondi ed è finalizzato a una 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 dell'attuazione delle politiche comuni di asilo e immigrazione<sup>1</sup>.

Uno dei quattro Fondi è il Fondo per le frontiere esterne (FFE)<sup>2</sup>, istituito per il periodo 2007-2013 con una dotazione complessiva di 1.820 milioni di euro. Tale importo è integrato dai contributi degli Stati associati a Schengen, Norvegia, Islanda, Svizzera e Liechtenstein, che partecipano al Fondo dal 2010.

**Tabella 1: Fondo per le frontiere esterne – bilancio UE 2007-2013**

| <b>Bilancio in '000 €</b>               | <b>2007</b>    | <b>2008</b>    | <b>2009</b>    | <b>2010</b>    | <b>2011</b>    | <b>2012</b>    | <b>2013**</b>  | <b>Totale</b>    |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|
| <b>Bilancio UE</b>                      | 170.000        | 169.500        | 185.500        | 207.500        | 253.500        | 349.100        | 481.200        | 1.816.300        |
| <b>Contributi degli Stati associati</b> | -              | -              | -              | 23.417*        | 16.262         | 21.018         | 28.971         | 88.668           |
| <b>Totale</b>                           | <b>170.000</b> | <b>169.500</b> | <b>185.500</b> | <b>230.917</b> | <b>268.762</b> | <b>370.118</b> | <b>510.171</b> | <b>1.904.968</b> |

\* L'importo comprende i contributi del 2009 e del 2010

\*\* Le cifre riportate per il 2013 sono stime

L'atto di base istitutivo del Fondo prevede che la Commissione presenti una relazione intermedia sui risultati ottenuti e sugli aspetti qualitativi e quantitativi dell'attuazione del Fondo<sup>3</sup>.

La relazione presenta i risultati ottenuti con i programmi annuali 2007-2009; tali dati sono stati raccolti sulla base delle relazioni degli Stati membri nella seconda metà del 2010<sup>4</sup>, e

<sup>1</sup> COM(2005)123 definitivo.

<sup>2</sup> Decisione n. 574/2007/CE, GU L 144 del 6.6.2007, pag. 22.

<sup>3</sup> Articolo 52, paragrafo 3, lettera b) della decisione n. 574/2007/CE.

<sup>4</sup> I dati raccolti e le relazioni per ciascun paese sono reperibili al seguente indirizzo: [http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/borders/funding\\_borders\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/borders/funding_borders_en.htm)

integrati con le informazioni disponibili alla Commissione nel primo trimestre del 2011. Si tratta di risultati intermedi, in attesa dell'approvazione delle relazioni finali sull'esecuzione dei programmi<sup>5</sup>.

La relazione contribuisce al processo di riflessione sugli strumenti futuri.

## 2. OBIETTIVO E FINALITÀ DEL FONDO

L'obiettivo generale del Fondo è di favorire l'adempimento di uno dei principali obblighi dell'acquis di Schengen da parte degli stessi Stati Schengen, ossia garantire controlli omogenei, efficienti e d'alto livello alle frontiere esterne. Il Fondo inoltre contribuisce allo sviluppo della politica comune in materia di visti, da un lato affrontando il problema dell'immigrazione illegale, dall'altro favorendo i viaggi legali verso gli Stati membri. Dal momento che tutti gli Stati Schengen partecipanti traggono benefici dal principio della libera circolazione delle persone, ogni Stato membro dell'area Schengen è interessato all'efficacia con cui gli altri controllano le frontiere esterne di cui sono responsabili. Di conseguenza, l'alto livello dei controlli alle frontiere esterne è il corollario indispensabile della libera circolazione delle persone nell'Unione europea.

Il Fondo per le frontiere esterne è entrato in vigore nel nuovo contesto geopolitico che è emerso in seguito all'ampliamento dell'Unione europea nel 2004 e con la decisione di rimuovere le frontiere interne e di ampliare l'area Schengen con nove Stati membri nel dicembre 2007; le frontiere esterne quindi sono state spostate, eliminando parte dei confini terrestri esterni (soprattutto in Germania e in Austria) e introducendo una nuova frontiera fisica esterna da controllare a nome degli altri Stati Schengen.

Il Fondo per le frontiere esterne si occupa delle questioni connesse a questo nuovo contesto, e mette in atto un meccanismo per condividere le responsabilità di gestione delle frontiere fra tutti gli Stati membri, conformemente al principio di solidarietà.

Di conseguenza, il Fondo contribuisce alla realizzazione dei principali obiettivi politici dell'Unione europea in materia di gestione delle frontiere e visti:

- svolgimento di controlli efficienti, di alto livello e omogenei alle frontiere esterne rafforzando il **sistema di gestione integrata delle frontiere**;
- sostegno allo sviluppo, alla preparazione, all'attuazione, alla gestione e al coordinamento di **sistemi di tecnologia dell'informazione su larga scala**, necessari **per controlli efficaci alle frontiere, controlli dell'immigrazione e procedure dei visti**, in particolare per quanto riguarda il Sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) e il Sistema di informazione visti (VIS), aspetti biometrici inclusi;
- ulteriore sviluppo della **politica comune dei visti** per favorire i viaggi legali, affrontare l'immigrazione illegale, lottare contro le frodi in materia di visti e migliorare la cooperazione consolare a livello locale.

---

<sup>5</sup> Articolo 51 dell'atto di base.

Nel periodo 2007-2009, 23 Stati membri hanno partecipato al Fondo. Il Regno Unito e l'Irlanda non partecipano al Fondo. In conformità del Protocollo che la riguarda, la Danimarca ha aderito al Fondo. Nel periodo 2007-2009, sulla base dell'Atto di adesione all'Unione europea, la Bulgaria e la Romania hanno potuto beneficiare dello Strumento Schengen II (la parte Schengen dello strumento per i flussi di tesoreria e lo strumento Schengen), nella fase in cui questi paesi hanno preparato l'adesione allo spazio senza frontiere interne. La natura delle spese nell'ambito di questo strumento ha coinciso essenzialmente con le spese ammissibili nell'ambito del Fondo. Di conseguenza, la Bulgaria e la Romania hanno cominciato a partecipare al Fondo soltanto dopo la scadenza, ossia a partire dal 2010. Inoltre, tre Stati associati, la Norvegia, l'Islanda e la Svizzera, hanno aderito al Fondo soltanto dal 2010.

Il Fondo viene attuato soprattutto dagli Stati membri<sup>6</sup>, **in regime di gestione condivisa**. Sulla base degli orientamenti strategici dell'Unione europea e in contatto con la Commissione, ogni Stato beneficiario ha sviluppato una strategia di programmazione pluriennale per quanto riguarda l'utilizzo delle risorse stanziata a suo favore nell'ambito del Fondo. La strategia costituisce un quadro per attuare le azioni tramite i programmi annuali, che definiscono le misure da attuare negli Stati membri, definendone obiettivo e finalità, beneficiari, risultati attesi e dotazione finanziaria. I programmi annuali devono essere coerenti con la strategia esposta nel programma pluriennale.

Le azioni attuate dagli Stati membri sono cofinanziate dal Fondo nell'ambito delle cinque priorità sancite negli orientamenti dell'Unione europea<sup>7</sup>: (1) graduale istituzione del sistema comune integrato di gestione delle frontiere (infrastrutture e attrezzature, controllo delle frontiere); (2) componenti nazionali di un Sistema europeo di sorveglianza delle frontiere esterne e di una rete europea permanente di pattuglie costiere alle frontiere marittime meridionali; (3) rilascio di visti e lotta contro l'immigrazione clandestina (servizi consolari e cooperazione consolare); (4) sistemi informatici necessari all'attuazione degli strumenti giuridici dell'Unione europea (SIS, VIS) e (5) attuazione effettiva ed efficace dell'acquis dell'UE in materia di frontiere esterne e visti (codice frontiere Schengen, codice dei visti, formazione, analisi dei rischi, programma di formazione).

Il contributo del Fondo ai progetti degli Stati membri è stato fissato al 50% dei costi totali di un'azione e al 75% per gli Stati membri coperti dal Fondo di coesione e per le azioni che riflettono le specifiche priorità indicate negli orientamenti strategici.

Nell'ambito dei programmi per la Lituania, si sostiene l'attuazione, da parte della Lituania stessa, del **Regime di transito speciale (STS)** per i cittadini della Federazione russa che viaggiano nel territorio dell'Unione europea da e per la regione di Kaliningrad. Il Regime STS prevede un sostegno per compensare i diritti di transito non riscossi e i costi supplementari sostenuti per l'attuazione del regime ai sensi dei Protocolli dell'atto di adesione all'Unione europea e conformemente alle specifiche priorità contenute nell'atto di base. Nel periodo 2007-2010 sono stati messi a disposizione, ogni anno, 15 milioni. Nel periodo 2011-2013, saranno a disposizione 16 milioni ogni anno. Il Fondo è lo strumento che succede al Programma speciale di transito per Kaliningrad (2004-2006), che ha erogato 40 milioni di euro alla Lituania per l'attuazione del regime.

---

<sup>6</sup> Quando questo termine viene usato di seguito in senso generale per questo Fondo, vale sia per gli Stati membri che per gli Stati associati.

<sup>7</sup> GU L 233 del 5.9.2007, pag. 3.

Oltre a contribuire ai programmi nazionali, fino al 6% delle risorse disponibili del Fondo può essere riservato alle **Azioni comunitarie (AC)**, soprattutto a sostegno della politica dei visti e delle situazioni di emergenza alle frontiere esterne. I progetti sono realizzati secondo il metodo di gestione diretta e il contributo del Fondo può raggiungere il 90% dei costi totali ammissibili di un'azione.

Inoltre, fino a 10 milioni di euro ogni anno sono disponibili nell'ambito delle **Azioni specifiche (AS)** per affrontare i problemi emersi ai valichi di frontiera strategici. Il contributo del Fondo non può superare l'80% dei costi totali ammissibili di un'azione. Le misure intendono integrare le attività svolte nell'ambito dei programmi nazionali annuali. Laddove i programmi consentono maggiori interventi strategici, le azioni specifiche vengono riservate alle esigenze individuate in specifiche sezioni frontaliere da un'analisi dei rischi effettuata dall'Agenzia Frontex. L'assistenza finanziaria dell'Unione europea è limitata a un periodo massimo di 6 mesi.

### **3. CONTRIBUTI DELL'UNIONE NEL PERIODO 2007 – 2009**

#### **3.1. Risorse dell'UE messe a disposizione degli Stati membri e finanziamenti nazionali integrativi**

La dotazione complessiva per il programma annuale di ogni Stato membro viene definita sulla base di criteri specifici e obiettivi che riflettono la situazione dello Stato membro in relazione agli obblighi assunti a nome dell'Unione o nel suo interesse nel settore in questione. Per applicare tali criteri, si utilizzano dati quantitativi che rispecchiano gli sforzi intrapresi da ogni Stato membro, come le dimensioni delle frontiere esterne da proteggere e il numero di persone che le attraversa, il numero degli uffici consolari e il carico di lavoro necessario per la gestione dei visti<sup>8</sup>.

Le risorse disponibili per il Fondo aumentano ogni anno (cfr. tabella 1). Nell'esercizio in questione quasi il 30% della dotazione complessiva per il Fondo è stato reso disponibile per azioni realizzate nell'ambito del regime di gestione condivisa e di gestione diretta, per un importo di 525 milioni di euro.

---

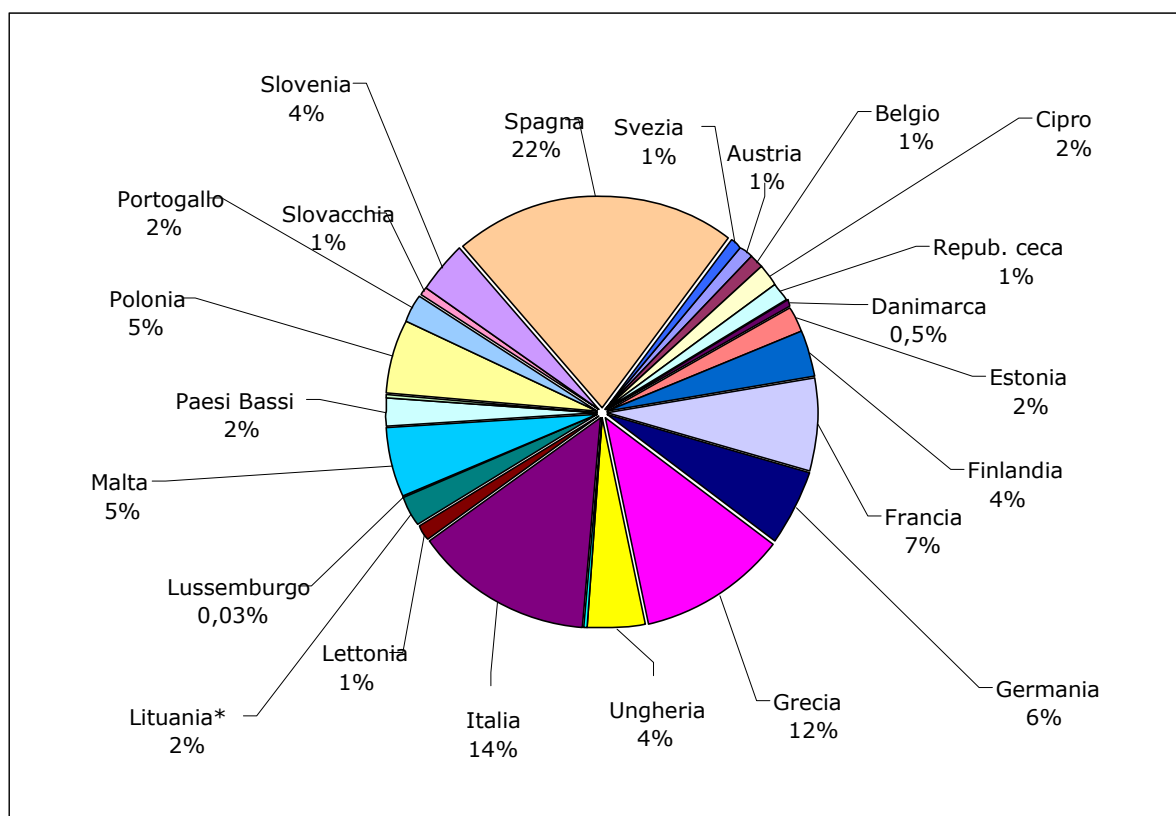
<sup>8</sup> Per ulteriori dettagli, cfr. COM(2011)448 e SEC(2011)0940 sull'applicazione dei criteri di distribuzione delle risorse fra Stati membri nell'ambito del Fondo per le frontiere esterne, del Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi e del Fondo europeo per i rimpatri.

Tabella 2: Bilancio dell'UE per il FFE 2007-2009

| Assegnazioni FFE in '000 €         | 2007           | 2008    | 2009    |
|------------------------------------|----------------|---------|---------|
| <b>Totali Stati membri</b>         | 144.800        | 134.330 | 154.872 |
| <b>Regime di transito speciale</b> | 15.000         | 15.000  | 15.000  |
| <b>Azioni comunitarie</b>          | 10.200         | 10.170  | 5.628   |
| <b>Azioni specifiche</b>           | 0              | 10.000  | 10.000  |
| <b>TOTALE</b>                      | 170.000        | 169.500 | 185.500 |
| <b>Totale 2007-2009</b>            | <b>525.000</b> |         |         |
| % del totale 2007-2013             | 28%            |         |         |

Per i primi tre anni sono stati approvati 69 programmi annuali, impegnando più di 434 milioni di euro di risorse dell'Unione europea.

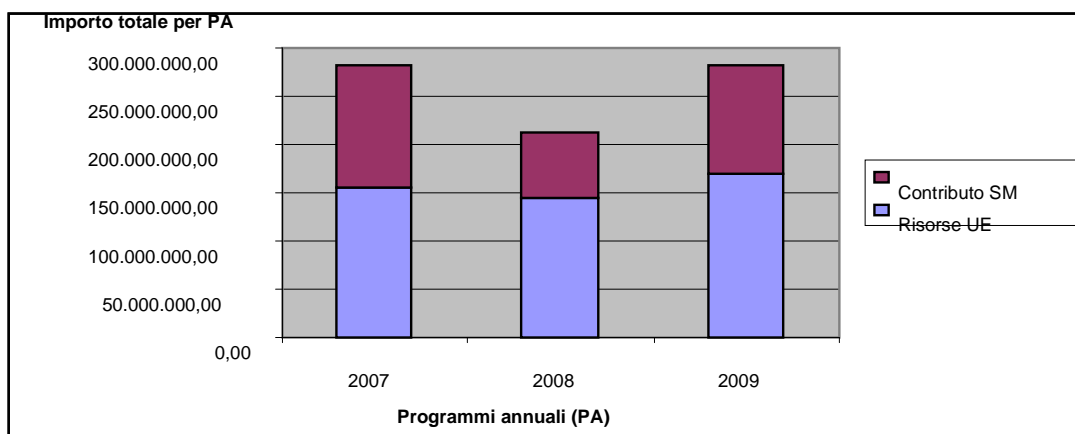
Grafico 1: Risorse UE 2007-2009 per i programmi nazionali



- I principali **beneficiari** sono stati la **Spagna** (94,4 milioni di euro), l'**Italia** (59,8 milioni di euro) e la **Grecia** (50,7 milioni di euro). L'assegnazione aggregata è stata pari al 50% circa del totale per tutti gli Stati membri partecipanti.

- Se si prendono in considerazione gli importi assegnati per il **Regime di transito speciale**, l'assegnazione complessiva alla **Lituania** per il periodo 2007-2009 è stata pari a 55,4 milioni di euro, facendo della Lituania il terzo beneficiario più importante del Fondo, prima della Grecia.
- In termini di risorse finanziarie assegnate, i sette Stati membri seguenti hanno ricevuto tra il 3% e il 7% delle assegnazioni totali per il periodo 2007-2009 e possono essere considerati **beneficiari medi**: Francia (30,3 milioni di euro), Germania (24,5 milioni di euro), Polonia (23,8 milioni di euro), Malta (22,8 milioni di euro), Ungheria (19,4 milioni di euro), Finlandia (16,4 milioni di euro) e Slovenia (16,1 milioni di euro).
- I restanti Stati membri hanno ricevuto tra lo 0,03% e il 2% e possono essere classificati come **beneficiari minori**: Austria (4,5 milioni di euro), Belgio (5,2 milioni di euro), Cipro (7,5 milioni di euro), Repubblica ceca (5,6 milioni di euro), Danimarca (2,1 milioni di euro), Estonia (8,8 milioni di euro), Lettonia (5,3 milioni di euro), Lussemburgo (0,14 milioni di euro), Paesi Bassi (9,8 milioni di euro), Portogallo (9,3 milioni di euro), Slovacchia (3,4 milioni di euro) e Svezia (4,1 milioni di euro).

Grafico 2: Risorse UE e finanziamenti nazionali integrativi 2007-2009



Per il 2007, il 2008 e il 2009, gli Stati membri hanno pianificato **finanziamenti integrativi** rispettivamente per 125,9 milioni di euro, 68,3 milioni di euro e 111,7 milioni di euro. Le risorse assegnate all'assistenza tecnica per la gestione del Fondo negli Stati membri sono ammontate rispettivamente a 6 milioni di euro, 6,5 milioni di euro e 6,6 milioni di euro.

Per quanto riguarda il tasso di spesa risultante dai dati del 2010, nei primi anni si è registrato un notevole consumo complessivo degli stanziamenti da parte degli Stati membri (pari al 90% circa per il 2007 e il 2008). Il tasso per il 2009 è stato pari al 70% ma i dati non coprivano l'intero periodo di attuazione. Molti dei principali Stati membri beneficiari, come la Spagna, la Lituania e Malta hanno coerentemente impegnato l'intera dotazione. Per l'Italia e la Grecia si sono registrati tassi inferiori (il 90% e tra il 60% e il 70%).

### **3.2. Risorse dell'Unione europea riservate alle Azioni comunitarie e alle Azioni specifiche**

Un importo di 13.591.710 euro è stato impegnato per l'attuazione delle Azioni comunitarie durante l'esercizio. Questo importo copre 14 progetti in materia di cooperazione tra i funzionari di collegamento degli Stati membri incaricati dell'immigrazione e 4 progetti sull'istituzione di centri comuni per l'introduzione delle domande di visto nei paesi terzi. Queste azioni sono state concepite al fine di garantire l'attuazione coordinata della politica comune dei visti a livello locale, condividendo responsabilità e risorse disponibili. Un esempio di cooperazione rafforzata in questo settore è il progetto "Schengen House" realizzato congiuntamente a Kinshasa da Belgio e Portogallo. Con la condivisione delle risorse, si sono ridotti i costi della procedura di trattamento dei visti. Grazie a tali progetti, che favoriscono e migliorano l'attuazione della politica europea in materia di visti, per gli altri Stati membri è più facile orientare le proprie politiche agli obiettivi fissati dal programma di Stoccolma per una più intensa cooperazione consolare a livello regionale. Essi impediscono il rilascio fraudolento di visti e imprimono lo slancio necessario a intraprendere una nuova fase nello sviluppo della politica comune in materia di visti, tenendo conto delle competenze degli Stati membri in questo settore.

Inoltre sono stati effettuati alcuni studi in relazione a un'infrastruttura di sorveglianza delle frontiere, una rete di comunicazione sicura e un quadro di intelligence prefrontaliera nell'ambito di un Sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR), nonché in materia di cooperazione tra guardie di frontiera e amministrazioni doganali alle frontiere esterne dell'Unione europea, e un sistema elettronico UE di autorizzazione di viaggio (ESTA).

Nel periodo 2008-2009, 18.397.314 euro sono stati impegnati per Azioni specifiche cofinanziate concernenti alcune sezioni frontaliere in Italia, Grecia, Malta e Spagna indicate come zone a massimo rischio secondo le valutazioni Frontex. Le misure rafforzano le capacità degli Stati membri che devono far fronte a crescenti pressioni migratorie. Per esempio, in Italia, per ridurre la pressione alle frontiere marittime, sono state dispiegate, tra l'altro, squadre multidisciplinari (che comprendevano linguisti e psicologi) nonché attrezzature specifiche per migliorare l'attività di identificazione dei migranti. In Grecia sono stati acquistati motocicli di sorveglianza per aumentare la capacità di sorveglianza della Guardia costiera ellenica lungo le coste del mar Egeo orientale. La Grecia prevede inoltre di realizzare un sistema di sorveglianza integrata in un'area particolare della frontiera con la Turchia.

## **4. PREPARATIVI PER L'ATTUAZIONE NEGLI STATI MEMBRI**

### **4.1. Il varo del Fondo**

La Commissione ha adottato **norme di esecuzione** per il Fondo<sup>9</sup>, comuni a tutti e quattro i Fondi, allo scopo di garantire un'applicazione armonizzata e fissare modelli comuni per la programmazione e le relazioni. Tali norme stabiliscono le procedure di selezione e i criteri di ammissibilità delle spese sostenute nell'ambito del Fondo. Un'altra parte importante degli orientamenti consiste nella preparazione, in stretta collaborazione con gli Stati membri, di un **manuale di ammissibilità**, corredato di esempi concreti e migliori pratiche sulla gestione dei

---

<sup>9</sup> Decisione n. 458/2008/CE, GU L 167 del 27.6.2008, pag. 135.



progetti. Sono state organizzate sessioni informative sulle norme di ammissibilità delle spese, e il manuale è stato regolarmente aggiornato. Ulteriori orientamenti di carattere generale sono scaturiti dalle riunioni del “Comitato SOLID” e da tre conferenze sui Fondi (nel 2008 sui Fondi in generale e nel 2009 per le autorità di audit e sulla programmazione e valutazione).

#### **4.2. Garanzie sulla legittimità e regolarità della spesa**

Gli Stati membri sono responsabili della gestione dei fondi nell’ambito dei programmi, mentre la responsabilità ultima del quadro giuridico complessivo e dell’esecuzione del bilancio dell’Unione spetta alla Commissione. Tale responsabilità viene esercitata delegando alcuni compiti agli Stati membri, che sono comunque soggetti a supervisione e all’obbligo di presentare relazioni. A tal fine, gli Stati membri sono responsabili dell’istituzione di un **sistema di gestione e di controllo** in conformità dei requisiti esposti nell’atto di base.

Gli Stati membri hanno designato: (1) un’Autorità responsabile della gestione del programma, se necessario coadiuvata da un’autorità delegata, (2) un’Autorità di audit, responsabile di verificare l’effettivo funzionamento del sistema di gestione e di controllo e (3) un’Autorità di certificazione responsabile di certificare le dichiarazioni di spesa prima che queste vengano inviate alla Commissione. Queste autorità sono congiuntamente responsabili di garantire una sana gestione finanziaria dei fondi stanziati a favore dello Stato membro.

In linea di massima, gli Stati membri hanno deciso di inserire l’Autorità responsabile e l’Autorità di certificazione in un unico organismo, e l’Autorità di audit in un altro organismo. Questa scelta deriva dal fatto che responsabili dell’esecuzione del Fondo, per il suo ambito di applicazione e la sua natura, sono soprattutto gli enti pubblici, i quali spesso entrano a far parte dello stesso organismo o vengono posti sotto l’egida di coloro che gestiscono il Fondo. In questi casi, le norme di esecuzione prevedono il rafforzamento dell’indipendenza dell’Autorità di audit: il fatto che sia un organo esterno rappresenta la migliore pratica.

Solitamente gli Stati membri hanno inserito l’Autorità responsabile nel ministero dell’Interno (tutti gli Stati membri eccezion fatta per la Danimarca, la Germania, la Grecia, la Francia, il Lussemburgo, i Paesi Bassi e la Svezia). Nove Stati membri hanno nominato un’autorità responsabile esclusivamente per l’attuazione del Fondo per le frontiere esterne e quattordici Stati membri hanno deciso di istituire un’autorità comune per due o più Fondi del Programma generale.

Prima di effettuare i primi pagamenti, le descrizioni dei sistemi sono state esaminate per verificarne il rispetto dell’atto di base. Dall’esame delle descrizioni, dagli audit del sistema e dalle altre informazioni disponibili sull’attuazione del Fondo, risulta che gran parte degli Stati membri dispongono di sistemi validi. Sono stati emessi “pareri senza riserve” per 15 descrizioni dei sistemi, mentre otto Stati membri hanno ricevuto un “parere con riserve” e sono stati invitati a rivedere alcune parti della descrizione. Si ritiene che le carenze individuate abbiano un impatto limitato. Questo riguardava in modo particolare la garanzia dell’indipendenza dell’autorità di audit quando il Fondo è stato attuato secondo il “metodo dell’organo esecutivo” (allorché le caratteristiche di un’azione non lasciano scelta sul soggetto che ha la facoltà di attuarla o a causa di un monopolio *de jure* o *de facto* di un potenziale beneficiario).

Inoltre, tra il 2008 e il 2010 sono stati effettuati audit del sistema in 14 Stati membri. Gran parte dei sistemi sembravano funzionare adeguatamente, ma alcuni necessitavano di

migliorie. Agli Stati membri è stato richiesto soprattutto di formalizzare la designazione delle autorità, rafforzare le prassi di documentazione per le procedure di selezione dei progetti e firmare tempestivamente gli accordi raggiunti con i singoli beneficiari dei progetti.

La Commissione ha svolto una serie di missioni per verificare il rispetto e l'attuazione degli obiettivi del programma. Le attività concernenti il monitoraggio sono state effettivamente avviate nel 2009. Tali attività sono continuate anche negli anni successivi.

#### 4.3. Definizione delle strategie nazionali per l'utilizzo delle risorse dell'UE

Nell'ambito dei programmi pluriennali gli Stati membri hanno definito le situazioni nazionali in termini di quadro istituzionale, politiche, esigenze nazionali e sfide che si presentano per il futuro. Questa programmazione pluriennale ha contribuito alla definizione sistematica delle modalità per soddisfare tali esigenze. Ha incoraggiato la programmazione anticipata degli investimenti pluriennali a livello di Stati membri e ha riunito le principali autorità pubbliche in uno sforzo integrato e comune volto a individuare gli obiettivi strategici di medio e lungo termine.

Gli Stati membri hanno sottolineato che, nel contesto delle mutevoli pressioni migratorie e dell'evoluzione dei bisogni in materia di sicurezza e di tecnologia, la necessità di soddisfare adeguatamente le esigenze dell'UE in termini di controllo delle frontiere e gestione dei visti continua a essere una prova cruciale date le risorse e le strutture disponibili a livello nazionale. Prendendo in considerazione tali esigenze, i progetti dell'Unione europea concernenti due sistemi di tecnologia dell'informazione su larga scala e la necessità di conformarsi alla nuova legislazione dell'UE in questo settore, i programmi pluriennali hanno individuato i seguenti obiettivi:

| Priorità   | Obiettivi principali / Importo programmato / Stato membro interessato  |
|--|--|
| <b>1: graduale realizzazione del sistema comune integrato di gestione delle frontiere</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rafforzamento dei controlli alle frontiere: ammodernamento di infrastrutture, mezzi di trasporto e attrezzature per controlli e sorveglianza</li> <li>• Migliore coordinamento a livello nazionale e con gli altri Stati membri, mediante sistemi TIC che consentono lo scambio di informazioni in tempo reale</li> <li>• Mezzi di trasporto e attrezzature da utilizzare per la cooperazione operativa con Frontex</li> </ul> <p style="text-align: right;">Importo: 543.697.746,36 euro</p> <p style="text-align: right;">Tutti gli Stati membri interessati (23)</p> |
| <b>2: componenti nazionali di un sistema europeo di sorveglianza delle frontiere esterne</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Migliori capacità di sorveglianza delle frontiere in termini di infrastrutture e attrezzature</li> <li>• Interconnessione e integrazione degli attuali sistemi di comunicazione in unico sistema di sorveglianza</li> </ul>   |

|   |  |
|---|--|
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Istituzione di Centri di coordinamento nazionali quali futuri nodi della rete Eurosur</li> </ul> <p>Importo: 797.829.115,38 euro</p> <p>Stati membri interessati: BE, EE, FR, EL, HU, IT, LV, MT, NL, PL, PT, SI, ES, SE (14)</p>   |
| <p><b>3: visti e lotta all'immigrazione clandestina</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Procedure più efficienti di trattamento dei visti: investimenti in infrastrutture e attrezzature, in particolare dispositivi per la raccolta dei dati biometrici, che favoriscano le procedure di esame dei visti e aumentino l'efficienza della lotta alle frodi e agli abusi connessi ai visti</li> <li>Maggiore sicurezza nei consolati mediante investimenti in infrastrutture e attrezzature</li> <li>Lotta più efficace alle frodi documentarie mediante moderni dispositivi di rilevamento e l'impiego di consulenti in materia di documenti</li> <li>Più efficace cooperazione consolare con gli altri Stati membri, condivisione e messa in comune delle risorse, anche con l'istituzione di centri comuni per l'introduzione delle domande di visto</li> <li>Migliore gestione dei flussi migratori di cittadini provenienti da paesi terzi nell'area di Schengen mediante ricorso a funzionari di collegamento incaricati dell'informazione (ILO) e rafforzamento della rete ILO in cooperazione con gli altri Stati membri</li> </ul> <p>Importo: 64.868.225,91 euro</p> <p>Stati membri interessati: AT, BE, CY, CZ, DE, DK, EL, ES, FI, IT, LU, HU, MT, NL, PL, SE, SI (17)</p> |

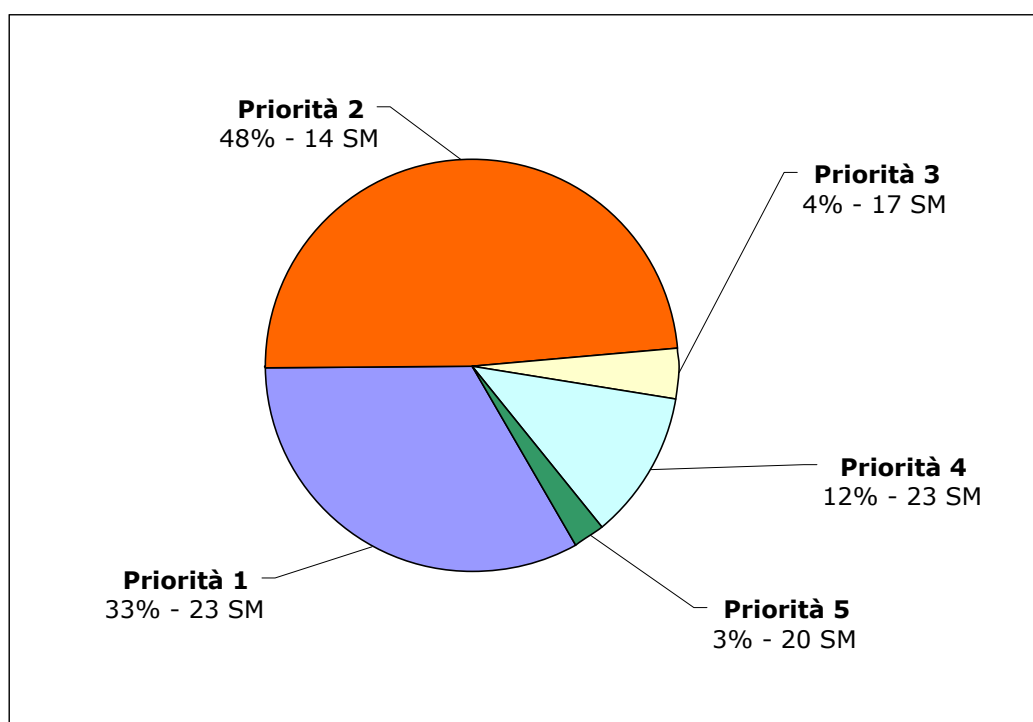
|   |  |
|---|--|
| <p><b>4: Applicazione dei sistemi TI in materia di frontiere esterne e visti</b></p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>sviluppo, collaudo e adeguamenti della parte nazionale del sistema di informazione visti (NVIS), tra cui l'installazione di una connessione protetta tra le autorità consolari, i valichi di frontiera e l'unità centrale del VIS</li> <li>sviluppo del sistema transitorio SISone4all seguito dal collaudo e dall'installazione della parte nazionale del Sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (NSIS II) e dalla migrazione dal SISI / SISone4all al SIS II</li> <li>ulteriore sviluppo dei sistemi per il trasferimento automatico dei dati relativi ai passeggeri</li> <li>migliore coordinamento dei flussi di informazione mediante una moderna tecnologia della comunicazione</li> </ul>  |
| <p>Importo: 191.379.999,30 euro</p> <p>Tutti gli Stati interessati (23)</p>   |  |
| <p><b>5: Efficace ed efficiente applicazione dell'acquis comunitario in materia di frontiere esterne e visti</b></p>                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>corsi di formazione e seminari per le guardie di frontiera e i funzionari consolari per migliorarne la capacità operativa, l'esperienza e la conoscenza delle norme dell'Unione europea (Codice frontiere Schengen e Codice dei visti) e migliori pratiche</li> <li>programmi di scambio e/o di distacco</li> <li>realizzazione di reti per favorire lo scambio di informazioni ed esperienze tra gli Stati membri e sviluppo di nuovi metodi di lavoro</li> <li>guardie di frontiera più capaci di svolgere controlli alle frontiere utilizzando nuove tecnologie grazie a materiali e metodi didattici innovativi, simulatori eccetera.</li> <li>valutazione e gestione più efficienti dei flussi migratori mediante una migliore analisi dei rischi</li> </ul> |
| <p>Importo: 41.552.119,94 euro</p> <p>Stati membri interessati: AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, IT, HU, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SI (19)</p> |  |

Per l'intera durata del Fondo, gli Stati membri prevedono di attribuire gli importi più alti al rafforzamento delle attività di controllo delle frontiere *in sé* (priorità 1 e 2), che coprono l'81% degli stanziamenti disponibili stimati. Sono tuttavia in corso di programmazione considerevoli risorse dell'Unione europea per realizzare i sistemi TI a sostegno di tali attività (priorità 4).

La rilevanza delle priorità, indipendentemente dai fondi stanziati, può essere valutata sulla base del numero degli Stati membri che hanno deciso di svolgere le azioni in questione nei relativi ambiti:

- Tutti gli Stati membri hanno deciso di realizzare attività nell'ambito delle priorità 1 e 4.
- Le priorità 3 e 5, benché meno significative in relazione all'importo totale, vengono ritenute altrettanto importanti, dal momento che 17 e 19 Stati membri rispettivamente prevedono di svolgere attività nell'ambito di queste due priorità.
- La priorità 2, che da sola deve coprire circa metà dei fondi stimati, riguarda inizialmente gli Stati membri che partecipano alla prima fase di sviluppo di EUROSUR, ossia i paesi del Mediterraneo e i suoi approcci atlantici nonché i paesi ubicati alla frontiera orientale esterna dell'Unione europea. Altri paesi aderirebbero al sistema in una fase successiva. Soltanto 14 Stati membri hanno previsto attività nell'ambito di questa priorità nelle rispettive strategie pluriennali; alcuni hanno deciso di programmarle per gli anni successivi.

Grafico 3: Programmazione pluriennale suddivisa per priorità



## *Esempi di programmazione strategica secondo i programmi pluriennali*

- **Spagna**

L'85% del bilancio indicativo 2007-2013 è stato programmato per la capacità di sorveglianza nell'ambito della priorità 2. Tali investimenti coprono essenzialmente il dispiegamento del sistema integrato di vigilanza esterna (SIVE) nelle isole Canarie e Baleari, e nella regione del Levante (la regione costiera orientale del Mediterraneo in Spagna). Ogni dispiegamento del SIVE consiste di varie stazioni provviste di radar e sensori ottici per rilevare la presenza di piccole imbarcazioni (imbarcazioni a motore e piccoli pescherecci) e identificarle prima che raggiungano la costa. Le informazioni generali raccolte da ogni stazione vengono trasmesse a un centro di comando e controllo, e ivi conservate. È quindi possibile adottare precocemente le misure necessarie per garantire la sicurezza della frontiera marittima ed evitare incidenti con conseguenze tragiche.

- **Francia**

Un obiettivo strategico importante per la Francia è il rafforzamento del sistema di sorveglianza marittima "Spationav". Il sistema di segnalazione e informazione si propone di fornire ai prefetti territoriali e marittimi, nonché ai centri di coordinamento e sorveglianza delle frontiere esterne, informazioni sui movimenti verso la costa in tempo reale o quasi. Gli investimenti previsti dovrebbero riguardare attrezzature d'avanguardia come radar ad alta frequenza, veicoli aerei e terrestri non pilotati, satelliti geostazionari, sensori ecc., nonché sviluppo e interconnessione di strumenti TI pertinenti. La fase più avanzata di sviluppo comprenderà la garanzia di interoperabilità con i sistemi di sorveglianza di altri Stati membri.

- **Italia**

Tra i suoi obiettivi principali, l'Italia ha inserito la maggiore efficienza e l'interoperabilità degli attuali sistemi informativi per la gestione delle frontiere. È previsto il rafforzamento dei sistemi e delle strutture della rete di comunicazione nonché lo sviluppo di nuovi strumenti. Per esempio, il futuro sistema di informazione frontaliero favorirà i controlli dei documenti in loco, integrando le tecnologie tradizionali ed elettroniche per la lettura dei documenti di viaggio.

- **Germania**

Per la sua collocazione geografica (frontiere esterne fisiche limitate), il valore aggiunto della strategia della Germania sta nel sostegno alle misure prefrontaliere nei paesi terzi. Il Fondo estenderà sostanzialmente la rete dei funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione nonché quella dei consulenti dei paesi d'origine dei migranti in materia di documenti e visti per far fronte al problema delle frodi documentarie e garantire che il rispetto delle condizioni d'ingresso nell'area di Schengen venga accertato prima che i migranti giungano alla frontiera.

- **Finlandia**

Dal momento che una flotta di motovedette operativamente efficace è un elemento essenziale per mantenere la credibilità della sorveglianza alle frontiere e per lottare contro l'immigrazione clandestina, la Finlandia ha individuato nell'ammodernamento di questa flotta uno dei suoi principali obiettivi nell'ambito del Fondo. Tutte le motovedette saranno sostituite con un modello pienamente idoneo all'ambiente del mar Baltico e agli standard previsti per le operazioni congiunte di Frontex. A bordo delle motovedette verranno installate nuove apparecchiature tecnologiche per la sorveglianza, tra cui telecamere termosensibili, visori notturni e sistemi di telecomunicazioni per l'utilizzo di registri e la conoscenza della situazione marittima.

- **Polonia**

In seguito all'adesione della Polonia all'Unione europea e all'area Schengen, le frontiere con la Federazione russa, la Repubblica di Bielorussia e l'Ucraina, nonché il mar Baltico e gli aeroporti internazionali, sono diventati frontiere esterne dell'Unione europea. Il confine terrestre pari a circa 1.185 km è una delle sezioni più lunghe sorvegliate da uno Stato membro. Secondo i piani, il 70% del bilancio indicativo 2007-2013 verrà destinato all'ammodernamento delle infrastrutture frontaliere e all'aggiornamento dei sistemi TIC necessari per i controlli di frontiera e la sorveglianza su questo confine. Ciò comprende anche l'ammodernamento delle strutture esistenti e la costruzione di nuovi posti di guardia di frontiera, la costruzione di nuove torri radio per aumentare la flessibilità dei sistemi di comunicazione, un'area per le unità cinofile, la costruzione di piazzole per l'atterraggio di elicotteri, la costruzione e la modifica di arterie stradali, eccetera.

- **Slovenia**

Collocata all'estremità della "via dei Balcani", la Slovenia deve far fronte alla tratta di esseri umani, all'immigrazione clandestina e ad altre attività criminose transfrontaliere. Il Fondo viene utilizzato prendendo come punto di partenza gli investimenti realizzati con il programma Phare e lo strumento Schengen per un efficace controllo della frontiera esterna con la Croazia. Gli investimenti comprendono le infrastrutture in 20 valichi di frontiera, mezzi di trasporto e attrezzature tecniche come i lettori di impronte digitali e di passaporti biometrici fissi e mobili. Inoltre, le comunicazioni verranno migliorate sostituendo alle stazioni radio analogiche esistenti un moderno sistema digitale TETRA.

## 5. ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI 2007, 2008 E 2009

Il presente capitolo illustra e confronta fatti e cifre sull'attuazione dei programmi annuali 2007, 2008 e 2009 sulla base dei dati forniti dagli Stati membri nel 2010. La sintesi non si basa sui risultati dei progetti completati e dei quali è stato fornito un rendiconto finanziario, giacché le relazioni finali per il 2007 e il 2008 sono in esame e il programma annuale 2009 è

ancora in corso, mentre le relazioni finali sono previste solo per il 31 marzo 2012. Inoltre, poiché la scadenza per presentare richieste di revisione delle azioni del programma annuale 2009 era il 31 marzo 2011, le cifre sintetiche sulle azioni programmate potrebbero non corrispondere esattamente alle azioni effettivamente attuate negli Stati membri.

## **5.1. Il processo di selezione e i principali beneficiari**

### *5.1.1. Approccio d'insieme*

Il Fondo interviene soprattutto nei settori in cui esistono monopoli *de jure* delle amministrazioni nazionali o in cui, per motivi di sicurezza, non sia possibile organizzare un invito aperto a presentare proposte. Di conseguenza, le azioni nell'ambito del Fondo vengono attuate soprattutto con il "metodo dell'organo esecutivo", per cui l'Autorità responsabile decide di attuare i progetti da sola o in associazione con altri enti amministrativi nazionali per le loro specifiche competenze. Già durante la preparazione dei programmi annuali, le Autorità responsabili individuano i beneficiari dei progetti e le azioni da svolgere. Poiché il Fondo è stato concepito per operare in diverse aree, il precoce coinvolgimento di tutti gli attori nazionali rilevanti è essenziale per un approccio equilibrato all'attuazione del Fondo stesso.

### *5.1.2. Procedure di selezione*

Sono state realizzate procedure di selezione per determinare quali azioni sia necessario adottare nell'ambito dei programmi annuali, nell'intento di evitare i conflitti di interesse e nel rispetto del principio del rapporto qualità-prezzo. La procedura più comune è consistita nell'organizzare inviti a manifestare interesse rivolti ai potenziali beneficiari e nell'istituzione di comitati interministeriali incaricati di guidare il processo. In Ungheria, per esempio, per ogni programma annuale sono stati organizzati inviti chiusi a manifestare interesse in due fasi: nella prima fase un invito a sottoporre una descrizione generale del progetto è stato rivolto alle autorità nazionali competenti, dopodiché i progetti da realizzare nell'ambito dei programmi annuali sono stati individuati da un comitato di valutazione indipendente. Dopo l'adozione del programma annuale, ai beneficiari selezionati è stato chiesto di presentare descrizioni dettagliate del progetto. Un simile approccio in due fasi è stato seguito anche dalla Polonia. La Lituania ha individuato i beneficiari del progetto nella fase di preparazione del programma pluriennale e la selezione dei progetti si è svolta dopo l'approvazione del progetto di programma annuale da parte della Commissione. In Italia, per garantire la partecipazione dei vari enti pubblici interessati è stato istituito un gruppo di redazione, composto dai rappresentanti di vari uffici nazionali. Il gruppo di redazione, agendo come corpo collegiale, ha analizzato le proposte di progetto presentate dai potenziali beneficiari finali e ha offerto consulenza all'Autorità responsabile per la selezione delle azioni. Lo stesso modello è stato seguito nei paesi con assegnazioni inferiori, come la Danimarca, dove un gruppo di direzione interministeriale ha partecipato alla selezione dei progetti.

### *5.1.3. Principali beneficiari*

Nell'ambito dei programmi annuali 2007-2009, i principali beneficiari dei progetti sono stati solitamente agenzie/dipartimenti specializzati sotto l'egida dei ministeri degli Interni, come i servizi delle guardie di frontiera, la polizia nazionale, i dipartimenti per le comunicazioni e la tecnologia dell'informazione. Inoltre, i servizi consolari hanno realizzato progetti sotto l'egida dei ministeri degli Affari esteri.

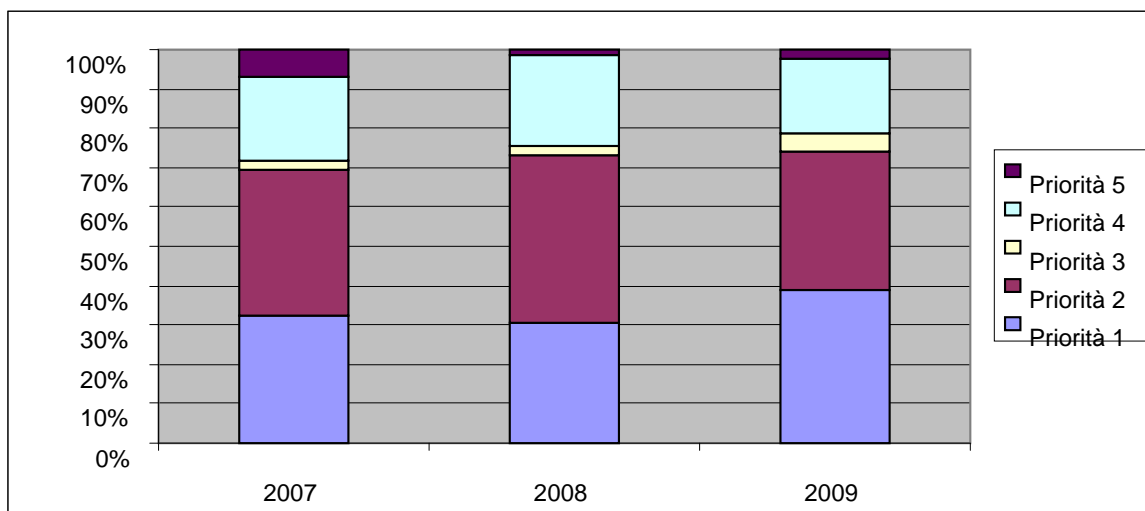


Conformemente all'organizzazione nazionale, alcuni Stati membri hanno associato altri enti pubblici aventi competenze più specifiche, come l'Ufficio penale federale in Germania (responsabile del SIS) o l'Autorità per le vie d'acqua interne in Lituania, responsabile della sorveglianza dell'area settentrionale della laguna di Curonian, al confine con la Russia.

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

### 5.2.1. Ripartizione delle risorse sulla base delle cinque priorità dell'UE

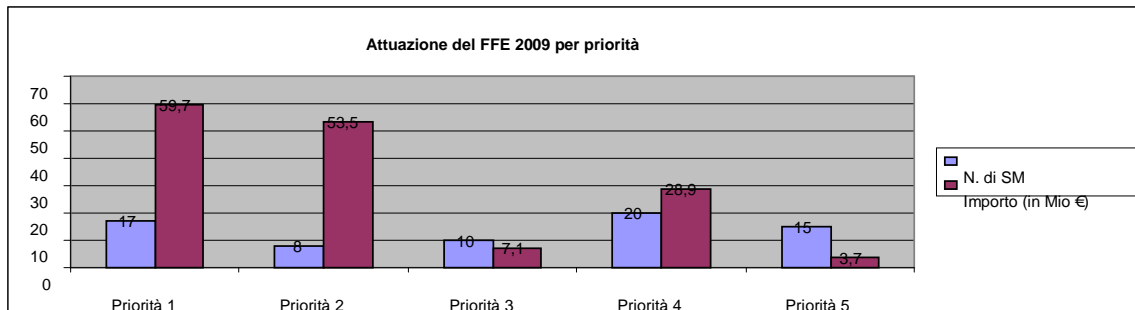
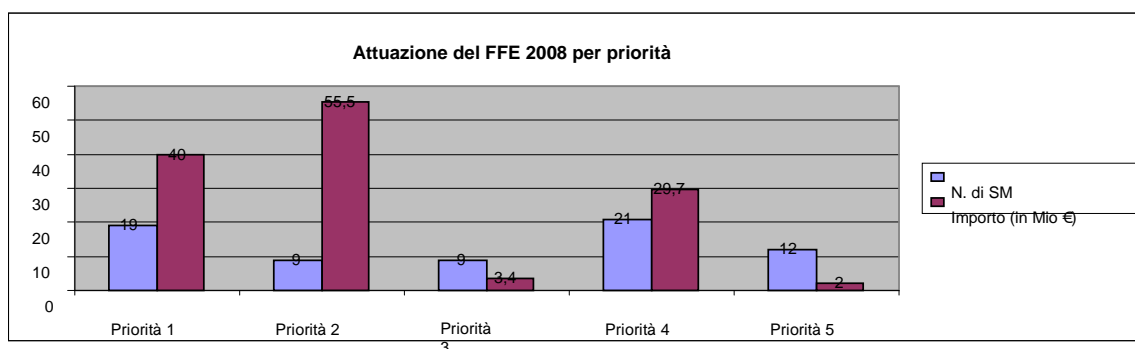
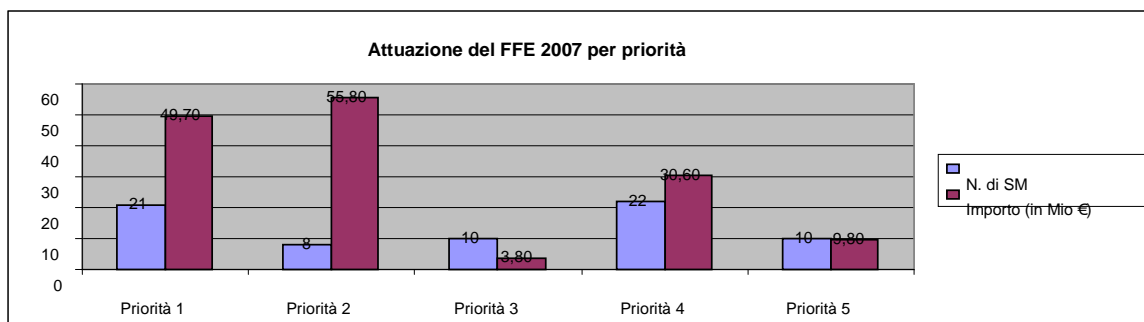
Grafico 4: Risorse UE 2007, 2008 e 2009 suddivise per priorità



Le priorità 1 e 2 hanno coperto il 72% delle assegnazioni FFE 2007-2009, la priorità 4 il 21% dei fondi disponibili, e le priorità 3 e 5 rispettivamente il 3% e il 4%.

Conformemente alla logica di programmazione pluriennale degli Stati membri, la scelta delle attività a cui sono stati assegnati i fondi nei primi anni dell'attuazione è stata essenzialmente determinata da esigenze nazionali connesse alla gestione integrata delle frontiere, alle capacità di sorveglianza nonché al VIS e SIS II (priorità 1, 2 e 4). Da quando il Fondo è stato introdotto, tuttavia, si è attribuita una crescente importanza alle azioni di sostegno al processo di rilascio dei visti (priorità 3), tendenza che è continuata anche nei successivi anni di programmazione 2010 e 2011. Nel corso degli anni vari Stati membri hanno adottato misure connesse all'analisi dei rischi, alla formazione delle guardie di frontiera e ai servizi consolari, nonché alle campagne di sensibilizzazione e alla divulgazione di informazioni nell'ambito della priorità 5, benché le risorse assegnate siano state complessivamente marginali e in calo nel periodo iniziale dell'attuazione del Fondo.

Grafico 5: 2007-2009 – Scelte degli Stati membri suddivise per priorità nell'ambito di ciascun programma annuale



Nell'ambito dei programmi annuali 2007-2009, le priorità 1, 2 e 4 hanno mantenuto un livello simile di importanza sia per quanto riguarda l'importo assegnato che per il numero degli Stati membri che hanno intrapreso le azioni. Questo è dovuto al fatto che ciò riguarda soprattutto investimenti che per loro natura richiedono progetti pluriennali. Di conseguenza, la selezione di tali progetti nell'ambito di uno dei programmi annuali ha determinato in una certa misura le scelte effettuate nell'ambito dei successivi programmi annuali.

Il numero degli Stati membri che ha intrapreso azioni nell'ambito della priorità 3 è rimasto quasi immutato, con una ridotta varietà tra di essi. Il fenomeno si può spiegare in parte con l'assetto istituzionale e il quadro strategico nei paesi interessati. Per questi progetti è necessaria una stretta cooperazione con un altro organismo, solitamente il ministero degli Affari esteri. In alcuni paesi il partenariato è ben dotato e agevola notevolmente la cooperazione, mentre in altri paesi ciò appare meno evidente. Alcuni Stati membri hanno

deciso di impegnare, a favore delle procedure connesse ai visti, esclusivamente mezzi nazionali.

Alla priorità 5 si attribuisce una crescente importanza complessiva, come dimostra l'incremento degli Stati membri.

Nel corso dell'esercizio tutti gli Stati membri hanno intrapreso azioni connesse ai sistemi TI necessari per la gestione delle frontiere esterne e dei visti (priorità 4) e tutti gli Stati membri, eccezion fatta per la Danimarca e il Lussemburgo, hanno attuato misure tese alla graduale realizzazione della gestione integrata delle frontiere (priorità 1). Le azioni per rafforzare la capacità di sorveglianza e istituire l'EUROSUR (priorità 2) sono state attuate da 10 Stati membri, ossia EL, ES, FR, HU, MT, IT, LT, PT, SE, SI. 13 Stati membri hanno dedicato parte dei propri programmi a misure connesse alle procedure di rilascio dei visti (priorità 3): si tratta di AT, BE, CY, CZ, DE, EL, ES, FI, HU, NL, PL, SI, SE, mentre 15 hanno svolto attività di formazione e/o divulgazione (priorità 5): tutti tranne CY, DK, EE, LU, MT, NL, PT, SE.

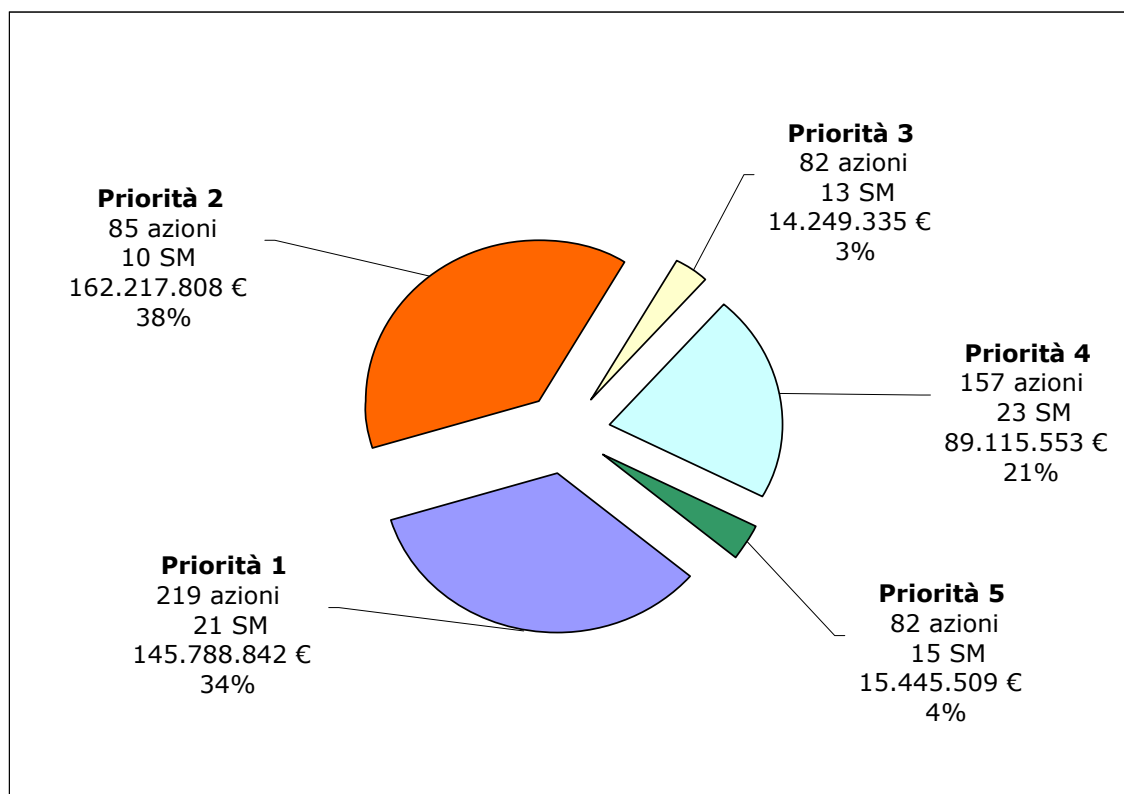
Per quanto riguarda le variazioni nel corso del tempo, la percentuale del bilancio totale è rimasta stabile per tutte le priorità durante tutti gli anni di programmazione, eccezion fatta per la priorità 3, per la quale gli importi assegnati aumentano sensibilmente a partire dal 2009, e la priorità 5, per la quale l'importo assegnato ha registrato un picco nel 2007. Quest'ultimo fatto si può spiegare in parte con un maggior bisogno di formazione da parte dei servizi interessati durante la fase di avvio del Fondo.

#### 5.2.2. Numero di azioni

Tabella 3: 2007-2009 – Numero di azioni suddivise per priorità

|               | Priorità 1 | Priorità 2 | Priorità 3 | Priorità 4 | Priorità 5 | <b>Totale 2007-2009</b> |
|---------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------------------|
| 2007          | 76         | 27         | 32         | 57         | 25         | <b>217</b>              |
| 2008          | 78         | 35         | 18         | 48         | 26         | <b>205</b>              |
| 2009          | 65         | 23         | 32         | 52         | 31         | <b>203</b>              |
| <b>Totale</b> | <b>219</b> | <b>85</b>  | <b>82</b>  | <b>157</b> | <b>82</b>  | <b>625</b>              |

Grafico 6: 2007-2009 – Ripartizione delle azioni e delle risorse (UE) per priorità nell'ambito del Fondo



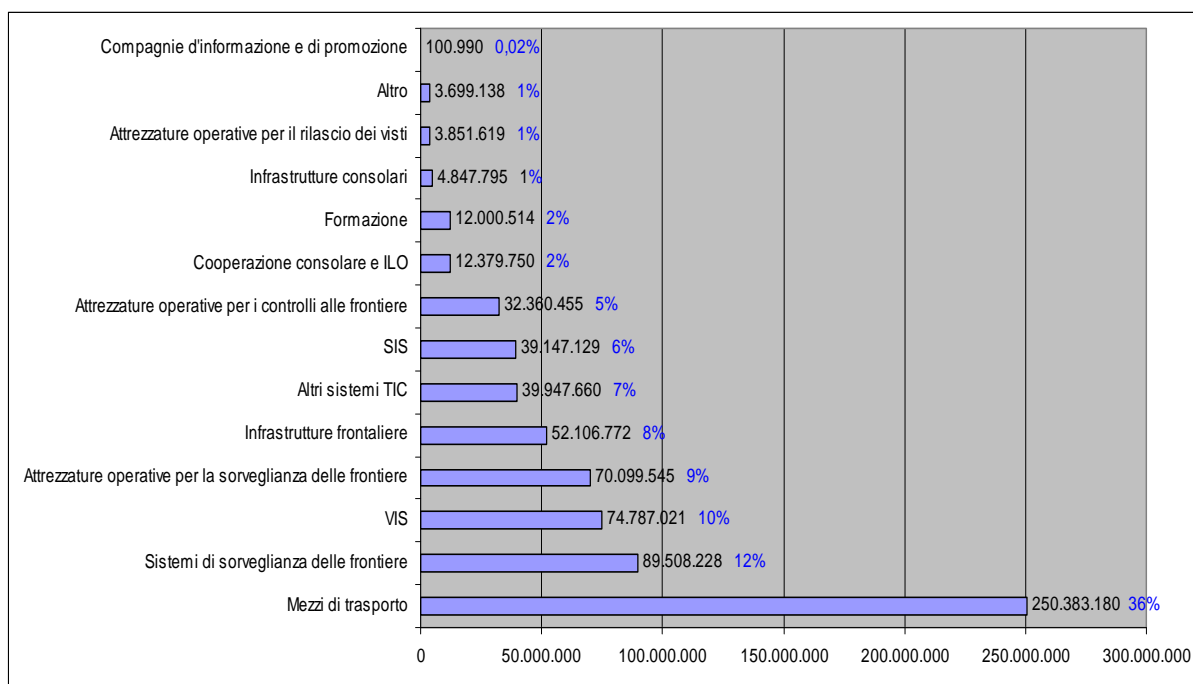
Per quanto riguarda il numero di azioni attuate dominano la priorità 1 e la priorità 4, con un costo medio per azione simile (600.000 euro circa). Le priorità 3 e 5 sono caratterizzate dallo stesso numero di azioni attuate a un costo medio di 180.000 euro circa. Le azioni attuate nell'ambito della priorità 2 hanno richiesto un'assegnazione media di 2.000.000 euro.

### 5.3. Aspetti qualitativi dell'attuazione da parte degli Stati membri

#### 5.3.1. Categorie di azioni individuate nell'ambito del Fondo - tipologia

Le azioni sostenute dal Fondo differiscono da quelle degli altri Fondi del Programma generale, giacché riguardano soprattutto investimenti materiali piuttosto che operazioni e misure non obbligatorie come consulenza, formazione, eccetera. Di conseguenza, la Commissione ha sviluppato uno strumento analitico per gli investimenti realizzati nell'ambito del Fondo sulla base del risultato generato. Esso consente di classificare le azioni di ogni priorità. Per la priorità 1, sono state individuate due sottocategorie di azioni, ossia azioni connesse ai controlli (ai valichi di frontiera) e azioni connesse alla sorveglianza (lungo la linea di frontiera). Per ogni sottocategoria, le seguenti categorie sono state definite in base al tipo di risultato prodotto: infrastruttura, mezzo di trasporto, attrezzature operative e sistemi TI. Sostanzialmente è stato seguito lo stesso modello per la priorità 2. Nell'ambito della priorità 3, le azioni sono state qualificate come infrastrutture, attrezzature, sistemi TI, come cooperazione consolare o ancora come impiego di ILO. La priorità 4 copre gli investimenti connessi al SIS, al VIS e ad altri sistemi TI pertinenti. Infine, per la priorità 5, la formazione e l'analisi dei rischi sono le principali categorie individuate, integrate da campagne informative e altre attività.

Grafico 7: 2007-2009 – Ripartizione dei fondi (contributo UE e risorse nazionali) suddivisi per risultati



- Nei primi anni dell'attuazione del Fondo, **circa metà delle risorse sono state utilizzate per rafforzare la capacità di sorveglianza alle frontiere** (investimenti in vari mezzi di trasporto: 36%, seguiti da sistemi di sorveglianza delle frontiere: 12% e attrezzature per la sorveglianza delle frontiere: 9%).
- **Un quarto delle risorse è stato destinato a sistemi TI** (VIS: 10%, SIS: 6% e altri sistemi TI: 7%).
- **Meno di un quinto è stato utilizzato per il rafforzamento dei valichi di frontiera** (infrastrutture frontaliere: 8%, attrezzature operative per i controlli ai valichi di frontiera: 5% e sistemi TIC per i controlli ai valichi di frontiera: 4%).

### 5.3.2. Esempi dei risultati prodotti

- L'acquisizione dei mezzi di trasporto ha riguardato soprattutto i mezzi necessari per la sorveglianza alle frontiere – elicotteri per la sorveglianza aerea, navi per la sorveglianza delle frontiere marittime e veicoli terrestri per le frontiere terrestri. Cipro si è dotata delle risorse necessarie per aumentare sensibilmente la propria capacità di sorveglianza: 2 elicotteri, 2 motovedette di media dimensione e 40 veicoli terrestri sono stati acquistati nell'ambito dei programmi 2007-2009. Elicotteri sono stati acquistati anche da Estonia, Finlandia e Spagna. Malta ha sostituito le imbarcazioni esistenti con 4 nuove motovedette, dotate di maggiore capacità di sorveglianza marittima in termini di tempo, attrezzature ed equipaggio. La Grecia ha investito in una serie di veicoli di pattuglia per trasporto di persone nonché in motocicli di pattuglia a due ruote da utilizzare per la sorveglianza stradale nelle aree di confine. Imbarcazioni di pattuglia sono state acquistate anche da Germania, Finlandia, Spagna ed Estonia. La Finlandia inoltre si è dotata di aerospazi, veicoli e imbarcazioni capaci di funzionare in condizioni di ghiaccio. La Spagna ha acquistato

aeromobili a velatura fissa per la sorveglianza marittima. L'Ungheria si è dotata di piattaforme mobili galleggianti per imbarcazioni a benzina a basso pescaggio da dispiegare sul confine fluviale ungherese-ucraino del Tibisco.

Una quota marginale dei mezzi di trasporto è stata acquistata per essere dispiegata ai valichi di frontiera e rafforzare i controlli effettivi. Si pensi per esempio all'acquisto di un veicolo provvisto di speciali termovisori per pattugliare la zona dell'aeroporto internazionale di Praga Ruzyně previsto dalla Repubblica ceca, o ai veicoli per terreni speciali acquistati dalla Slovacchia per favorire una stretta cooperazione tra guardie di frontiera e funzionari doganali addetti ai controlli di frontiera.

- Sistemi di sorveglianza delle frontiere: investimenti nelle componenti nazionali del Sistema europeo di sorveglianza da parte di Francia, Spagna e Malta (vedi più avanti).
- Le categorie VIS e SIS comprendono investimenti in hardware, software, sviluppo di basi di dati, adeguamento e aggiornamento delle basi di dati nazionali, interconnessioni e collaudi e apparecchiature necessarie a raccogliere i dati rilevanti per questi due sistemi (dati biometrici compresi). La Danimarca ha dedicato la maggior parte dei suoi programmi al Sistema di informazione visti, laddove i programmi del Lussemburgo sostengono esclusivamente la spesa a favore del Sistema d'informazione Schengen. Tutti gli Stati membri, benché in misura diversa, hanno utilizzato il Fondo per prepararsi più efficacemente alla partecipazione a questi due sistemi.
- Attrezzature operative per la sorveglianza alle frontiere: acquisto di telecamere termosensibili, visori notturni e per lunga distanza (Grecia), navalizzazione degli elicotteri, compreso il loro equipaggiamento con verricelli di soccorso, dispositivi d'immagine termici e fari supplementari (Germania), acquisizione di sensori radar e ammodernamento della connessione per il trasferimento di immagini (Finlandia), equipaggiamento di motovedette ed elicotteri con sistemi optronici avanzati per la sorveglianza delle frontiere marittime (Spagna).
- Infrastrutture frontaliere: investimenti negli aeroporti e ai valichi del confine terrestre. La Germania ha sostenuto un progetto al punto di frontiera di Amburgo ("Cruise Centre") e ha investito nello sviluppo di corsie di controllo separate e segnalazioni adeguate all'aeroporto di Norimberga. All'aeroporto di Roissy, la Francia ha creato una zona d'attesa speciale per i minori non accompagnati.
- Sistemi TIC diversi dal VIS e dal SIS: progetti connessi all'elaborazione dei dati sul traffico aereo e marittimo, sviluppo di un sistema per la registrazione e il trasferimento dei dati relativi ai passeggeri del trasporto aereo (Germania), sviluppo di applicazioni TI per la gestione dei dati concernenti cittadini di paesi terzi non ammessi a entrare nel territorio di Schengen (Francia).
- Attrezzature operative per i controlli di frontiera: attrezzature connesse all'introduzione di controlli automatizzati alle frontiere e dispositivi per la lettura di documenti per garantire un'efficace verifica dell'identità (vedi più avanti). Inoltre la Repubblica ceca, la Finlandia, la Francia, la Germania, la Grecia, l'Ungheria, l'Italia e la Spagna hanno acquistato tra l'altro attrezzature moderne per la verifica dei

documenti in modo da facilitare i controlli alla frontiera e contribuire alla lotta alla falsificazione e alla contraffazione dei documenti.

- Nell'esercizio in questione la cooperazione consolare e l'attività dei funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione (ILO) comprendevano soltanto azioni consistenti nell'impiego di ILO, di funzionari di collegamento delle guardie di frontiera e di consulenti in materia di documenti nei paesi terzi svolte da Belgio, Finlandia e Germania.
- Infrastrutture consolari: azioni tese ad accrescere la sicurezza degli uffici consolari adeguando le infrastrutture esistenti, installazione di sportelli per rilascio visti, porte di sicurezza e vani di passaggio a prova di proiettile per la consegna di documenti (Austria, Ungheria e Repubblica ceca) e più efficiente trattamento dei visti mediante l'acquisto di attrezzature operative, software e hardware (Austria, Finlandia, Ungheria, Repubblica ceca e Spagna).
- Inoltre l'Austria, il Belgio, la Repubblica ceca, la Germania, la Grecia, l'Ungheria, la Finlandia, la Francia, l'Italia, la Lettonia, la Lituania, la Polonia, la Slovacchia, la Slovenia e la Spagna hanno organizzato seminari e sessioni di formazione per le guardie di frontiera e il personale consolare, concernenti l'uso di particolari attrezzature e software, o seminari sull'acquis di Schengen e le frodi documentarie, nonché la formazione linguistica connessa all'attività svolta.

### 5.3.3. Esempi di azioni attuate in aree specifiche di intervento del Fondo

#### A. Sicurezza dei documenti e lotta alle frodi documentarie

La lotta alle frodi documentarie è una costante preoccupazione per l'Unione europea, soprattutto in materia di documenti d'identità e documenti di viaggio. Sia il codice frontiere Schengen che il codice dei visti prevedono che gli Stati membri controllino l'autenticità di documenti d'identità e documenti di viaggio che vengono utilizzati per attraversare le frontiere esterne o per presentare domanda di visto.

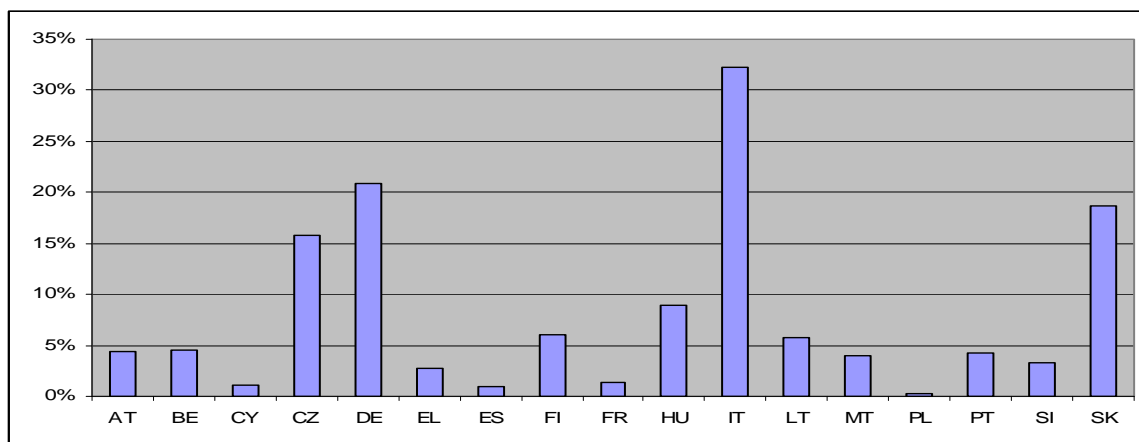
Inoltre, ai sensi del regolamento (CE) n. 377/2004 del Consiglio relativo alla creazione di una rete di funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione, la raccolta e lo scambio di informazioni sulla contraffazione o la falsificazione di documenti d'identità e documenti di viaggio rientrano fra i compiti assegnati ai funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione distaccati all'estero.

Con l'azione comune del 3 dicembre 1998 adottata dal Consiglio è stato creato un sistema europeo di archiviazione delle immagini (FADO) affinché gli Stati membri possano procedere a scambi informatizzati di informazioni a loro disposizione su documenti autentici e documenti falsi. Gli Stati membri sono stati invitati a sfruttare ampiamente tale sistema dalle conclusioni del Consiglio del 5 e 6 giugno 2008.

Il Fondo per le frontiere esterne sostiene gli sforzi degli Stati membri, nella lotta all'utilizzo di documenti d'identità e documenti di viaggio falsi o contraffatti. Nel periodo 2007-2009, 17 Stati membri su 23 hanno svolto azioni concernenti questo obiettivo, impegnando l'8,7% delle risorse totali del FFE per questo periodo.

Tra i paesi con la più alta percentuale del bilancio impiegata nella lotta alle frodi documentarie figurano l'Italia (32%), la Germania (21%), la Repubblica slovacca (19%) e la Repubblica ceca (16%). L'Ungheria, la Finlandia, la Lituania, il Belgio, l'Austria, il Portogallo e Malta e hanno impiegato tra il 4% e il 10% delle proprie assegnazioni annuali per tali misure.

Grafico 8: 2007-2009 – Dotazioni di bilancio per le frodi documentarie in percentuale della dotazione complessiva FFE



Con 18 azioni nel campo delle frodi documentarie effettuate in tutti e tre gli anni di riferimento del programma, la Germania ha registrato il maggior numero di azioni in questo campo. In Italia, la percentuale di bilancio comparativamente più ampia si è concentrata su un numero assai più ridotto di azioni – quattro azioni nel periodo 2007-2009. La percentuale di bilancio ceca è stata ripartita tra sei azioni – due per ognuno degli anni di riferimento del programma – e gli sforzi slovacchi nel campo della lotta alle frodi documentarie sono rientrati soltanto in due azioni, una della quali ha impiegato una percentuale relativamente ampia della propria assegnazione comparativamente ridotta.

I seguenti tipi di azione mirano a individuare frodi documentarie, scongiurando e/o individuando gli ingressi irregolari nell'area Schengen:

- **acquisizione di attrezzature** per guardie di frontiera e consolati. Gli strumenti utilizzati dalle guardie di frontiera durante i controlli di prima e seconda linea verificano l'autenticità dei documenti di viaggio. Per esempio, la Germania ha dotato gli aeroporti di tecnologia per il controllo di documenti che consente di controllare le caratteristiche di sicurezza elettroniche e ottiche nonché le caratteristiche di sicurezza a supporto biometrico. L'attrezzatura impiegata nei consolati per la procedura di rilascio dei visti consiste in dispositivi per la raccolta dei dati biometrici come i lettori di impronte digitali;
- **formazione** del personale consolare e addetto al controllo delle frontiere per individuare i documenti falsi o contraffatti. La Francia ha realizzato misure nel campo della formazione per tutti e tre i programmi, con attività di formazione del personale ai valichi di frontiera per l'identificazione di documenti di viaggio falsi e l'utilizzo di attrezzature tecniche per l'individuazione di frodi documentarie. La Finlandia ha incluso la formazione per l'individuazione di documenti contraffatti nella formazione generale del personale consolare in materia di immigrazione. La Germania ha svolto attività formative della polizia di frontiera per la rapida



individuazione di frodi documentarie e dei consulenti in materia di documenti per sviluppare le loro competenze in materia di comunicazione e relazioni interculturali;

- impiego di **consulenti in materia di documenti** – o **ALO** (funzionari di collegamento presso le compagnie aeree) e di funzionari di collegamento incaricati dell’immigrazione – **ILO**. Per esempio, in Belgio, Germania e Finlandia, i consulenti in materia di documenti e i funzionari di collegamento sono stati consultati e coinvolti in attività formative per il riconoscimento di documenti falsi e la trasmissione di informazioni in materia di frodi, destinate a responsabili politici, dipendenti dei consolati nei paesi terzi, dipendenti di compagnie aeree e autorità competenti per il controllo delle frontiere. Inoltre, si è cercato di migliorare la collaborazione strategica e operativa tra le autorità e la polizia di frontiera dei rispettivi Stati membri e le autorità di altri Stati membri e paesi terzi, per sviluppare la rete dei funzionari di collegamento;
- diffusione e più efficiente inserimento dei dati nel sistema **FADO** (documenti falsi e autentici online), uno strumento basato sul web che favorisce lo scambio di informazioni tra gli Stati membri in materia di frodi documentarie scoperte. BE, DE e PT hanno impiegato i fondi del FFE per sviluppare o ampliare ulteriormente i sistemi nazionali di verifica e informazioni per controllare la validità dei documenti di viaggio, in connessione con FADO. In ES e LT sono state realizzate azioni per collegare i punti nazionali di contatto e le autorità pertinenti al sistema FADO. Oltre agli Stati membri selezionati, anche altri quattro (CZ, UH, MT e SK) hanno effettuato azioni concernenti lo sviluppo di basi di dati e sistemi di informazioni da connettere al sistema FADO, e l’utilizzo generale di FADO nella lotta alle frodi documentarie.

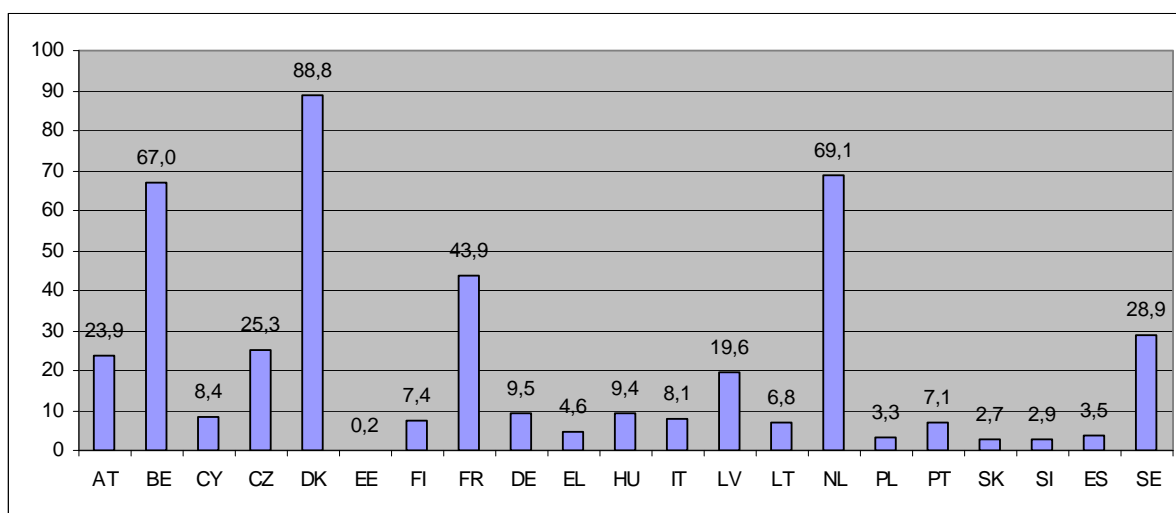
#### B. Sistema di informazione visti

Il Sistema di informazione visti (VIS) è un sistema di scambio di dati sui visti tra gli Stati Schengen e quindi è essenzialmente uno strumento di supporto alla politica comune in materia di visti. Esso inoltre faciliterà i controlli alle frontiere esterne e negli Stati membri, nonché l’attuazione del regolamento di Dublino che determina lo Stato membro responsabile dell’esame di una domanda di asilo. Il VIS è una base di dati centrale europea, che verrà connessa ai sistemi nazionali degli Stati membri per consentire alle loro autorità competenti per i visti, le frontiere e altri settori di inserire e consultare i dati sulle domande di visto e le decisioni adottate in materia. La decisione 2004/512/CE del Consiglio che istituisce il sistema di informazione visti (VIS) definisce l’architettura del VIS e conferisce mandato alla Commissione di sviluppare il sistema VIS a livello tecnico, mentre le interfacce nazionali devono essere adattate e/o sviluppate dagli Stati membri. Il VIS è basato su un’architettura centralizzata ed è costituito da un sistema d’informazione centrale, con un’interfaccia in ciascuno Stato membro che assicura il collegamento con la competente autorità centrale nazionale del rispettivo Stato membro, e dall’infrastruttura di comunicazione tra il sistema centrale d’informazione visti e le interfacce nazionali. Il regolamento 767/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio definisce il quadro giuridico per il funzionamento del VIS.

Il VIS ha cominciato la propria attività l’11 ottobre 2011. Le prime tre regioni in cui il VIS sarà impiegato sono l’Africa settentrionale, il Vicino Oriente e la regione del Golfo. Inoltre, dovrebbe essere sviluppata una rete di comunicazione per garantire uno scambio sicuro di dati tra i consolati.

Per aiutare gli Stati membri a sviluppare il proprio sistema nazionale di visti e soddisfare i requisiti VIS nell'ambito della politica comune in materia di visti, il Fondo ha fornito il 75% del supporto finanziario per le azioni connesse al VIS. Gli Stati membri hanno investito quasi 49 milioni di euro in azioni connesse al VIS, pari al 10% del bilancio FFE per questo periodo. Tutti gli Stati membri, fatta eccezione per la Slovenia e il Lussemburgo, hanno svolto azioni concernenti l'avvio delle operazioni del VIS nell'ambito dei rispettivi programmi annuali 2007-2009.

Grafico 9: 2007-2009 - % del bilancio FFE<sup>10</sup> assegnata ad azioni connesse al VIS



La Danimarca, i Paesi Bassi e il Belgio, hanno assegnato la più alta percentuale dei rispettivi bilanci ad azioni di sostegno in preparazione dello sviluppo del VIS. La Danimarca ha dedicato tutte le azioni dei programmi annuali 2007-2009, tranne una, e ha impegnato quasi il 90% dei fondi totali FFE per queste azioni. La percentuale estone, pari allo 0,2%, è stata la più bassa dei fondi spesi in azioni connesse al VIS rispetto al bilancio complessivo.

Le seguenti azioni hanno ricevuto un sostegno:

- Azioni dedicate alle **basi di dati nazionali** per realizzare un'interfaccia per le comunicazioni con il sistema centrale (Austria), stabilire un collegamento tecnico con il C-VIS (Paesi Bassi), creare nuove applicazioni nazionali o adeguare quelle esistenti (come l'applicazione VISION in Austria, VISABIO in Francia, BELVIS in Belgio, NET-VIS in Grecia), sviluppare e collaudare il software necessario per la connessione VIS (CY, DE, DK, FI, FR, SE) e istituire un centro operativo VIS (Danimarca).
- Azioni volte a sostenere la **connessione dei consolati**, tra cui l'acquisto di hardware e software (TI), la reinstallazione e il potenziamento delle stazioni di lavoro per il rilascio dei visti e del relativo software presso tutte le autorità diplomatiche e consolari (Austria, Svezia), l'acquisto di sistemi per il trattamento delle impronte digitali e di dispositivi per la raccolta dei dati biometrici (AT, BE, CZ, FI, FR, NL, PL, ES, SI), l'ampliamento della rete dei posti diplomatici e consolari per la raccolta dei dati biometrici (Belgio) e la formazione del personale (FI, NL, SE).

<sup>10</sup> Le cifre comprendono l'assistenza tecnica

- Azioni a sostegno della **connessione dei valichi di frontiera** concernenti l'acquisto di attrezzature per la verifica dei dati (come dispositivi fissi e mobili per il controllo delle impronte digitali) e di dispositivi per la raccolta dei dati biometrici necessari per il rilascio dei visti (BE, DE, FI, FR, HU, NL, PL), nonché la formazione del personale (Polonia).
- La Finlandia ha svolto i preparativi per **sostituire il protocollo VISION con** la rete di comunicazione **VIS Mail**, tra cui la preparazione di un'infrastruttura del server di posta SMTP, l'analisi, lo sviluppo e il collaudo dell'applicazione nazionale VIS-MAIL. Anche la Spagna ha investito nello sviluppo di un sistema di comunicazione sicuro VIS-MAIL.

### C. Sistema europeo di sorveglianza delle frontiere

Il Sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR) istituirà un meccanismo di cooperazione e condivisione delle informazioni per consentire la collaborazione fra le autorità di controllo delle frontiere e Frontex a livello tattico, operativo e strategico. A partire dal 2013, EUROSUR dovrà dotare gli Stati membri ubicati alle frontiere esterne orientali e meridionali del quadro tecnico e operativo necessario a migliorare la conoscenza della situazione e la capacità di reazione. In primo luogo, gli attuali sistemi di sorveglianza a livello di Stati membri devono essere interconnessi in un unico sistema nazionale, per poi sviluppare strumenti e applicazioni comuni a livello di Unione europea e creare un ambiente di condivisione sicura delle informazioni che operi 24 ore su 24, 7 giorni su 7. La struttura principale del sistema è formata dai centri nazionali di coordinamento, che razionalizzano le attività di tutte le autorità nazionali preposte alla sorveglianza delle frontiere.

Concepito come il “sistema dei sistemi”, EUROSUR consentirà uno scambio di dati, quasi in tempo reale, sulla situazione alle frontiere contribuendo così a una risposta adeguata, efficiente e coordinata.

Il Fondo ha sostenuto con successo gli sforzi degli Stati membri per rafforzare la loro capacità di sorveglianza marittima nel passaggio a un sistema comune europeo di sorveglianza nel Mediterraneo e nei suoi approcci atlantici. Nel periodo di programmazione 2007-2009, nell'ambito della priorità 2, l'Italia ha speso l'86%, la Spagna l'85%, Malta il 64%, la Francia il 26%, il Portogallo il 15%, la Grecia e la Slovenia il 2% delle proprie assegnazioni per rafforzare la capacità di sorveglianza e, tramite questi sforzi, istituire le componenti nazionali del sistema europeo di sorveglianza (EUROSUR), per un totale di quasi 168 milioni di euro. Ciò corrisponde al 32% circa del Fondo in questo periodo. Inoltre, Cipro e la Grecia hanno realizzato importanti investimenti per rafforzare la sorveglianza delle frontiere nell'ambito della priorità 1.

Mentre la maggioranza degli Stati membri interessati hanno trattato l'aspetto della sorveglianza delle frontiere costiere come parte integrante del rafforzamento generale della sorveglianza delle frontiere esterne, la Francia e la Spagna hanno adottato quello che si potrebbe definire un “approccio regionale”, istituendo un sistema di sorveglianza globale delle frontiere. Il sistema spagnolo SIVE (Sistema integrato di sorveglianza esterna) è stato creato mirando in particolare alla prevenzione dell'ingresso illegale di persone e beni attraverso la costa spagnola. In Francia, il sistema di sorveglianza delle frontiere esterne SPATIONAV offre il contesto necessario a tutte le attività e le azioni connesse al controllo delle frontiere marittime. Mentre la realizzazione del SIVE è cominciata prima del

programma 2007, l'istituzione del sistema francese è stata avviata con il programma 2007 e finora ha conosciuto tre fasi di sviluppo ed espansione, una in ogni programma successivo.

Anche gli altri Stati membri che si affacciano sul Mediterraneo (CY, EL, IT, MT, PT, SI) hanno concentrato le proprie azioni sulla sorveglianza delle frontiere marittime, ma non hanno ancora messo in atto sistemi specifici.

Le misure attuate dagli Stati membri nell'ambito della priorità 2, tenendo in considerazione lo specifico obiettivo di Eurosur, hanno compreso:

- l'ulteriore sviluppo del **Sistema integrato di sorveglianza esterna (SIVE) in Spagna**; in questo quadro le autorità mettono in evidenza i potenziali benefici che scaturirebbero dalla sorveglianza integrata delle frontiere, soprattutto nello stretto di Gibilterra e al largo delle Canarie e delle Baleari. Il SIVE consiste di diverse stazioni provviste di radar e sensori ottici che servono a rilevare e identificare piccole imbarcazioni (motoscafi e piccoli pescherecci) prima che raggiungano la costa. Le informazioni generali raccolte da ogni stazione vengono trasmesse e conservate in un centro di comando e di controllo che coordina le operazioni mediante unità terrestri, marittime e aeree. Oltre al sostegno al sistema di sorveglianza, il Fondo è stato usato per acquistare due aeromobili a velatura fissa per la sorveglianza marittima e per contrastare l'immigrazione illegale (costo complessivo: 24 milioni di euro), vari elicotteri e imbarcazioni di tipo e dimensione diversi e veicoli terrestri. La Spagna ha stanziato un totale di quasi 80 milioni di euro nell'ambito dei programmi annuali 2007-2009 a favore di questo obiettivo fondamentale. Secondo le autorità spagnole, il sostegno del Fondo è stato cruciale per attuare rapidamente questo sistema dopo la crisi migratoria del 2006. Quattro anni dopo l'inizio dell'attuazione del SIVE, la pressione migratoria sulla frontiera marittima spagnola si è sensibilmente ridotta;
- sviluppo della rete costiera per l'individuazione, l'identificazione e il tracciamento delle imbarcazioni, **SPATIONAV in Francia**. Il sistema attuale è stato gradualmente rafforzato nell'ambito dei programmi 2007-2009 ampliando l'area di competenza e migliorando la capacità di localizzazione, mediante l'acquisto di attrezzature tecnologicamente avanzate come radar ad alta frequenza, apparecchiature di rilevamento sui fari e investimenti in sistemi di collegamento dati. La Francia ha stanziato 10 milioni di euro nell'ambito dei programmi annuali 2007-2009 a favore del miglioramento di "Spationav";
- miglioramento del **sistema di traffico marittimo delle guardie costiere in Italia**, che è stato dotato di sistemi di sorveglianza a raggi infrarossi e apparecchiature satellitari installati sulle imbarcazioni. Tra i principali investimenti effettuati ricordiamo: rafforzamento della capacità di comunicazione via satellite nelle stazioni di ancoraggio terrestre; rafforzamento della rete radar di ricerca costiera per la copertura dell'Adriatico centro-settentrionale, della Liguria occidentale e della Sardegna occidentale per garantire una buona conoscenza dell'ambiente marittimo grazie alla visione delle immagini radar e delle telecamere termiche; dotazione di tutti gli uffici di polizia territoriale e frontaliera di un software comune, condiviso e operativo; creazione di una piattaforma comune e condivisa che offra gli stessi strumenti e semplifichi l'approccio pratico dell'utente finale, e installazione di sistemi di comunicazione via satellite e relativa integrazione a bordo delle motovedette d'altura della marina (OPV) che partecipano a operazioni marittime.

L'Italia ha stanziato 47 milioni di euro nell'ambito dei programmi 2007-2009 a favore di queste azioni;

- un nuovo **sistema di comunicazione interoperativo** per le Forze Armate incaricate di svolgere attività di sorveglianza marittima a **Malta**, integrato da quattro nuove imbarcazioni, aumenta la capacità di pattugliamento marittimo in termini di tempo, attrezzature e personale. Per lo sviluppo del sistema di sorveglianza europeo Malta ha stanziato 17 milioni di euro nell'ambito dei programmi 2007-2009;
- realizzazione di un **Centro di coordinamento nazionale** (il centro trilaterale Dolga Vas) da parte della **Slovenia** per la cooperazione delle autorità nazionali responsabili del controllo delle frontiere esterne (individuazione, identificazione e intervento). La Slovenia ha stanziato più di 100.000 euro a tale scopo. L'Ungheria e l'Austria collaborano a questo progetto.

D'altro canto, anche le misure attuate nell'ambito della priorità 1, per rafforzare la sorveglianza marittima nel Mediterraneo, hanno incluso:

- un sensibile aumento della capacità di sorveglianza a **Cipro** grazie all'acquisto di due elicotteri e due motovedette di media dimensione provviste di sistemi di osservazione fissi e mobili da installare sulle motovedette per un importo complessivo di 5,4 milioni di euro;
- rafforzamento della capacità di sorveglianza delle frontiere in **Grecia** con l'acquisizione di vari mezzi di trasporto (per esempio un elicottero, imbarcazioni per il pattugliamento costiero) e di attrezzature (per esempio, visori notturni e per lunga distanza). Per tali investimenti la Grecia ha programmato quasi 30 milioni di euro.

#### D. Sistemi di controllo automatizzato alle frontiere

Sulla base della legislazione vigente, i controlli alle frontiere dei cittadini dell'Unione europea possono essere automatizzati, a condizione che i cittadini dispongano di un passaporto elettronico, che memorizza i dati biometrici del titolare (immagine del volto e, a partire dal 2009, impronte digitali). Alcuni Stati membri hanno già attuato tali sistemi di controllo automatizzato alle frontiere (ABC). Il processo ABC comincia con la scansione del passaporto. Il lettore del passaporto controlla le caratteristiche fisiche di sicurezza, legge la zona a lettura ottica (MRZ) e verifica l'autenticità del documento. L'immagine reale del volto (o le impronte digitali) del viaggiatore vengono confrontate con quelle memorizzate nel chip (o talvolta nella base di dati) per verificare l'identità del viaggiatore. Si svolgono controlli casuali comparando i dati con il SIS e la base di dati nazionale. Se i dati corrispondono e il documento di viaggio risulta autentico, il cancello automatico si apre e il viaggiatore può entrare nel territorio degli Stati membri; altrimenti, il viaggiatore viene inviato a un controllo manuale. Le autorità di frontiera effettuano il monitoraggio dell'intero processo, e quindi anche la corrispondenza dell'immagine del volto; il monitoraggio può essere effettuato su diversi cancelli contemporaneamente. Il sistema ha molti vantaggi: maggiore sicurezza, aumento delle risorse, scorrevole attraversamento delle frontiere e ingresso facilitato dei viaggiatori.

In futuro, i programmi di viaggiatori registrati (RTP) consentiranno di estendere questo processo ai cittadini di paesi terzi. Attualmente per garantire controlli di frontiera accurati è

necessario che le guardie di frontiere pongano una serie di domande al viaggiatore e timbrino manualmente il documento di viaggio. Sarebbe auspicabile facilitare gli attraversamenti delle frontiere esterne di Schengen per viaggiatori abituali dei paesi terzi, sottoposti a controlli preventivi, garantendo la generale coerenza della politica dell'Unione europea in materia di frontiere. I cittadini di paesi terzi che abbiano accesso agli RTP potranno utilizzare i servizi ABC ogni qualvolta siano disponibili ai valichi di frontiera Schengen.

Il Fondo ha contribuito ad attuare progetti innovativi in materia di sviluppo, collaudo e avvio dei sistemi di controllo automatizzato alle frontiere (ABC) negli aeroporti, grazie ai quali è possibile effettuare controlli su alcune categorie di viaggiatori, soprattutto cittadini dell'Unione europea che dispongano di un passaporto elettronico, allo scopo di effettuare la verifica automatica di documenti di viaggio, impronte digitali, immagini del volto o riconoscimento dell'iride senza alcun intervento delle guardie di frontiera che si limitano a monitorare il processo.

Nel periodo 2007–2009 sono stati utilizzati circa 5,5 milioni di euro per svolgere progetti pilota, collaudi e installazioni delle attrezzature necessarie per effettuare controlli automatizzati alle frontiere in Germania, Finlandia, Francia, Paesi Bassi, Portogallo e Ungheria:

- La **Finlandia** ha effettuato un'indagine di mercato sullo svolgimento di controlli automatizzati nel 2007, seguita da un progetto pilota, avviato nel luglio 2008, concernente i controlli automatizzati alle frontiere su cittadini UE/SEE/SCH titolari di nuovi documenti di viaggio biometrici all'aeroporto di Helsinki-Vantaa. Il cofinanziamento del FFE per l'indagine di mercato e i progetti pilota è stato di 82.528 euro. Al momento dell'elaborazione della relazione nell'aeroporto di Helsinki-Vantaa c'erano tre cancelli ABC. Sulla base dell'esperienza acquisita con la fase pilota, è stato previsto che il sistema diventi operativo e possa essere esteso a tutti i principali valichi delle frontiere esterne. È previsto altresì che in una fase successiva si acquistino altri quindici cancelli per l'aeroporto di Helsinki-Vantaa e tre cancelli per il porto di Helsinki;
- la **Francia** ha realizzato il “**progetto SAS PARAFES**” che prevede la dotazione di SAS (cancelli elettrici) e l'attuazione del sistema PARAFES per il controllo automatico dei documenti personali dei passeggeri che arrivano negli aeroporti francesi da paesi non facenti parte dell'Unione europea. Prima di questo progetto, il ministero degli Interni aveva diretto il programma PEGASE, diretto alla raccolta e alla memorizzazione delle impronte digitali di alcuni viaggiatori che avevano offerto la propria partecipazione volontariamente con la prospettiva di superare rapidamente i controlli delle frontiere esterne dell'area Schengen. Con l'attuazione del sistema PARAFES, questi viaggiatori abituali avrebbero potuto superare i cancelli elettrici (SAS) automaticamente, con la semplice scansione dei passaporti e delle impronte digitali. Il PARAFES confronta quindi le informazioni con i dati memorizzati nella base di dati centrale, in modo che il passeggero possa varcare la frontiera una volta effettuato il riconoscimento. La prospettiva finanziaria per l'intero progetto è pari a 2.300.000 euro per l'acquisizione, la messa in servizio e l'attrezzatura di 17 SAS.
- Il **Portogallo** ha realizzato il progetto RAPID (Riconoscimento Automatico di Passeggeri Identificati da Documento) per rendere i controlli delle persone alle frontiere più rapidi, sicuri ed efficaci. È stato sviluppato un sistema innovativo di

controlli automatizzati alle frontiere per tutti gli adulti titolari di passaporti elettronici nell'area Schengen dell'Unione europea. Più specificamente, il progetto ha comportato l'acquisto di 78 cosiddetti VBeGate – cancelli automatizzati installati alle frontiere per controllare i viaggiatori in possesso di documenti di viaggio biometrici. Nel marzo 2007, l'aeroporto di Faro è stato dotato di 10 terminal provvisti di cancelli elettrici, e nel luglio dello stesso anno altri 68 terminal sono stati ordinati per gli aeroporti di Lisbona, Funchal, Porto, Lajes, Ponta Delgada e Porto Santo. Il costo complessivo del progetto è stato di 3,5 milioni di euro con un contributo del FFE superiore a 2 milioni di euro.

- I **Paesi Bassi** hanno realizzato un progetto che riguardava l'acquisizione, il collaudo e l'introduzione di attrezzature e programmazione per i sistemi di controllo automatizzato alle frontiere all'aeroporto di Schiphol e successivamente in tutti i porti e gli aeroporti dei Paesi Bassi. Il contributo FFE al programma è di circa 180.000 euro. Il finanziamento FFE è stato utilizzato in parte per articolare il sistema ABC nei Paesi Bassi.
- Dal 2004 al 2007, la **Germania** ha realizzato un progetto pilota per lo svolgimento di controlli biometrici automatizzati alle frontiere su passeggeri dell'aeroporto di Francoforte sul Meno, basati sulla scansione dell'iride. In considerazione dei risultati positivi ottenuti dal progetto pilota, è stato deciso di sviluppare ulteriormente l'uso dell'ABC negli aeroporti tedeschi di Francoforte e Monaco con il sostegno del FFE. I costi del progetto ABC nel periodo 2007-2009 hanno superato i 700.000 euro e hanno coperto tra l'altro l'acquisizione di quattro cancelli per il controllo automatizzato alle frontiere.
- L'**Ungheria** ha svolto uno studio per valutare la fattibilità dell'attuazione di un sistema di cancelli elettronici all'aeroporto internazionale di Ferihegy, a Budapest. Un gruppo di esperti ungheresi si è recato in alcune città dell'Unione europea (Lisbona, Helsinki e Francoforte) per studiare i sistemi di cancelli elettronici esistenti nell'Unione europea, e valutare la possibilità di installare un sistema simile. Lo studio di fattibilità riguardava un progetto pilota per la realizzazione di un sistema ABC, inizialmente all'aeroporto di Ferihegy ed eventualmente, nel lungo periodo, in tutti gli aeroporti internazionali ungheresi. A questo progetto la dotazione ungherese del Fondo ha assegnato 14.400 euro.

#### E. Sistema d'informazione Schengen (SIS II)

Il Sistema d'informazione Schengen (SIS) consente alle autorità competenti degli Stati membri, grazie ad una procedura d'interrogazione automatizzata, di disporre di segnalazioni di persone e di oggetti. È quindi una caratteristica essenziale per la gestione di sicurezza, libertà e giustizia nell'area Schengen priva di frontiere interne. È stato istituito in seguito alla Convenzione di Schengen del 1990 recante applicazione dell'accordo di Schengen del 1985, ed è divenuto operativo nel 1995. Poiché una delle sue funzioni principali riguarda i controlli alle frontiere esterne dell'Unione europea, esso contribuisce all'attuazione delle disposizioni in materia di libera circolazione delle persone. Il sistema consiste di un sistema nazionale (N.SIS) istituito in ciascuno Stato membro e di un sistema centrale (C.SIS) che raccoglie tutti i dati delle basi di dati nazionali.

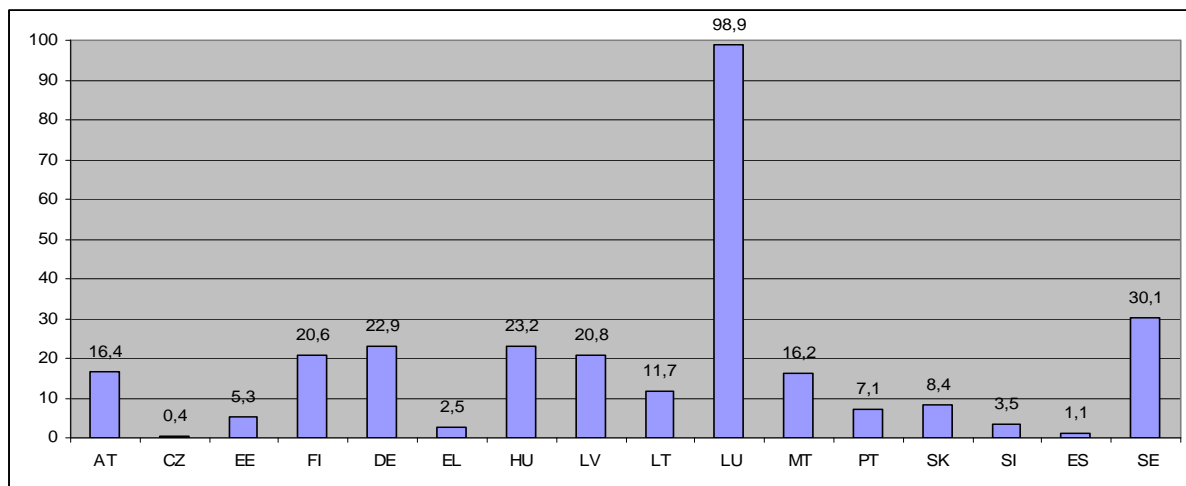
L'istituzione del Sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) che

sostituisce la precedente generazione del sistema, è necessaria per consentire l'integrazione di nuovi Stati membri che aderiscono all'area Schengen e per introdurre nuove funzioni tecniche. La decisione del Consiglio 2001/886/JHA e il regolamento del Consiglio n. 2424/2001 del 6 dicembre 2001 sullo sviluppo del Sistema d'informazione Schengen di seconda generazione gettano le basi giuridiche del Sistema d'informazione Schengen II. Dichiarano infatti che il Sistema d'informazione Schengen, istituito a norma delle disposizioni del titolo IV dell'accordo di Schengen del 1990, è stato sostituito dal SIS II.

Il Fondo per le frontiere esterne sostiene gli Stati membri in preparazione delle parti nazionali del SIS II, nell'attesa dell'entrata in vigore dell'intero sistema prevista per il 2013.

Nel periodo 2007-2009 sedici Stati membri (AT, CZ, EE, FI, DE, EL, HU, LV, LT, LU, MT, PT, SK, SI, ES, SE) hanno effettuato azioni in materia di SIS, impegnando un totale di 25,5 milioni di euro pari al 5,5% dell'assegnazione totale FFE per questo periodo.

**Grafico 10: 2007-2009 - % del bilancio FFE<sup>11</sup> assegnata alle azioni connesse al SIS**



Nel Lussemburgo, il beneficiario minore, i fondi disponibili sono stati utilizzati esclusivamente per attuare progetti connessi al SIS. Altri Stati membri che hanno conferito al SIS una considerevole assegnazione sono stati la Finlandia, la Germania, l'Ungheria, la Lettonia e la Svezia, che hanno impegnato più del 20% dell'assegnazione del fondo a favore di questo obiettivo.

Le azioni sostenute dagli Stati membri riguardavano in particolare l'acquisizione e l'adattamento dell'hardware e del software necessario ( AT, DE, EL, HU, LU, LV, SI), lo sviluppo di nuove applicazioni per le autorità nazionali competenti (SE), il miglioramento degli attuali sistemi nazionali e i preparativi per la migrazione al SIS II ( AT, DE, EE, EL, ES, FI, HU), lo sviluppo del SISone4all quale fase transitoria prima dell'adesione al SIS II (HU,SI,SK) e la successiva migrazione al SIS II (LT, LU, MT, SK), l'adeguamento del sistema workflow SIRENE (AT,EE,ES,HU,MT), i collaudi in preparazione della migrazione al SIS II e la connessione dei sistemi nazionali con il C.SIS (AT,SI), seminari e attività formative per il personale (CZ,EL).

<sup>11</sup> Le cifre comprendono l'assistenza tecnica.



## 6. VALUTAZIONE PRELIMINARE COMPLESSIVA SULL'ATTUAZIONE

### 6.1. Valutazione degli Stati membri

#### 6.1.1. I risultati ottenuti

Gran parte degli Stati membri ha fornito una valutazione complessivamente positiva dei risultati ottenuti dalle azioni cofinanziate dal Fondo, ritenendo utili ed efficaci le opportunità offerte dai progetti realizzati nell'ambito del Fondo. Il Fondo quindi viene apprezzato per il suo importante contributo agli sforzi degli Stati membri in materia di gestione integrata delle frontiere, attuazione di una politica comune in materia di visti e sistemi TI su larga scala, e ha contribuito ad alleviare gli effetti delle restrizioni imposte ai bilanci statali in questi settori a causa della sfavorevole situazione economica. Gli Stati membri sottolineano che in considerazione delle misure di austerità adottate dalle autorità nazionali di bilancio, alcune attività non sarebbero state svolte affatto, o non sarebbero state attuate con tempestività senza il cofinanziamento del Fondo.

In particolare, gli Stati membri apprezzano la possibilità di cofinanziare **progetti innovativi come la messa in opera di tecnologie avanzate** (in particolare dispositivi mobili e fissi per i controlli e la sorveglianza delle frontiere, sistemi di controllo automatizzato alle frontiere) e di rafforzare le capacità di monitoraggio e reazione degli Stati membri alle frontiere esterne aeree, marittime e terrestri (sistemi di televisione a circuito chiuso, mezzi di trasporto, sistemi di comunicazione interoperativi). Grazie a queste misure **la gestione dei flussi dei passeggeri è divenuta più efficiente in termini di costi, senza peraltro rinunciare alla sicurezza.**

#### 6.1.2. Gli ostacoli incontrati durante l'attuazione

Benché gran parte degli Stati membri siano soddisfatti dei risultati ottenuti con il contributo del Fondo, molti hanno ricordato gli ostacoli incontrati durante l'attuazione e hanno proposto di semplificare il quadro normativo.

Anzitutto, i primi due anni sono stati caratterizzati da un certo grado di incertezza e ritardi nell'approvazione del quadro normativo e dei programmi annuali. Per gran parte degli Stati membri i programmi 2007 e 2008 sono stati approvati alla fine del 2008, riducendo i tempi necessari per l'attuazione dei progetti. In secondo luogo, le norme che regolano l'ammissibilità della spesa sono state giudicate complesse e di difficile gestione. Inoltre, dal momento che i programmi vengono elaborati annualmente, ma le azioni possono essere realizzate entro due anni e mezzo, il periodo di attuazione di un programma annuale coincide con l'elaborazione del programma successivo e la relazione sul precedente. Inoltre, qualora la si riveli necessaria la revisione di un programma, occorre elaborare un documento modificato e presentarlo entro una precisa scadenza. Gli Stati membri hanno avuto difficoltà a soddisfare tali prescrizioni, dovendo al tempo stesso impiegare le risorse disponibili per la simultanea realizzazione dei vari compiti di pianificazione, relazione e gestione in diversi programmi. L'organizzazione di questi obblighi coincidenti è stata giudicata piuttosto onerosa, anche in considerazione del fatto che richiedeva un considerevole carico di lavoro in un periodo di tempo limitato.

Al di là delle difficoltà e dei ritardi iniziali, l'ostacolo principale per un'esecuzione tempestiva delle azioni nell'ambito di questo fondo deriva dalle procedure di appalto. Le procedure di gara in questione richiedono una pianificazione avanzata e consultazioni interne con altri enti pubblici competenti, dei quali in certi casi è necessario il consenso. Le procedure solitamente

si compongono di varie fasi, e il quadro giuridico nazionale può prevedere fasi supplementari. Il risultato finale può essere insoddisfacente e può essere necessario sospendere, rinviare, cancellare o mutare la portata del progetto. Molti Stati membri si sono scontrati con difficoltà tali da influire negativamente sull'utilizzo degli stanziamenti. In alcuni casi, le difficoltà sono emerse dopo la procedura di appalto ed erano dovute a ritardi e altre questioni connesse alla tempistica, in relazione alla consegna e alla verifica di attrezzature e servizi da parte di contraenti esterni (provenienti da paesi stranieri). In alcuni casi, in una fase successiva, è emerso che i costi di attuazione erano inferiori o superiori a quanto previsto o che durante l'attuazione erano stati individuati costi inammissibili.

Per i paesi che non utilizzano l'euro, i fattori economici e finanziari che influiscono sul tasso di cambio hanno modificato le previsioni di bilancio iniziali.

In considerazione di queste limitazioni, gli Stati membri sono ricorsi coerentemente alla possibilità di rivedere i programmi annuali, per garantire un assorbimento più razionale dei fondi. Nell'esercizio in questione, 15 Stati membri (AT, BE, CY, DE, EL, ES, FI, FR, HU, LT, LV, PL, PT, SE, SI) hanno presentato un totale di 43 richieste di revisione dei programmi annuali 2007-2009, 39 delle quali avevano bisogno di una decisione formale da parte della Commissione (8 per i programmi annuali del 2007, 14 per il 2008 e 17 per il 2009).

La revisione dei programmi annuali ha consentito agli Stati membri di adeguare l'attività di programmazione all'evolversi della situazione, tenendo conto degli sviluppi imprevisi e degli ostacoli incontrati. Ha però aumentato il carico di lavoro amministrativo.

Forse più di altri programmi di spesa, questo Fondo, attuato soprattutto secondo il "metodo dell'organo esecutivo" da un numero limitato di enti pubblici, offre agli Stati membri maggiore flessibilità nell'adattare i programmi sostituendo alcune azioni con altri progetti in corso, altrettanto rilevanti per le strategie nazionali definite nei programmi pluriennali.

Per far fronte agli ostacoli, la Commissione ha avviato tre revisioni delle norme d'esecuzione con la conseguente estensione del periodo di ammissibilità e sostanziali semplificazioni delle norme di ammissibilità. Tali iniziative sono state intraprese in collaborazione con gli Stati membri i quali hanno confermato che le modifiche avrebbero migliorato la gestione e l'esecuzione delle azioni, consentendo una soddisfacente attuazione di molti progetti.

## **6.2. Valutazione dei risultati del Fondo da parte della Commissione**

Dopo aver analizzato le relazioni degli Stati membri e tenuto conto di altre informazioni, come quelle fornite dalle missioni di monitoraggio, la Commissione ritiene che, nonostante alcune difficoltà iniziali e questioni specifiche relative alle norme e all'attuazione, il Fondo abbia tenuto fede ai propri obiettivi. Per il periodo 2007-2009 esso ha certamente raggiunto il proprio scopo: svolgere il ruolo di vettore, per incanalare gli aiuti dell'Unione europea, favorendo gli investimenti alle frontiere e nei consoli nell'interesse dell'intera area di Schengen. Come si afferma nella sezione 5.3.3, il Fondo ha **stimolato attivamente importanti iniziative e progetti politici dell'Unione europea. Di conseguenza, ha contribuito in modo significativo a sviluppare la gestione integrata delle frontiere e l'impiego di nuove tecnologie per favorire i viaggi legali. Oltre a sviluppare il Sistema d'informazione Schengen e il Sistema di informazione visti, il Fondo ha sostenuto progetti pilota sull'introduzione di controlli automatizzati alle frontiere e sulla preparazione del programma di viaggiatori registrati.** Grazie al pur ridotto contributo

finanziario del Fondo a queste misure, si sono acquisite esperienze importanti con lo sviluppo di sistemi innovativi che forniranno un contributo importante per la Commissione nei preparativi del “concetto di frontiera intelligente” per il futuro, in particolare per quanto riguarda la possibilità di farne uso anche per i cittadini di paesi terzi. A questo proposito, gli Stati membri sono incoraggiati a includere i lettori di impronte digitali nei propri progetti ABC, per renderli “a prova di futuro” in relazione all’EES (sistema di ingresso/uscita) e agli RTP (iniziativa Frontiere intelligenti). Il Fondo si è dimostrato molto utile anche per stimolare, in un periodo di tempo assai breve, gli investimenti in aree vulnerabili come il Mediterraneo.

Esso ha contribuito a migliorare la gestione delle frontiere esterne dell’Unione europea, lottando contro la migrazione illegale per una più efficace cooperazione tra gli Stati membri, come dimostrano i seguenti risultati:

- In primo luogo, grazie agli investimenti nei sistemi di comunicazione nazionale, alle infrastrutture di attraversamento delle frontiere, alle attrezzature operative più avanzate per i controlli e la sorveglianza delle frontiere, ai mezzi di trasporto e alla formazione delle guardie di frontiera, gli Stati membri hanno beneficiato sensibilmente dei miglioramenti tecnici realizzati alle frontiere esterne e ai valichi di frontiera, che hanno aumentato la sicurezza alle frontiere esterne dell’Unione europea, l’efficienza dei controlli sul traffico frontaliero e il coordinamento tra le varie autorità incaricate dell’applicazione della legge a livello nazionale. Il Fondo quindi ha contribuito agli **sforzi intrapresi a livello nazionale per gestire efficacemente le frontiere esterne e in particolare per opporsi agli ingressi illegali nell’area Schengen, portando a termine gli investimenti iniziati in passato (strumento Schengen) e rafforzando ulteriormente il sistema di gestione integrata delle frontiere nell’Unione europea.**
- In secondo luogo, nell’ambito dei programmi annuali 2007-2009 gli Stati membri hanno acquistato e aggiornato le attrezzature necessarie per il VIS e il SIS II, favorendo un’agevole connessione delle piattaforme nazionali ai sistemi centrali. Dal momento che tutti gli Stati partecipanti devono essere pronti a sviluppare i propri sistemi nazionali, affinché i progetti europei operino correttamente come un unico elemento, il Fondo, quale contesto che nel lungo periodo è destinato a integrare i finanziamenti nazionali, si è dimostrato essenziale per l’attuazione dei progetti TI comuni.
- Infine, gli Stati membri hanno attinto alle risorse supplementari fornite dal Fondo per migliorare il processo di trattamento dei visti, investendo in attrezzature tecnologiche moderne (tra cui dispositivi per la raccolta di dati biometrici) e nel rafforzamento della sicurezza degli uffici consolari. Queste misure hanno contribuito a un più rapido trattamento delle domande di visto, al miglioramento della qualità dei servizi e alla parità di trattamento dei richiedenti il visto.

Parte del successo del Fondo è dovuto al suo carattere specifico. Esso è caratterizzato da una **finalità limitata** e riguarda attività realizzate alle frontiere fisiche esterne o relative al rilascio di visti. Ciò esclude molte delle misure intraprese dagli Stati membri nel quadro della gestione frontaliera articolata in quattro livelli, come le attività all’interno del territorio Schengen (attività di pattugliamento nel paese, controlli sulle persone al di là dei valichi di frontiera). Le attività dirette al controllo dell’immigrazione, al miglioramento della sicurezza marittima e

della gestione del traffico, nonché alla generale sicurezza degli aeroporti non rientrano tra le finalità del Fondo. Benché questo consenta al Fondo di orientare la propria azione a risorse specifiche evitandone la frammentazione, è necessario verificare attentamente le azioni previste per garantire il rispetto della sua finalità specifica.

Secondo lo stesso principio, le attrezzature, i mezzi di trasporto e i sistemi TI acquistati con il contributo del Fondo possono spesso essere impiegati per **finalità multiple** (come i controlli frontaliere sulle merci, la lotta al contrabbando di beni e ai reati ambientali, azioni di ricerca e salvataggio in mare). In considerazione della limitata finalità del Fondo, in molti casi si rende necessaria una ripartizione, che richiede lo sviluppo di ulteriori statistiche e complica la gestione delle azioni. In breve, le attività di gestione e controllo rimarranno un corollario indispensabile di un programma di spesa di questo tipo. Il tutto può essere ulteriormente complicato a causa dell'assetto organizzativo degli Stati membri se, per esempio, le guardie di frontiera fanno parte della forza di polizia e/o svolgono anche altre funzioni (per esempio connesse alla dogana).

## 7. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

### 7.1. Raccomandazioni per il periodo pluriennale rimanente

La presente relazione si basa sui primi tre anni di programmazione, mentre le relazioni finali sono disponibili per un solo programma annuale. La sua presentazione è stata concepita per coadiuvare il Parlamento europeo e il Consiglio nella preparazione del prossimo quadro finanziario pluriennale e non per fornire una valutazione complessiva e finale.

I risultati di questi tre anni non sono necessariamente rappresentativi. I primi programmi annuali sono stati redatti e attuati in presenza di considerevoli pressioni, in termini di tempo, e senza aver acquisito una significativa esperienza con strumenti simili. Il 30% circa dei Fondi sono stati resi disponibili per questo periodo e il rimanente 70% verrà assegnato ai quattro successivi programmi annuali.

#### 7.1.1. *Un impiego più strategico dei Fondi*

L'esercizio di programmazione 2010 è stato assai più agevole. Grazie all'esperienza acquisita nella prima fase, e alle modifiche apportate alle norme di esecuzione nonché ai sensibili aumenti delle assegnazioni annuali, gli Stati membri dovrebbero riuscire a sfruttare al meglio i fondi disponibili nel periodo 2010-2013. A questo scopo, a partire dal 2011 gli Stati membri sono stati invitati a sviluppare la programmazione di azioni specificamente orientate a raggiungere obiettivi strategici fondamentali, conformemente al principio dell'atto di base per cui la Commissione e gli Stati membri garantiscono che l'assistenza del Fondo e degli Stati membri sia coerente con le attività, le politiche e le priorità dell'Unione. L'obiettivo generale è di accentuare la coerenza con le principali priorità comuni dell'Unione europea come previsto dal programma di Stoccolma, un elemento essenziale per una felice gestione dei flussi migratori nell'intera area Schengen.

Di conseguenza, gli Stati membri sono stati invitati a **concentrare le risorse nell'ambito del Fondo sugli investimenti necessari per i seguenti cinque obiettivi strategici:**

1. realizzazione del SIS II;

2. avvio delle operazioni del VIS nei consolati e nei valichi di frontiera;
3. cooperazione consolare tra Stati membri;
4. realizzazione del Sistema europeo di sorveglianza;
5. introduzione di nuove tecnologie per favorire un più agevole attraversamento delle frontiere, in particolare con i sistemi di controllo automatizzati alle frontiere.

Gli stanziamenti del Fondo per il 2011 sono stati diretti in primo luogo a soddisfare i requisiti dell'Unione europea in questi settori e tale approccio verrà consolidato per il periodo 2012-2013.

#### *7.1.2. Consolidamento dell'approccio strategico mediante un'adeguata pianificazione pluriennale*

Il Fondo, concepito come strumento di sviluppo delle capacità, mira soprattutto a cofinanziare l'acquisto, l'aggiornamento, lo sviluppo, l'installazione e il rinnovo di infrastrutture, sistemi TI, attrezzature e mezzi di trasporto. Le azioni di sviluppo delle capacità sono rivolte soprattutto a **misure di lungo termine**, che di norma non hanno le caratteristiche tipiche di progetti da attuare in un periodo di tempo limitato. **Gli Stati membri potrebbero considerare più approfonditamente la possibilità di realizzare progetti pluriennali**, in conformità del quadro normativo, riducendo così anche l'incidenza dei processi di selezione e avviando una programmazione finanziaria pluriennale stabile.

#### *7.1.3. Integrazione dello sviluppo delle capacità con il sostegno operativo, se necessario*

Le azioni che riguardano attività di manutenzione delle attrezzature o di gestione (sorveglianza) non sono state introdotte di per sé nei programmi annuali. Tali attività, in linea di principio, fanno parte di **attività di routine** a livello di Stati membri.

La Commissione riconosce tuttavia che, una volta soddisfatti i cinque obiettivi strategici di cui si è detto in precedenza e i rimanenti obiettivi di sviluppo delle capacità nazionali, si potrebbero orientare le risorse previste dal Fondo anche a sostegno di un efficace e continuo impiego degli investimenti realizzati in passato con le risorse del Fondo. Quindi, le azioni future potrebbero anche finanziare la manutenzione, le riparazioni e gli aggiornamenti relativi agli investimenti effettuati nell'ambito dei precedenti programmi annuali del Fondo o, per alcuni paesi, dello strumento Schengen. Questo è possibile anche in caso di emergenza. Tali azioni si ispirano al principio per cui gli Stati membri che proteggono le frontiere esterne offrono un servizio pubblico nell'interesse degli altri Stati membri e per loro conto.

## **7.2. I preparativi per la prima valutazione ex-post (2012)**

Il prossimo appuntamento importante per il Fondo è la relazione sulla valutazione ex-post per il periodo 2007-2010. Secondo l'atto di base, la relazione della Commissione è prevista per il 31 dicembre 2012.

I preparativi per questo esercizio sono in corso. Purtroppo non è pensabile che gli Stati membri possano presentare relazioni sugli output del programma annuale 2010 entro il 30 giugno 2012, come previsto dall'atto di base, dal momento che il periodo di ammissibilità per il 2010 si estende fino alla seconda metà del 2012. Per fornire dati completi sul 2010, agli

Stati membri verrà richiesto piuttosto di presentare i propri contributi entro la fine di ottobre 2012.

Sulla base di questa relazione intermedia, la valutazione ex-post per il periodo 2007-2010 potrebbe presentare un quadro più completo dell'intervento del Fondo a livello nazionale e di Unione europea per quanto riguarda gli output, i risultati e l'impatto complessivo sullo sviluppo della gestione frontaliere e la politica dei visti negli Stati membri. A tal fine, la valutazione si porrebbe i seguenti obiettivi generali:

- Individuare i risultati prodotti dagli output del Fondo per la gestione dei flussi migratori alle frontiere e nei consolati, ossia valutare in che misura gli investimenti dell'Unione europea in infrastrutture, attrezzature, mezzi di trasporto, sistemi TI e formazione abbiano contribuito a rafforzare la capacità complessiva di effettuare controlli ai valichi di frontiera, sorveglianza, controlli prima dell'ingresso e procedure di rilascio dei visti negli Stati membri;
- Distinguere chiaramente i risultati ottenuti per l'organizzazione dei compiti pubblici in materia di controllo delle frontiere e di politica dei visti da un lato, e per quanto riguarda l'ingresso nell'Unione europea di viaggiatori e richiedenti il visto dall'altro;
- Valutare in che misura l'intervento del Fondo abbia contribuito alla prevenzione degli ingressi e dei soggiorni illegali grazie alla gestione di ciascuna frontiera nazionale e delle procedure di visto, tenendo conto della strategia prevista dal programma pluriennale, degli specifici obiettivi nazionali che sono stati determinati, dell'evoluzione dei flussi migratori e dei suoi effetti sul sistema;
- Valutare in che misura l'intervento del Fondo abbia contribuito all'applicazione del diritto dell'Unione europea, del codice frontiere Schengen, e del codice europeo dei visti, nonché allo sviluppo di specifici progetti dell'Unione europea come il VIS e il SIS II;
- Infine, misurare i valori ottenuti in relazione alla percentuale di assegnazioni dell'Unione europea, nell'ambito del Fondo, al contributo complessivo nazionale (finanziario e d'altro tipo) e individuare ogni altro fattore rilevante che influisca sull'intervento.