COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 12.6.2018
COM(2018) 464 final

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

sulla valutazione intermedia del Fondo Asilo, migrazione e integrazione e del Fondo Sicurezza interna

{SWD(2018) 339 final} - {SWD(2018) 340 final} - {SWD(2018) 341 final}

1 INTRODUZIONE

La presente relazione illustra i risultati della valutazione intermedia del Fondo Asilo, migrazione e integrazione e del Fondo sicurezza interna come previsto dall'articolo 57 del regolamento (UE) n. 514/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014[1].

La valutazione riguarda il suddetto regolamento e:

- il regolamento specifico (UE) n. 513/2014 che istituisce, nell'ambito del Fondo sicurezza interna, lo strumento per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi (ISF-P)[2];
- il regolamento specifico (UE) n. 515/2014 che istituisce, nell'ambito del Fondo sicurezza interna, lo strumento per le frontiere esterne e i visti (ISF-BV)[3]; e
- il regolamento specifico (UE) n. 516/2014 che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF)[4].

ISF-P, ISP-BV e AMIF sono in appresso denominati collettivamente "i fondi".

La valutazione esamina il rendimento dei fondi sulla base dei criteri di valutazione definiti negli orientamenti per legiferare meglio e a norma dell'articolo 55 del regolamento (UE) n. 514/2014: i) efficacia, ii) efficienza, iii) coerenza, iv) pertinenza e v) valore aggiunto per l'UE, vi) sostenibilità, e vii) semplificazione e riduzione dell'onere amministrativo. La presente relazione si basa sui risultati delle tre valutazioni intermedie per i fondi di seguito allegate.

La valutazione riguarda il periodo compreso tra il 1º gennaio 2014 e il 30 giugno 2017 e riferisce in merito a tutti i programmi nazionali, alle azioni dell'Unione e all'assistenza emergenziale finanziati a titolo dei fondi. Gli Stati membri e i paesi che partecipano ai fondi variano a seconda del fondo ai sensi del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Tutti gli Stati membri dell'UE, ad eccezione della Danimarca, partecipano all'AMIF. Tutti gli Stati membri dell'UE, ad eccezione dell'Irlanda e del Regno Unito, così come la Svizzera, l'Islanda, il Liechtenstein e la Norvegia, associate al Fondo in quanto attuano integralmente l'*acquis* di Schengen, partecipano al Fondo sicurezza interna - Frontiere e visti. Infine, tutti gli Stati membri dell'UE, ad eccezione della Danimarca e del Regno Unito, partecipano al Fondo sicurezza interna - Polizia.

Prima dell'istituzione degli attuali fondi, l'UE forniva sostegno finanziario nell'ambito del periodo di programmazione 2007-2013 tramite il programma generale "Solidarietà e gestione

---

1 Regolamento (UE) n. 514/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, recante disposizioni generali sul Fondo asilo, migrazione e integrazione e sullo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi (GU L 150 del 20.5.2014, pag. 112).

2 Regolamento (UE) n. 513/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che istituisce, nell'ambito del Fondo Sicurezza interna, lo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi e che abroga la decisione 2007/125/GAI del Consiglio (GU L 150 del 20.5.2014, pag. 93).

3 Regolamento (UE) n. 515/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che istituisce, nell'ambito del Fondo sicurezza interna, lo strumento di sostegno finanziario per le frontiere esterne e i visti e che abroga la decisione n. 574/2007/CE (GU L 150 del 20.5.2014, pag. 143).

4 Regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione (GU L 150 del 20.5.2014, pag. 168).

dei flussi migratori" (SOLID)[5] con un contributo totale pari a quasi 4 miliardi di EUR, per sostenere l'elaborazione di politiche comuni in materia di asilo, rimpatrio e integrazione, frontiere esterne e visti. L'UE forniva inoltre sostegno finanziario alla lotta contro il terrorismo, la criminalità organizzata, diverse tipologie di traffico e rischi per la sicurezza, tramite il programma "Sicurezza e tutela delle libertà" (SSL) (quasi 800 milioni di EUR).

La tabella seguente offre una panoramica dei fondi attuali e precedenti e della relativa evoluzione:

Tabella 1: Sintesi dei fondi e dei programmi nel settore degli affari interni nei periodi 2007-2013 e 2014-2020

<table>
<tr><th rowspan="2">Programma generale</th><th rowspan="2">Settore d'intervento</th><th colspan="2">Fondo / programma specifico
bilancio, partecipazione e obiettivi</th></tr>
<tr><th>Fondi precedenti (2007-2013)</th><th>Fondi attuali (2014-2020)</th></tr>
<tr><td rowspan="4">Programma generale Solidarietà e gestione dei flussi migratori

(Dal 93% al 96% in gestione concorrente; la restante parte in gestione centralizzata diretta)</td><td>Asilo</td><td>Fondo europeo per i rifugiati (FER III)
614 milioni di EUR[6], tutti gli Stati membri (Stati membri) eccetto la Danimarca

▪ Sostenere e incoraggiare gli Stati membri nell'accogliere i rifugiati e gli sfollati
▪ Misure di emergenza per affrontare l'improvviso afflusso di migranti e richiedenti asilo</td><td rowspan="3">Fondo Asilo migrazione e integrazione (AMIF)
3 137 milioni di EUR (iniziali)
Tutti gli Stati membri eccetto la Danimarca

▪ Rafforzare e sviluppare tutti gli aspetti del sistema europeo comune di asilo (CEAS)
▪ Sostenere la migrazione legale verso gli Stati membri e promuovere l'integrazione effettiva dei cittadini di paesi terzi
▪ Rafforzare strategie di rimpatrio eque ed efficaci e contribuire alla lotta contro l'immigrazione illegale
▪ Rafforzare la solidarietà e la ripartizione di responsabilità tra gli Stati membri, soprattutto a favore di quelli più esposti ai flussi migratori</td></tr>
<tr><td>Integrazione dei cittadini di paesi terzi, migrazione legale</td><td>Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi (FEI)
825 milioni di EUR, tutti gli Stati membri eccetto la Danimarca

▪ Sostenere l'integrazione di cittadini di paesi terzi nelle società europee</td></tr>
<tr><td>Rimpatrio</td><td>Fondo europeo per i rimpatri (FR)
676 milioni di EUR, tutti gli Stati membri eccetto la Danimarca

▪ Migliorare la gestione dei rimpatri
▪ Incoraggiare lo sviluppo della cooperazione tra gli Stati membri e i paesi di rimpatrio</td></tr>
<tr><td>Gestione integrata delle frontiere e visti</td><td>Fondo per le frontiere esterne (FFE)
1 820 milioni di EUR, tutti gli Stati membri (compresi Romania e Bulgaria e gli Stati associati Schengen a partire dal 2010) a eccezione del Regno Unito e dell'Irlanda

▪ Solidarietà finanziaria tra i paesi Schengen
▪ Gestire controlli efficienti e i flussi alle frontiere esterne
▪ Migliorare la gestione delle autorità consolari</td><td rowspan="2">Fondo Sicurezza interna (ISF)
3 764 milioni di EUR (iniziali)

ISF Frontiere e visti
Tutti gli Stati membri eccetto Irlanda e Regno Unito più gli Stati associati Schengen Svizzera, Islanda, Liechtenstein e Norvegia

▪ Garantire un elevato livello di sicurezza nell'UE e agevolare i viaggi legittimi
▪ Visti e sostegno alla gestione integrata delle frontiere

ISF - Polizia
Tutti gli Stati membri eccetto Danimarca e Regno Unito</td></tr>
<tr><td>Programma generale Sicurezza e tutela delle libertà (Gestione centralizzata diretta)</td><td>Prevenzione e lotta contro la criminalità organizzata</td><td>Programma specifico Prevenzione e lotta contro la criminalità organizzata (ISEC)
600 milioni di EUR, tutti gli Stati membri

▪ Prevenzione della criminalità, attività di contrasto della criminalità, sostegno e protezione dei testimoni, protezione delle vittime</td></tr>
</table>

5 COM(2005) 123.

6 Dopo l'adozione dell'EASO, tiene conto della decisione n. 458/2010/UE che modifica l'atto di base del FER.

	Lotta al terrorismo e altri rischi per la sicurezza	Programma specifico Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo e di altri rischi correlati alla sicurezza (CIPS) 140 milioni di EUR, tutti gli Stati membri ▪ Protezione dei cittadini e delle infrastrutture critiche da attacchi terroristici e altri incidenti relativi alla sicurezza	▪ Garantire un livello elevato di sicurezza nell'UE, lotta contro la criminalità, gestire rischi e crisi

2 I FONDI E IL RELATIVO STATO DI ATTUAZIONE

I fondi sono attuati in modalità di gestione concorrente, diretta e indiretta: in gestione concorrente dagli Stati membri, in gestione diretta dalla Commissione, oppure indirettamente affidando una parte dei compiti di esecuzione del bilancio a una terza parte (gestione indiretta). I programmi nazionali pluriennali per l'AMIF e l'ISF sono stati elaborati nell'ambito di un dialogo politico all'inizio del periodo di programmazione e adottati tramite una decisione della Commissione. I programmi nazionali vengono modificati regolarmente dagli Stati membri e approvati da una decisione della Commissione. Per la gestione diretta e indiretta, la Commissione adotta programmi di lavoro annuali per dare esecuzione al bilancio.

2.1 AMIF

L'AMIF è stato concepito per promuovere la gestione efficace dei flussi migratori e l'attuazione, il rafforzamento e lo sviluppo di un approccio comune dell'UE in materia di asilo e migrazione. Durante il periodo di attuazione in esame, le condizioni migratorie hanno subito drastici cambiamenti a causa dell'improvviso e imprevisto aumento della pressione migratoria alle frontiere esterne meridionali e sudorientali dell'UE.

L'obiettivo generale dell'AMIF sarà perseguito: i) rafforzando e sviluppando il sistema europeo comune di asilo garantendo l'applicazione efficace e uniforme della normativa UE pertinente, ii) sostenendo la migrazione legale verso gli Stati membri in linea con le esigenze del mercato del lavoro e promuovendo l'integrazione effettiva dei cittadini di paesi terzi, iii) rafforzando strategie di rimpatrio eque ed efficaci che contribuiscono alla lotta contro la migrazione irregolare e valorizzano la sostenibilità e l'efficacia del processo di rimpatrio, e iv) garantendo che gli Stati membri dell'UE maggiormente esposti ai flussi di migranti e richiedenti asilo possano contare sulla solidarietà da parte degli altri Stati membri.

Stato dell'attuazione

Le risorse complessive per il periodo di attuazione dell'AMIF 2014-2020 sono state inizialmente stimate a 3 137 milioni di EUR. In risposta alle esigenze impreviste scaturite dalla crisi migratoria del 2015 e del 2016, tale bilancio è notevolmente aumentato attestandosi a 6 888 milioni di EUR di impegni programmati per sostenere la ricollocazione e il reinsediamento, l'integrazione e il rimpatrio e per mettere a punto l'attuazione della revisione del regolamento di Dublino. Tali importi sono stati erogati tramite i programmi nazionali, le azioni dell'Unione e l'assistenza emergenziale.

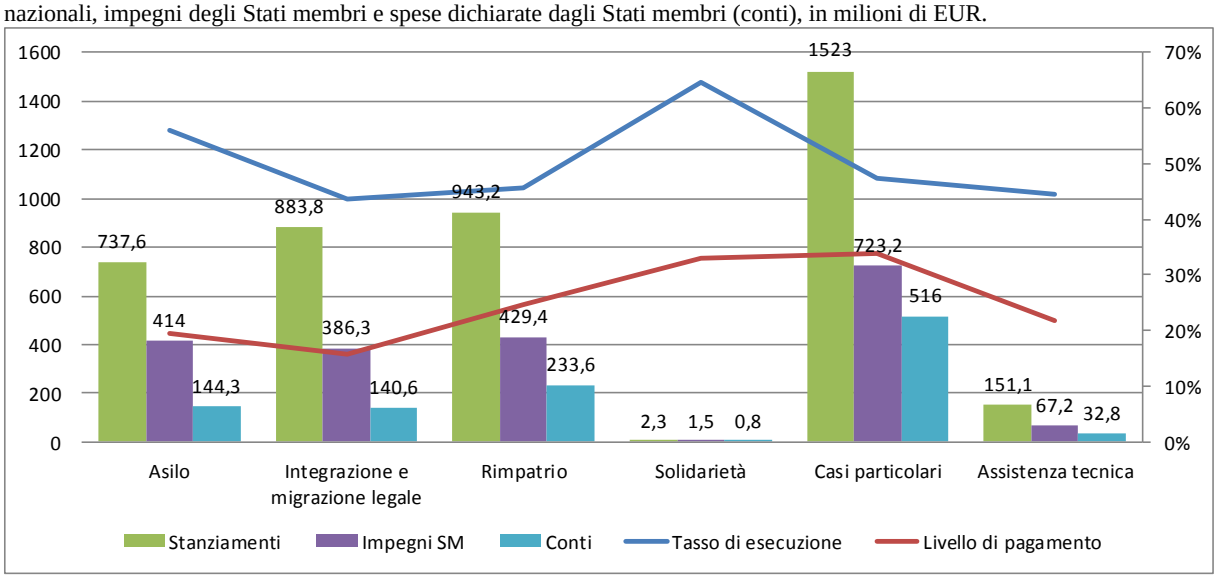
Attualmente, le risorse dell'AMIF sono quindi strutturate all'incirca come segue:

- 5 391 milioni di EUR, ovvero il 78%, programmati per i programmi nazionali;
- 462 milioni di EUR, ovvero il 7%, per le azioni dell'Unione diverse dall'assistenza emergenziale;
- 1 029 milioni di EUR, ovvero il 15%, per l'assistenza emergenziale.

Nell'ambito della gestione concorrente, gli Stati membri hanno stanziato il 17% (738 milioni di EUR) per l'obiettivo riguardante l'asilo, il 21% (884 milioni di EUR) per l'obiettivo riguardante l'integrazione e la migrazione legale, il 22% (943 milioni di EUR) per le misure di rimpatrio, lo 0,1% (2,3 milioni di EUR) per l'obiettivo riguardante la solidarietà, il 36% (1 523 milioni di EUR) per il reinsediamento e la ricollocazione, e il 4% (151 milioni di EUR) per l'assistenza tecnica. Tale dotazione (4 241 milioni di EUR) non tiene ancora conto delle risorse connesse alla revisione del regolamento di Dublino che devono ancora essere impegnate.

Facendo riferimento ai conti annuali per il 2017 presentati dagli Stati membri a metà febbraio 2018, il livello complessivo dei pagamenti ammonta al 25% (1 068 milioni di EUR) della dotazione totale, mentre il tasso di esecuzione[7] ammonta al 48% (2 022 milioni di EUR).

Figura 1: Tassi di esecuzione e di pagamento per obiettivo specifico e sulla base della dotazione globale per programmi nazionali, impegni degli Stati membri e spese dichiarate dagli Stati membri (conti), in milioni di EUR.



Entro la fine del 2017, erano stati stanziati 462 milioni di EUR tramite gestione diretta e indiretta a favore delle azioni dell'Unione e delle attività della rete europea sulle migrazioni riguardanti l'intero periodo di programmazione 2014-2020. Il 24% di tale importo è stato

[7] Il tasso di esecuzione descrive i progressi compiuti dagli Stati membri nell'avviare azioni e progetti specifici per attuare i propri programmi nazionali sul campo (impegni associati a un contratto). Tuttavia, il tasso di esecuzione non indica il livello di completamento delle azioni e dei progetti avviati. Inoltre, essendo gli Stati membri liberi di scegliere quando presentare le domande di pagamento (conti), il livello dei pagamenti non riflette i progressi compiuti dai programmi sul campo.

destinato a progetti relativi agli obiettivi specifici riguardanti l'asilo e la solidarietà, mentre il restante 76% è stato assegnato a progetti relativi agli obiettivi specifici in materia di migrazione legale, integrazione e rimpatrio.

2.2 ISF-BV

L'ISF-BV mira a garantire un elevato livello di sicurezza nell'UE facilitando i viaggi legittimi, e a conseguire i suddetti obiettivi tramite i) un controllo uniforme e di alto livello delle frontiere esterne e ii) il trattamento efficiente dei visti Schengen.

A partire dal 2009, le domande di visti per l'UE sono aumentate del 50% insieme a un aumento dei costi per il trattamento delle domande di visto. La crisi migratoria ha avuto ripercussioni anche sulla politica comune dell'UE in materia di visti con maggiori pressioni sul personale consolare a livello mondiale e una crescente esigenza di cooperazione in materia di migrazione irregolare e rimpatrio. L'applicazione di norme comuni in materia di visti è divenuta essenziale dato che i soggetti in possesso di un visto o titolo di soggiorno all'interno dell'area Schengen possono circolare liberamente da uno Stato membro all'altro. Pertanto, tutti gli Stati membri sono accomunati dall'interesse a garantire che la politica dei visti sia applicata in maniera efficiente e sicura. L'ISF-BV sostiene dunque, tramite questo specifico obiettivo, lo sviluppo delle capacità degli Stati membri al fine di dare sufficiente attuazione alla politica comune dei visti.

Un controllo efficiente alle frontiere è fondamentale per assicurare la libera circolazione dei cittadini dell'UE e dei cittadini di paesi terzi quali uomini d'affari, turisti o altri soggetti che soggiornano regolarmente sul territorio dell'UE, nonché per garantire la sicurezza interna. Dato che gli Stati membri periferici controllano una porzione significativa delle frontiere esterne dell'UE, le loro responsabilità in termini di controllo alle frontiere diventano sempre più gravose. A tal riguardo, l'ISF-BV, adempiendo a questo obiettivo specifico, sostiene l'ulteriore armonizzazione della gestione delle frontiere e lo scambio di informazioni tra Stati membri, così come tra Stati membri e l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (EBCGA). L'ISF-BV ha inoltre contribuito ad accrescere la solidarietà e la condivisione di responsabilità tra gli Stati membri, segnatamente cofinanziando attrezzature da mettere a disposizione durante le operazioni dell'EBCGA, ma anche introducendo cancelli per il controllo automatizzato alle frontiere e sviluppando costantemente l'EUROSUR.

Stato dell'attuazione

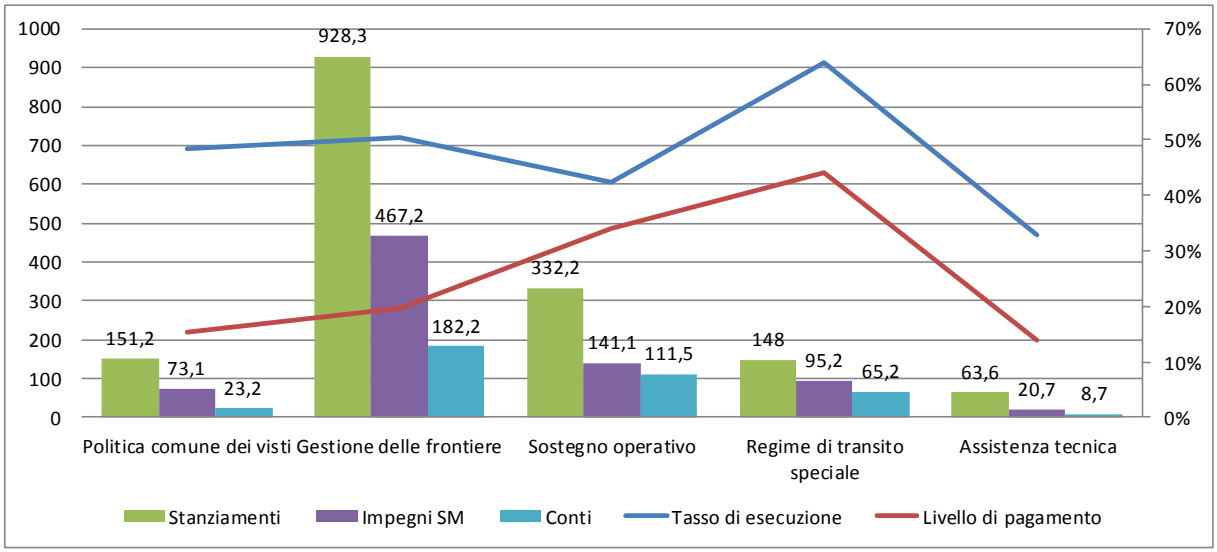
Il totale delle risorse per l'attuazione dell'ISF-BV durante il periodo 2014-2020 è stato inizialmente stimato a 2 760 milioni di EUR. Tale cifra è stata successivamente aggiornata a 2,61 miliardi di EUR e tiene conto della maggiore dotazione stanziata per le attrezzature EMAS e FRONTEX (cfr. sotto) e del trasferimento di una parte dei fondi destinati ai sistemi informatici per la gestione dei flussi migratori alle frontiere esterne (ad es. il sistema di ingressi/uscite e il sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS)) ad EU-Lisa. Circa il 65% del totale (1,6 miliardi di EUR) è destinato ai programmi nazionali. Tuttavia, l'importo del regime di transito speciale per la Lituania resta invariato. In risposta alle esigenze impreviste scaturite dalla crisi migratoria, l'importo destinato all'assistenza emergenziale è aumentato notevolmente, dall'1,3% iniziale al 14,8% del Fondo totale. D'altro canto, le azioni dell'Unione sono diminuite di un quarto per agevolare l'aumento di fondi per

l'assistenza emergenziale. Gli Stati membri hanno ricevuto ulteriori 192 milioni di EUR per acquistare le attrezzature da utilizzare nelle operazioni congiunte dell'EBCGA.

Gli Stati membri hanno destinato il 9% (151 milioni di EUR) all'obiettivo relativo alla politica comune dei visti, il 57% (928 milioni di EUR) all'obiettivo relativo alla gestione delle frontiere, il 21% (333 milioni di EUR) al sostegno operativo, il 9% (148 milioni di EUR) al regime di transito speciale e il 4% (64 milioni di EUR) all'assistenza tecnica (Figura 2).

Tenendo conto dei conti annuali per il 2017 presentati dagli Stati membri a metà febbraio 2018, il livello complessivo dei pagamenti ammonta al 24% (391 milioni di EUR) della dotazione totale, mentre il tasso di esecuzione ammonta al 49% (797 milioni di EUR).

Figura 2: Tassi di esecuzione e di pagamento per obiettivo specifico e sulla base della dotazione globale per programmi nazionali, impegni degli Stati membri e spese dichiarate dagli Stati membri (conti), in milioni di EUR



Per quanto riguarda la gestione diretta, al 30 giugno 2017, erano state finanziate 123 azioni (46 di assistenza emergenziale e 77 azioni dell'Unione) per un importo totale di 383 milioni di EUR durante i programmi di lavoro annuali 2014-2017. I fondi per l'assistenza emergenziale sono stati utilizzati da sette Stati membri (Bulgaria, Grecia, Francia, Croazia, Ungheria, Italia e Slovenia), un'agenzia dell'UE (Ufficio europeo di sostegno per l'asilo) e un'organizzazione internazionale (UNHCR). Le azioni dell'Unione sono state espletate tramite sovvenzioni (sia per visti che per frontiere per un totale di 7) e appalti (70 in totale di cui oltre la metà erano valutazioni Schengen).

Durante il periodo 2014-2017, la Commissione ha delegato gli incarichi di esecuzione del bilancio a tre enti: ad eu-LISA per la fase di prova del progetto pilota "frontiere intelligenti", al Centro internazionale per lo sviluppo delle politiche migratorie per lo strumento del "partenariato per la mobilità" e all'UNHCR per il sostegno alla Grecia per la messa a punto del meccanismo di ricollocazione/punti di crisi (hotspot), nonché per lo sviluppo della capacità di accoglienza dei richiedenti asilo.

2.3 ISF-P

L'ISF-P mira a garantire un elevato livello di sicurezza nell'UE sostenendo la lotta alla criminalità e tramite una gestione efficace dei rischi e delle crisi. Il Fondo si prefigge due obiettivi specifici: i) prevenzione della criminalità e ii) gestione dei rischi e delle crisi.

Nell'ambito dell'obiettivo di prevenzione della criminalità, l'ISF-P sostiene la lotta contro tutte le forme di criminalità, compresi il terrorismo e la criminalità organizzata, e contribuisce ad accrescere il coordinamento e la cooperazione tra diverse autorità di contrasto a livello nazionale e dell'UE, nonché con Europol e altre organizzazioni internazionali.

Nell'ambito dell'obiettivo di gestione dei rischi e delle crisi, l'ISF-P garantisce il rafforzamento, il miglioramento e l'efficienza della capacità degli Stati membri al fine di gestire efficacemente i rischi connessi alla sicurezza. Inoltre, tale obiettivo si concentra sulla necessità di preparare le infrastrutture critiche e le persone al rischio di qualsiasi attacco, in particolare di tipo terroristico. Sono stati registrati buoni progressi anche nell'introduzione dei sistemi che daranno esecuzione alla decisione Prüm sullo scambio automatizzato dei dati, alla direttiva sull'uso dei dati del codice di prenotazione, alla raccolta e allo scambio di dati biometrici nonché all'interconnessione tra i sistemi delle agenzie che si occupano di giustizia e affari interni come Europol.

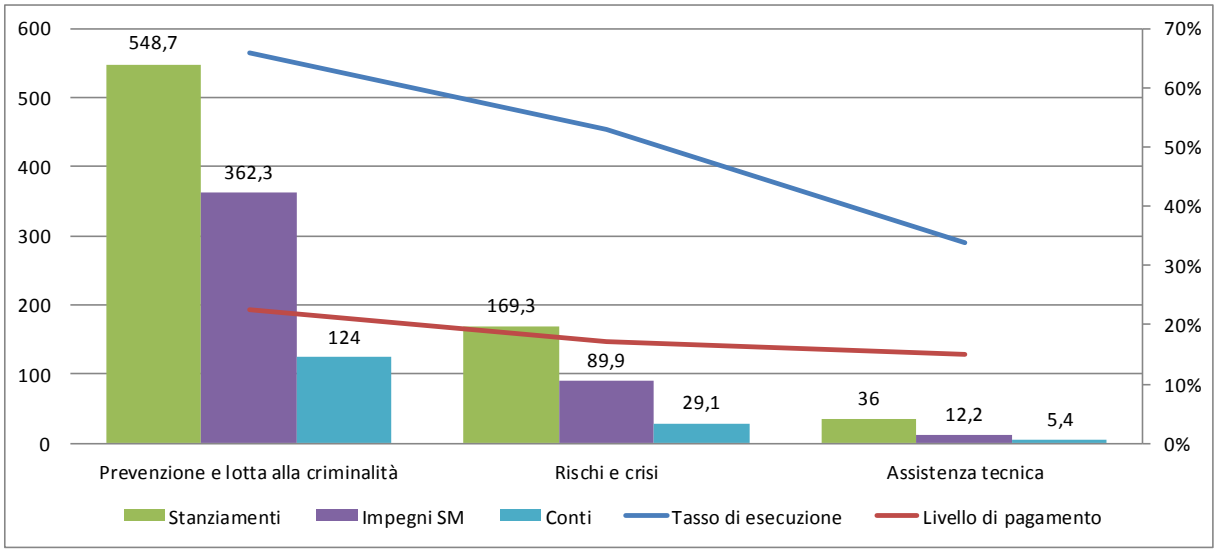
Stato dell'attuazione

Il totale delle risorse per l'attuazione dell'ISF-P durante il periodo 2014-2020 è stato inizialmente stimato a 1 004 milioni di EUR. In risposta alle inaspettate minacce alla sicurezza degli ultimi anni, il bilancio è stato integrato con ulteriori 70 milioni di EUR per sostenere gli Stati membri nell'attuazione della direttiva sull'uso dei dati del codice di prenotazione e con un supplemento di 22 milioni di EUR per sviluppare strumenti di scambio di informazioni e di interoperabilità.

Nell'ambito della gestione concorrente, gli Stati membri hanno destinato il 73% (549 milioni di EUR) all'obiettivo riguardante la prevenzione della criminalità e il 22% (169 milioni di EUR) all'obiettivo riguardante la gestione delle crisi e dei rischi, mentre il restante 5% (36 milioni di EUR) è stato stanziato per l'assistenza tecnica.

Inoltre, facendo riferimento ai conti annuali per il 2017 presentati dagli Stati membri a metà febbraio 2018, il livello complessivo dei pagamenti ammonta al 21% (158 milioni di EUR) della dotazione totale, mentre il tasso di esecuzione raggiunge il 62% (464 milioni di EUR).

Figura 3: Tassi di esecuzione e di pagamento per obiettivo specifico e sulla base della dotazione globale per programmi nazionali, impegni degli Stati membri e spese dichiarate dagli Stati membri (conti), in milioni di EUR



Nell'ambito della gestione diretta, è stato stanziato un importo complessivo di 122,5 milioni di EUR per le azioni dell'Unione e 6,5 milioni di EUR per l'assistenza emergenziale nei programmi di lavoro annuali 2014-2016[8]. Inoltre, 118,5 milioni di EUR di tale importo complessivo combinato (129 milioni di EUR) sono stati erogati nell'ambito della gestione diretta e 10,5 milioni di EUR nell'ambito della gestione indiretta. Durante i primi tre anni sono stati pubblicati nove inviti a presentare proposte e sono state concesse nove sovvenzioni dirette, per un totale di 12,6 milioni di EUR. Nel 2016 e 2017 è stata concessa assistenza emergenziale per cinque progetti al Belgio (2), alla Francia (1) e a Europol (2).

3 VALUTAZIONI INTERMEDIE

3.1 Limitazioni

La valutazione viene condotta a distanza di soli tre anni dall'istituzione dei fondi e di soli due anni dalla loro effettiva attuazione a causa dell'adozione tardiva degli atti giuridici. Gran parte dei progetti, che sono essenzialmente di natura pluriennale, è ancora in corso rendendo estremamente difficoltosa la relativa analisi. Pertanto, la valutazione intermedia non può fornire un quadro completo dei risultati e delle ripercussioni oppure trarre conclusioni definitive.

Un'altra limitazione è data dalla mancanza di parametri di riferimento per confrontare i risultati, principalmente perché l'AMIF e l'ISF sono i primi programmi relativi agli affari

[8] Il programma di lavoro annuale 2017 è stato adottato nel settembre 2017 e pertanto non rientra nel periodo di valutazione.

interni a godere di un quadro comune di monitoraggio e valutazione[9] e di una serie di indicatori (comuni, di risultato e di impatto). In generale, anche la qualità dei dati e delle relazioni annuali di attuazione degli Stati membri è risultata carente, in parte perché il quadro comune di monitoraggio e valutazione, insieme agli indicatori e a tutti gli orientamenti sulla valutazione, sono stati forniti solo in una fase successiva del processo (all'inizio del 2017).

3.2 Valutazione dell'AMIF

In termini di **efficacia**, l'AMIF ha svolto un ruolo importante nel migliorare i sistemi di asilo e nel rafforzare la capacità di accoglienza degli Stati membri. La crisi migratoria ha spinto gli Stati membri e la Commissione ad attribuire priorità agli investimenti nel settore dell'asilo, in particolare per migliorare le infrastrutture e i servizi di alloggio al fine di poter ospitare gli ingenti flussi di rifugiati e richiedenti asilo. Ad esempio, tra il 2013 e il 2017, il numero di persone all'interno dei gruppi destinatari di assistenza a titolo del Fondo è aumentato da 18 944 a 184 122. Inoltre, nel 2017 il numero di persone che hanno ricevuto formazione tramite il Fondo è salito a 7 031 rispetto al 2015 in cui vi erano meno di 1 000 persone.

Il Fondo ha anche registrato progressi significativi nei confronti dei soggetti più vulnerabili, tra cui i minori non accompagnati (il numero di posti adattati a questo gruppo è aumentato da 183 nel 2014 a ben 17 070 posti nel 2017) e i rifugiati e richiedenti asilo provenienti da regioni quali Africa settentrionale e Corno d'Africa, grazie a una migliore dotazione della dimensione esterna (16 azioni in vari paesi hanno ricevuto 30 milioni di EUR tramite due programmi di sviluppo e protezione regionale). Tuttavia la maggiore capacità di sviluppare, monitorare e valutare i sistemi di asilo non è adeguatamente dimostrata. Sebbene il programma di reinsediamento dell'UE abbia finora compiuto notevoli progressi, il Fondo ha contribuito in misura ridotta all'istituzione, allo sviluppo e all'attuazione di programmi di reinsediamento nazionali. Alla fine del 2017, quasi 26 000 persone erano state reinsediate nel quadro del programma di reinsediamento dell'UE e della dichiarazione UE-Turchia sull'ammissione legale (su un totale di 74 000 persone). Attualmente, l'81% dei 27 Stati membri che hanno usufruito dell'AMIF sta attuando il programma di reinsediamento, rispetto al solo 15% del periodo di finanziamento precedente.

L'AMIF ha ottenuto buoni risultati in materia di integrazione. È stata attribuita maggiore priorità alle misure di integrazione a breve termine (corsi introduttivi di educazione civica, di lingua, ecc.) rispetto alle misure a lungo termine (formazione professionale di base, istruzione continua, ecc.) Ad esempio, finora 1 432 612 cittadini di paesi terzi hanno ricevuto assistenza all'integrazione tramite il Fondo, mentre la percentuale di coloro che hanno ricevuto un permesso di soggiorno di lunga durata è salito dal 30% nel 2013 al 44% nel 2016. Per quanto riguarda l'obiettivo della migrazione legale, finora sono stati compiuti scarsi progressi, probabilmente a causa di fattori contestuali.

L'obiettivo relativo a strategie di rimpatrio eque, sostenibili ed efficaci ha acquisito un'importanza crescente in gran parte degli Stati membri e i rimpatri sia volontari che forzati sostenuti dal Fondo sono aumentati costantemente. Il numero di soggetti rimpatriati tramite il

[9] Regolamento delegato (UE) 2017/207 della Commissione, del 3 ottobre 2016, relativo al quadro comune di monitoraggio e valutazione istituito dal regolamento (UE) n. 514/2014 recante disposizioni generali sul Fondo asilo, migrazione e integrazione e sullo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi (GU L 33 dell'8.2. 2017, pag. 1).

cofinanziamento del Fondo è salito da 5 904 nel 2014 a 39 888 nel 2015, scendendo a 36 735 nel 2017; il numero di persone rimpatriate volontariamente dietro assistenza del Fondo è decuplicato e il numero di allontanamenti cofinanziati dal Fondo ha toccato un picco di 6 065 nel 2016 rispetto ai soli 10 del 2013.

È stato possibile rafforzare la solidarietà e la condivisione di responsabilità tra gli Stati membri soprattutto grazie all'assistenza emergenziale, ai meccanismi di ricollocazione e ai programmi di reinsediamento dell'UE.

L'assistenza emergenziale dell'AMIF ha svolto un ruolo fondamentale nel sostenere gli Stati membri durante la crisi migratoria del 2015 e nel periodo successivo, e si è dimostrata uno strumento formidabile per rafforzare la solidarietà e agevolare una risposta più rapida e mirata alla crisi.

Per quanto riguarda la **pertinenza**, dalle valutazioni del programma SOLID è emersa l'esigenza di compiere ulteriori passi avanti nell'allineamento delle priorità con le necessità, segnatamente nel settore dell'asilo. L'AMIF ha provveduto a colmare tale lacuna e si è dimostrato sufficientemente flessibile, ampio e di vasta portata nel rispondere alle diverse esigenze, e gran parte dei programmi nazionali continua a essere in linea con le esigenze degli Stati membri. Tuttavia, durante il periodo di attuazione gli Stati membri hanno riscontrato esigenze diverse e mutevoli che richiedono un eventuale adeguamento delle modalità di ripartizione nel corso del periodo di attuazione, ad esempio adattando il criterio di ripartizione e tramite una revisione intermedia più efficace.

Durante le fasi di progettazione, pianificazione e programmazione del Fondo sono state adottate misure per garantire la **coerenza** e la complementarità con altri strumenti finanziari dell'UE e con le principali strategie pertinenti dell'UE. Durante la fase di attuazione, i servizi della Commissione hanno collaborato attivamente tra loro e con gli Stati membri, perlopiù in contesti ad hoc, per garantire che i fondi dell'UE con obiettivi analoghi fossero impiegati in maniera coordinata. A livello nazionale, la maggior parte degli Stati membri ha garantito coerenza e complementarità istituendo meccanismi di coordinamento, principalmente comitati di sorveglianza composti da diverse autorità coinvolte nell'attuazione del Fondo.

Sembra tuttavia sembra sussistere un margine di miglioramento per quanto riguarda la comunicazione necessaria per assicurare la coerenza interna (tra strumenti dell'AMIF), poiché i beneficiari non sono sufficientemente al corrente delle azioni dell'Unione e dell'assistenza emergenziale. Ciononostante non sono stati riscontrati numerosi episodi di incoerenza, sovrapposizioni e duplicazioni, sia internamente che esternamente.

Nel complesso, l'AMIF ha generato un **valore aggiunto** significativo per l'UE, nonostante le dimensioni relativamente ridotte dei fondi rispetto alle imponenti sfide causate dalla crisi che si sono presentate in questo periodo. Il principale vantaggio a livello dell'UE emerge dalla dimensione transnazionale di determinate azioni (azioni specifiche, azioni dell'Unione e la rete europea sulle migrazioni), nonché dalla condivisione degli oneri a livello dell'UE, in particolare con il sostegno dell'assistenza emergenziale e del meccanismo di ricollocazione nell'ambito dei programmi nazionali, che confermano entrambi l'effettiva applicazione del principio di solidarietà.

L'AMIF ha apportato un significativo valore aggiunto per l'UE: i) garantendo l'effettiva ed efficiente gestione dei flussi migratori a livello dell'UE (effetti di volume), ii) ottimizzando le procedure relative alla gestione della migrazione e aumentando il know-how e lo sviluppo delle capacità (effetti dei processi), iii) consentendo agli Stati membri di raggiungere un

maggior volume di migranti, richiedenti asilo, rifugiati e cittadini di paesi terzi (effetti di portata), iv) introducendo innovazioni sviluppate a livello nazionale ed europeo (effetti di ruolo), sebbene in misura minore.

L'assenza dei finanziamenti AMIF avrebbe compromesso la qualità della risposta dell'UE alla crisi migratoria e la capacità degli Stati membri di collaborare e adottare soluzioni. Un'interruzione del sostegno avrebbe potuto significare i) azioni di portata ridotta e di qualità inferiore, ii) ritardi nell'attuazione o iii) addirittura l'interruzione delle azioni, anche nel quadro dell'applicazione dei principi di solidarietà e fiducia reciproca.

L'AMIF ha garantito la **sostenibilità** tramite meccanismi di controllo messi in atto durante le fasi di programmazione e attuazione in gran parte degli strumenti, anche se è stata garantita in minor misura dall'assistenza emergenziale per via della natura delle azioni. È possibile aumentare la considerazione accordata ai criteri di sostenibilità durante la progettazione degli interventi dell'AMIF, facendo propri e trasformando sistematicamente gli insegnamenti appresi in normative, prassi e procedure nazionali per evitare di ricorrere al finanziamento dei medesimi prodotti (meno innovativi).

La sostenibilità degli effetti delle azioni potrebbe variare a seconda delle aree di interesse (i risultati di integrazione e asilo possono essere duraturi se affrontano esigenze a lungo termine, mentre i risultati in materia di rimpatrio sono maggiormente sostenibili se fondati su programmi di rimpatrio volontario e se sostenuti da azioni volte alla reintegrazione).

3.3 Valutazione dell'ISF-BV

Per quanto riguarda l'**efficacia**, l'ISF-BV è ritenuto efficace sia nel settore della politica comune dei visti che della gestione integrata delle frontiere. Il Fondo ha contribuito ad i) agevolare gli spostamenti legittimi promuovendo le capacità nazionali degli Stati membri cofinanziando l'acquisto di attrezzature per verificare l'autenticità dei documenti utilizzati per le domande di visto, lo sviluppo di sistemi informatici per coordinare le domande di visto, nonché ad ii) acquistare attrezzature di sicurezza per le rappresentanze consolari nei paesi terzi. Nonostante la raccomandazione nella valutazione ex post del Fondo per le frontiere esterne di aumentare il tasso di cofinanziamento, il contributo del Fondo nei confronti della cooperazione consolare è stato limitato in molti Stati membri a causa dei ritardi nell'avvio dell'attuazione. Lo sviluppo di una politica comune dei visti è stato altresì incentivato istituendo e gestendo sistemi informatici, come il sistema d'informazione visti nazionale, a cui è stata attribuita particolare rilevanza.

Il Fondo ha contribuito all'efficacia dei controlli alle frontiere esterne sostenendo misure incentrate sull'acquisto, l'ammodernamento, l'aggiornamento e la sostituzione delle attrezzature di controllo e sorveglianza alle frontiere (ad esempio, dispositivi di controllo dei documenti, apparecchiature per le comunicazioni). La capacità di gestione delle frontiere è stata migliorata introducendo cancelli per il controllo automatizzato alle frontiere in modo da accelerare i controlli ai valichi di frontiera connessi a sistemi informatici nazionali e internazionali, rendendo così lo scambio di informazioni più efficiente. Lo sviluppo del sistema d'informazione visti ha contribuito in modo fondamentale al conseguimento di una politica comune dei visti. Una formazione adeguata ha consentito altresì di armonizzare le pratiche di emissione dei visti, fornendo al personale consolare informazioni tecniche e aggiornate in materia di visti e dei relativi sistemi.

Nonostante la crisi migratoria e della sicurezza, il Fondo ha sostenuto efficacemente l'attuazione della gestione integrata delle frontiere, come indicato dall'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), del regolamento ISF-BV. Finora sono stati impiegati 200 milioni di EUR in azioni specifiche per finanziare l'acquisto di attrezzature per l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera da parte di 14 Stati membri, da utilizzare nelle operazioni congiunte coordinate dall'Agenzia. In tal modo è aumentata la solidarietà tra gli Stati membri e si è contribuito allo sviluppo dell'EUROSUR e dei sistemi informatici di gestione delle frontiere.

Il Fondo ha agevolato la cooperazione tra Stati membri e tra gli Stati membri e l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, e ha consentito l'acquisto di attrezzature da impiegare nelle operazioni dell'Agenzia.

Per quanto riguarda la gestione diretta, è estremamente difficile trarre conclusioni sull'efficacia delle sovvenzioni di azioni concesse nel quadro delle azioni dell'Unione o dell'assistenza emergenziale dato che pochissime azioni sono state portate a termine nel periodo interessato dalla valutazione intermedia. L'assistenza emergenziale è stata impiegata in sette Stati membri, soprattutto in Grecia, Italia e Bulgaria, e hanno svolto un ruolo fondamentale nel rispondere alle esigenze di emergenza all'inizio del periodo e nel colmare il deficit di finanziamento fino all'adozione dei programmi nazionali (ad esempio, nel caso di uno Stato membro, l'importo del sostegno per l'assistenza emergenziale negli anni 2014-2017 è stato tre volte superiore allo stanziamento da parte del programma nazionale per l'intero periodo 2014-2020).

La logica e gli obiettivi iniziali del Fondo continuano a essere **pertinenti** all'indomani della crisi migratoria. Sono stati messi in atto meccanismi idonei ad affrontare l'evoluzione delle esigenze sia in fase di programmazione che di attuazione. La flessibilità offerta dal Fondo, in termini di trasferimento di denaro tra diversi obiettivi, ha contribuito a rispondere alle mutevoli esigenze. Tuttavia, agli Stati membri occorrerebbe ulteriore flessibilità, che potrebbe essere garantita non imponendo più stanziamenti minimi di fondi per determinati obiettivi e riducendo il numero di obiettivi nazionali.

Il Fondo è ritenuto **coerente** con altri interventi nazionali e dell'UE. Coerenza e complementarità con altri strumenti di finanziamento dell'UE sono state assicurate tramite meccanismi di coordinamento in fase di programmazione, in seguito messi in atto in fase di attuazione. Gran parte degli Stati membri ha adottato diversi meccanismi di coordinamento per garantire la coerenza con interventi analoghi condotti nell'ambito di altri fondi dell'UE. Non è stata riscontrata alcuna sovrapposizione tra l'ISF-BV e gli interventi nazionali in materia di visti e frontiere. La coerenza nell'attuazione con altri programmi dell'UE potrebbe essere migliorata. Dato che il programma dell'UE Dogana 2020 e l'ISF-BV condividono obiettivi comuni in materia sia di sicurezza che di formazione, sono stati individuati potenziali ambiti di sinergia, anche se esiste un margine di miglioramento nel coordinamento tra le due iniziative.

Il Fondo ha garantito un **valore aggiunto per l'UE** attraverso investimenti innovativi nelle infrastrutture e nelle attrezzature e ha sostenuto la cooperazione tra gli Stati membri. Le attività di formazione rese possibili dal Fondo hanno contribuito all'armonizzazione delle pratiche tra gli Stati membri. Sarebbe stato possibile ottenere un maggiore valore aggiunto per l'UE nei settori della cooperazione consolare, della cooperazione con i paesi terzi e dei sistemi informatici.

Poiché i sistemi informatici su vasta scala necessitano di ingenti investimenti, è probabile che, senza un intervento dell'UE, i sistemi informatici nazionali avrebbero continuato a differire tra loro, compromettendo così la capacità dell'UE di conseguire gli obiettivi generali della politica in materia di visti e frontiere. Nel settore dei visti, il ricorso alle nuove tecnologie ha apportato un valore aggiunto in termini di efficienza nel trattamento dei visti, migliorando lo scambio di dati e di informazioni tra gli Stati membri e all'interno degli stessi. Nel settore delle frontiere, il valore aggiunto per l'UE si è tradotto nello sviluppo di moderne tecnologie interoperabili, che hanno migliorato l'efficienza e la velocità del sistema d'informazione Schengen e del sistema d'informazione visti, rafforzando così l'interconnessione con i partner Schengen che ha contribuito a controlli e a un monitoraggio delle frontiere più rigorosi. Gli investimenti nel miglioramento dell'interoperabilità dei sistemi informatici sono dunque considerati necessari.

La **sostenibilità** delle azioni finanziate a titolo dell'ISF-BV risiede nella continuità dei finanziamenti dell'UE dal momento che i finanziamenti nazionali non sembrano sufficienti a garantire il medesimo livello di investimenti. In particolare, gli investimenti in infrastrutture, impianti e sistemi informatici risultano relativamente sostenibili in quanto solitamente comportano costi di manutenzione contenuti rispetto agli investimenti iniziali. Anche le attività di formazione rivestono un ruolo importante nel garantire la sostenibilità delle azioni a lungo termine.

3.4 Valutazione dell'ISF-P

Occorre rilevare che l'ISF-P è il primo programma di finanziamento dell'UE che si occupa di cooperazione di polizia, di lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata e il terrorismo, nonché della gestione delle crisi e dei rischi ad essere attuato anche tramite la condivisione di responsabilità con gli Stati membri (modalità di gestione concorrente), dato che i fondi dei programmi precedenti CIPS e ISEC venivano erogati esclusivamente da parte della Commissione (gestione diretta).

Il Fondo si è dimostrato in linea di massima **efficace** e ha contribuito a migliorare la sicurezza nell'UE tramite la prevenzione e la lotta alle gravi forme di criminalità organizzata transfrontaliera, compreso il terrorismo, nonché attraverso il coordinamento e la cooperazione tra le autorità di contrasto. La cooperazione è stata garantita tramite lo scambio di informazioni sulla criminalità transfrontaliera, l'istituzione di reti e progetti transnazionali e la partecipazione degli Stati membri a squadre investigative comuni e al ciclo programmatico della piattaforma multidisciplinare europea di lotta alle minacce della criminalità (EMPACT). Le azioni nazionali finanziate a titolo dell'ISF-P hanno contribuito altresì a migliorare le capacità e le risorse umane, specialmente finanziando la formazione e assunzione di personale aggiuntivo.

In termini di risultati, le azioni summenzionate finanziate nell'ambito della gestione concorrente hanno contribuito ad azioni di smantellamento dei gruppi della criminalità organizzata, specialmente tramite i) sequestro di contanti (oltre 1,6 miliardi di EUR), ii) chiusura di siti web, iii) arresti, iv) sequestro di beni rubati (per un valore di oltre 90 milioni d EUR) e v) sequestro di stupefacenti quali eroina e cocaina (oltre 4 milioni).

Il Fondo ha altresì contribuito a migliorare la capacità degli Stati membri di gestire efficacemente le crisi e i rischi connessi alla sicurezza e, in minor misura, di proteggere

persone e infrastrutture critiche dagli attacchi terroristici e da altri incidenti relativi alla sicurezza.

I dati a disposizione dimostrano che il Fondo ha contribuito a stimolare le capacità degli Stati membri di elaborare valutazioni esaustive dei rischi e delle minacce, sebbene il numero di progetti finanziati dall'ISF-P a livello nazionale e dell'UE sia relativamente basso. I progetti si sono concentrati, ad esempio, sulla protezione delle infrastrutture critiche, sullo sviluppo di sistemi di informazione e di conoscenze sugli esplosivi, sulla formazione per individuare i possibili "combattenti stranieri" e sull'elaborazione di analisi sulle minacce derivanti da eventi chimici, biologici, radiologici, nucleari ed esplosivi (CBRN-E).

Il coordinamento e la cooperazione tra Stati membri, Europol o altri organismi pertinenti dell'UE è stato agevolato dallo sviluppo di sistemi di informazione, di interconnessioni tra le banche dati e di applicazioni delle autorità di contrasto, nonché dalla messa in atto di piattaforme per lo scambio di informazioni. In particolare, gli Stati membri hanno fatto ricorso al Fondo per adempiere ai propri obblighi relativi all'attuazione degli strumenti giuridici dell'UE quali il trattato di Prüm e la direttiva sull'uso dei dati del codice di prenotazione.

Per quanto riguarda le azioni dell'Unione, sono state finanziate numerose azioni nell'ambito dell'allarme rapido e della cooperazione sulla prevenzione delle crisi, come, ad esempio, la rete ATLAS che punta a rafforzare la preparazione e l'efficacia delle unità speciali d'intervento tramite esercitazioni e altri scambi transfrontalieri, anche in situazioni di crisi e per l'acquisizione e la condivisione di attrezzature tattiche a sostegno di operazioni speciali.

Nonostante i finanziamenti disponibili nel quadro dell'ISF-P, gli Stati membri hanno registrato scarsi progressi in termini di i) rafforzamento della capacità amministrativa e operativa degli Stati membri di proteggere le infrastrutture critiche, ii) protezione delle vittime e iii) sviluppo di progetti di formazione e programmi di scambio. Sono stati registrati scarsi progressi anche in termini di cooperazione con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali, sebbene gran parte dei progetti relativi a tali obiettivi operativi sia tuttora in corso. In termini di protezione delle vittime, le azioni attuate si sono incentrate sul traffico di esseri umani, così come sulle vittime di terrorismo e sugli abusi sui minori, sulla violenza domestica, sul narcotraffico e sui reati finanziari.

All'indomani della crisi migratoria e della sicurezza, la logica e gli obiettivi iniziali del Fondo continuano a essere **pertinenti**. Sono stati messi in atto meccanismi idonei ad affrontare l'evoluzione delle esigenze sia in fase di programmazione che di attuazione. Nei programmi nazionali, gli Stati membri hanno individuato i settori strategici pertinenti inseriti nel ciclo programmatico dell'EMPACT. Tuttavia, alcuni scelgono anche di concentrarsi su un settore per loro problematico: stupefacenti, traffico di esseri umani, criminalità informatica, criminalità finanziaria o corruzione.

La flessibilità offerta dal Fondo, in termini di trasferimento di finanziamenti tra i diversi obiettivi, ha contribuito a rispondere alle mutevoli esigenze. Tuttavia, gli Stati membri apprezzerebbero un'ulteriore flessibilità, che potrebbe essere conseguita non imponendo più stanziamenti minimi di fondi per gli obiettivi e riducendo il numero di obiettivi nazionali.

Il Fondo è ritenuto **coerente** e i suoi obiettivi sono complementari rispetto ad altre politiche nazionali. La coerenza e complementarità del Fondo con altri strumenti di finanziamento dell'UE sono state garantire in fase di progettazione, programmazione e attuazione. Sono stati messi in atto meccanismi di coordinamento per garantire la coerenza e la complementarità in

fase di attuazione. I comitati di sorveglianza e le autorità competenti hanno un ruolo centrale nel garantire la coerenza e diverse modalità di attuazione si sono dimostrate reciprocamente complementari. Esiste tuttavia un margine di miglioramento in relazione alle agenzie dell'UE e alla coerenza interna in quanto i beneficiari non sono pienamente consapevoli delle azioni e dei progetti portati avanti nel quadro dell'ISF.

Nel complesso, il Fondo ha garantito un **valore aggiunto per l'UE** in termini di miglioramento della cooperazione transfrontaliera, condivisione di conoscenze e migliori prassi, fiducia tra le autorità di contrasto degli Stati membri e attuazione delle politiche principali dell'UE (effetti di processo).

Il Fondo ha contribuito ad ampliare la portata e a migliorare la qualità delle azioni in termini di investimenti in settori non prioritari o estremamente specializzati. L'acquisto di apparecchiature all'avanguardia ha stimolato le capacità delle autorità nazionali di condurre interventi specializzati di più ampia portata. Il Fondo ha consentito altresì di ampliare le tipologie di scambio di informazioni e di formazione delle autorità di contrasto (effetti di portata).

È stato dimostrato che il Fondo ha contribuito all'armonizzazione della ricerca a livello dell'UE in materia di prevenzione della criminalità, e ha consentito di aumentare gli investimenti e di concentrarsi su misure a lungo termine in questo settore. Ha altresì permesso investimenti di notevole entità, segnatamente in sistemi informatici, formazione e attrezzature specialistiche (effetti di volume).

L'assenza dei finanziamenti ISF-P avrebbe compromesso sia la qualità della risposta dell'UE alla cooperazione transfrontaliera che la capacità degli Stati membri di attuare soluzioni innovative (effetti di ruolo).

Durante il periodo di finanziamento precedente, i programmi ISEC e CIPS presentavano una marcata dimensione transnazionale in quanto la cooperazione transnazionale era un prerequisito per il finanziamento. Tuttavia, la distribuzione geografica delle organizzazioni coordinatrici e partner che ricevevano i finanziamenti era estremamente irregolare e concentrata solo in alcuni Stati membri. Introducendo la modalità della gestione concorrente (inizialmente il 60% del programma totale e oltre il 70% a seguito delle integrazioni), l'ISF-P ha ottenuto una migliore copertura geografica in tutti gli Stati membri, sebbene le azioni dell'Unione siano ancora caratterizzate dal medesimo squilibrio geografico presente nei fondi precedenti.

La **sostenibilità** del Fondo è stata garantita tramite l'allineamento e la complementarità delle azioni con le misure messe a punto in risposta alle priorità nazionali o ai requisiti dell'UE. Misure e meccanismi globali che garantissero la sostenibilità sono stati messi in atto durante le fasi di programmazione e attuazione nell'ambito della gestione concorrente e diretta. Tuttavia, essendo gran parte dei progetti ancora in corso di attuazione, è difficile stabilire se gli effetti sui gruppi destinatari e sui settori specifici saranno realmente duraturi.

3.5 Efficienza, semplificazione e riduzione dell'onere amministrativo

Per quanto riguarda l'**efficienza**, nel complesso e limitatamente ai dati disponibili, dalla valutazione è emerso che i risultati dei fondi sono stati conseguiti a costi ragionevoli in termini di risorse sia umane che finanziarie. Tuttavia, gran parte degli Stati membri si trova a dover affrontare problemi riguardanti gli orientamenti dell'UE, gli indicatori comuni e il

calendario di rendicontazione/monitoraggio. Nonostante i miglioramenti in termini di semplificazione, l'onere amministrativo percepito può essere considerato un fattore che compromette l'efficienza.

L'unica serie di procedure stabilita nel regolamento orizzontale (UE n. 514/2014) per tutti gli ambiti interessati dai fondi e sia per l'AMIF che per l'ISF si è rivelata utile ai fini della **semplificazione**. L'opzione di costo semplificata è stata utilizzata solo in alcuni Stati membri che l'hanno ritenuta efficace per **ridurre l'onere amministrativo**. Tuttavia, le misure attuate dai fondi per semplificare e ridurre l'onere amministrativo hanno raggiunto solo in parte gli obiettivi previsti. Nonostante i miglioramenti in termini di semplificazione, attualmente non è possibile dimostrare che vi sia stata una riduzione significativa dell'onere amministrativo. Le misure di monitoraggio, rendicontazione e verifica continuano a essere percepite come onerose e gli Stati membri hanno richiesto ulteriori indicazioni su come conformarsi ai requisiti dell'UE. I requisiti di rendicontazione e l'irrilevanza di alcuni indicatori comuni si vanno anch'essi ad aggiungere all'onere amministrativo.

4 REVISIONE INTERMEDIA

La presente relazione sulla valutazione intermedia comprende, ai sensi dell'articolo 57 del regolamento (UE) n. 514/2014, una valutazione della revisione intermedia prevista per tutti e tre i fondi.

Il processo generale è stato avviato nel giugno del 2017 con un questionario di valutazione dei bisogni inviato agli Stati membri. L'obiettivo era di consentire agli Stati membri di valutare se e in che misura i programmi nazionali necessitassero di una revisione, così come di analizzare le relative esigenze (finanziarie) per il restante periodo 2018-2020. Il questionario era accompagnato da una nota riassuntiva dei principali sviluppi nelle politiche dell'UE degli ultimi anni, che dovrebbe essere presa in considerazione nel valutare le esigenze future. La Commissione ha quindi analizzato dettagliatamente le risposte degli Stati membri e sono stati organizzati dialoghi bilaterali tra la Commissione e la maggior parte degli Stati membri per discutere nel dettaglio lo stato di attuazione dei fondi, le esigenze espresse e la previsione per gli ultimi anni.

A seguito di tali discussioni, è stata stanziata un'ulteriore dotazione a specifica di 128 milioni di EUR per i programmi nazionali, da distribuire nel quadro della revisione intermedia, intesa esclusivamente per lo strumento per le frontiere e i visti, conformemente alla base giuridica di tale strumento. Ciò è dovuto in particolare al fatto che non sono stati previsti ulteriori finanziamenti per l'AMIF e l'ISF-P e perché gran parte dei programmi nazionali degli Stati membri nell'ambito di questi due fondi è stata ripetutamente rivista negli ultimi anni a causa della crisi migratoria e della sicurezza.

In conclusione, la revisione intermedia ha consentito di riallineare le priorità dei programmi nazionali alle nuove iniziative strategiche e di adeguarsi alla situazione attuale a livello di sicurezza, frontiere e migrazione. Si è rivelata, tuttavia, estremamente pertinente per l'ISF-BV, nell'ambito del quale è stata concessa una dotazione supplementare che ha consentito di puntare nuovamente l'attenzione su determinate priorità ed esigenze specifiche a livello di Stato membro. Inoltre, le esigenze finanziarie degli Stati membri espresse in tale contesto (richiesta di ulteriori finanziamenti nel progetto di bilancio per il 2019 nell'ambito dei

rimpatri e dei punti di crisi (hotspot)) saranno attentamente valutate durante le procedure di bilancio annuali.

5 CONCLUSIONI E PROSPETTIVE FUTURE

5.1 Efficacia

I fondi sono stati ritenuti essenzialmente efficaci e si sono dimostrati nel complesso strumenti importanti per la gestione di situazioni difficili in termini di migrazione e sicurezza, nonostante il crescente numero di sfide cui hanno dovuto far fronte.

L'**AMIF** si è dimostrato uno strumento importante nella gestione della difficile situazione attuale, offrendo sia sostegno di emergenza a breve termine che consentendo uno sviluppo più a lungo termine delle capacità in materia di asilo, integrazione e rimpatrio. L'AMIF ha in particolar modo contribuito a rafforzare le capacità di accoglienza e trattamento degli Stati membri in risposta alla sfida dei flussi migratori. Sebbene finora i progressi registrati nel settore della migrazione legale siano stati alquanto limitati, gli Stati membri hanno invece compiuto discreti passi avanti nel settore dell'integrazione, oltre che nello sviluppo delle capacità. Alle misure di integrazione a breve termine è stata attribuita priorità a lungo termine, i cui risultati non sono ancora visibili in quanto l'integrazione è un processo che richiede tempo. Il Fondo ha contribuito all'aumento costante dei tassi di rimpatrio.

L'**ISF-BV** ha dimostrato la sua efficacia contribuendo ad agevolare i viaggi legittimi. Il contributo del Fondo alla cooperazione consolare e al rafforzamento della cooperazione con i paesi terzi è stato invece limitato. Ha sostenuto altresì lo sviluppo di una politica comune dei visti attraverso la formazione, nonché tramite l'introduzione e la gestione di sistemi informatici (in particolare, il sistema d'informazione visti).

L'ISF-P ha contribuito a migliorare la sicurezza nell'UE rafforzando le capacità degli Stati membri nella prevenzione e nella lotta alle gravi forme di criminalità organizzata transfrontaliera, compreso il terrorismo, attraverso: i) azioni mirate contro i reati economici e finanziari, la criminalità informatica e il narcotraffico, ii) investimenti in sistemi informatici e attrezzature operative, iii) cooperazione tra gli Stati membri quali la partecipazione a squadre investigative comuni e iv) il ciclo programmatico dell'EMPACT.

Nel settore dei rischi correlati alla sicurezza e delle crisi, l'ISF-P ha contribuito a migliorare la capacità degli Stati membri di gestire efficacemente i rischi relativi alla sicurezza e le crisi tramite i) l'elaborazione di valutazioni esaustive dei rischi e delle minacce, ii) l'introduzione di sistemi di allarme rapido settoriali, iii) meccanismi di cooperazione e iv) l'aggiornamento e l'acquisto di attrezzature che consentano una migliore risposta alle situazioni di crisi o di emergenza.

5.2 Efficienza

I dati disponibili suggeriscono che, nel complesso, i risultati dei fondi sono stati conseguiti a costi ragionevoli in termini di risorse sia umane che finanziarie, con alcune limitazioni. L'efficienza è stata garantita tramite l'acquisizione di notevoli conoscenze e competenze con l'esperienza maturata nei progetti precedenti e la flessibilità dei programmi nazionali.

Gli Stati membri ritengono che alcuni elementi abbiano avuto ripercussioni negative sull'efficienza: l'obbligo di destinare percentuali minime agli obiettivi nazionali, relazioni complesse e ricorrenti, indicatori comuni non adeguatamente sviluppati e il disallineamento dei calendari di rendicontazione e monitoraggio.

In generale, le azioni di assistenza emergenziale e le azioni dell'Unione, nonché le azioni di gestione indiretta hanno raggiunto i relativi obiettivi a costi ragionevoli in termini di risorse umane e finanziarie.

5.3 Semplificazione e riduzione dell'onere amministrativo

L'AMIF e l'ISF hanno consentito una semplificazione rispetto al passato, sebbene in questa fase sussistano scarsi elementi a dimostrazione di una riduzione significativa dell'onere amministrativo. La programmazione pluriennale ha consentito di rispondere alle esigenze emergenti nell'arco dei relativi sette anni e di gestire ingenti investimenti nel lungo termine. Nel complesso, gran parte delle misure innovative (ad esempio, opzioni di costo semplificate, programmazione pluriennale, sistema di controllo e gestione semplificato) è stata considerata particolarmente vantaggiosa e ha condotto alla semplificazione, sebbene siano stati richiesti ulteriori orientamenti (ad esempio, l'opzione di costo semplificata è percepita come positiva anche se i suoi vantaggi non sono ancora stati chiaramente esposti ai beneficiari che sono, pertanto, restii a farvi ricorso). Nonostante la maggiore semplificazione, le norme e le procedure nazionali applicabili nell'ambito dei programmi nazionali sembrano aver determinato una quantità moderata di oneri amministrativi. Per quanto riguarda la gestione diretta, le procedure si sono dimostrate appropriate, chiare e trasparenti, senza generare ulteriori oneri per gli Stati membri o per i beneficiari.

5.4 Pertinenza

I fondi, le relative priorità e gli obiettivi definiti nei regolamenti specifici, nonché nell'ambito del lavoro annuale, sono risultati essere ancora pertinenti, atti a rispondere alle esigenze degli Stati membri nonostante la diversità e i mutamenti dei contesti nazionali. Vista la crisi migratoria e di sicurezza, occorre notare che sono stati necessari ingenti rafforzamenti di bilancio che hanno portato il bilancio iniziale di 6,9 miliardi di EUR per il periodo di programmazione 2014-2020 a 10,8 miliardi di EUR. L'assistenza emergenziale (in misura maggiore a quanto inizialmente previsto) ha contribuito a garantire la pertinenza dei fondi.

Tra i principali meccanismi individuati per garantire la pertinenza dei fondi figuravano i) il dialogo politico[10] e il metodo consultivo adottato in fase di programmazione, ii) il ruolo di monitoraggio svolto sia dalle autorità responsabili che dai comitati di sorveglianza, iii) la possibilità di mettere in atto adeguamenti di bilancio e trasferimenti e iv) la revisione intermedia.

Nonostante sia stata dimostratala pertinenza dei fondi, è stato rilevato che occorre maggiore flessibilità per l'attuazione dei programmi nazionali. La principale problematica emersa

[10] I dialoghi politici con gli Stati membri sono stati avviati per la prima volta in preparazione dei programmi nazionali pluriennali per l'AMIF e l'ISF e hanno svolto un ruolo importante nell'avvio del processo di elaborazione dei programmi nazionali, affrontando, tramite un approccio olistico, tutti gli elementi del programma nazionale di uno Stato membro con un dibattito esaustivo sugli obiettivi politici dell'UE e le priorità nazionali.

riguardava la frammentazione delle azioni nell'ambito degli obiettivi nazionali multipli che impediva la messa in comune di risorse destinate alle priorità principali e rendeva difficile attuare progetti con obiettivi trasversali. Inoltre, la definizione degli stanziamenti all'inizio del periodo di programmazione, sulla base dei dati statistici, non riflette i cambiamenti delle esigenze degli Stati membri durante il periodo di attuazione.

5.5 Coerenza e complementarità

I fondi sono stati coerenti e complementari rispetto ad altri fondi e iniziative e non sono state riscontrate né sovrapposizioni né duplicazioni. Gli strumenti interni (programmi nazionali, assistenza emergenziale, ecc.) si integrano a vicenda così come integrano altri strumenti di finanziamento dell'UE (come i Fondi strutturali e d'investimento europei) e i bilanci nazionali.

Gran parte degli Stati membri ha adottato diversi meccanismi di coordinamento in fase di attuazione per far sì che i fondi siano coerenti e complementari rispetto a interventi analoghi condotti nell'ambito di altri fondi dell'UE. Questi meccanismi comprendono lo scambio interistituzionale di informazioni e la cooperazione tra le autorità responsabili di diversi fondi dell'UE e specifici accordi istituzionali per garantirne il coordinamento e le sinergie. I comitati di sorveglianza e le autorità responsabili svolgono un ruolo centrale nel garantire le sinergie e nell'evitare sovrapposizioni e doppi finanziamenti, attraverso la cooperazione regolare con altre istituzioni nazionali che attuano altri fondi (compresi i fondi dell'UE) e con le controparti in altri Stati membri.

Per quanto riguarda la gestione diretta, sia l'assistenza emergenziale che le azioni dell'Unione sono coerenti e complementari rispetto alle azioni sostenute da altri fondi dell'UE o alle azioni sostenute dalle agenzie dell'UE. Tuttavia, esiste un margine di miglioramento poiché i beneficiari del progetto non erano sufficientemente consapevoli delle altre azioni condotte a livello mondiale nell'ambito dei fondi.

5.6 Valore aggiunto per l'UE

In generale, e nonostante le dimensioni relativamente ridotte rispetto alle sfide imposte dalla crisi, i fondi hanno generato un significativo valore aggiunto per l'UE i) sostenendo azioni di dimensione transnazionale, ii) condividendo gli oneri tra Stati membri, iii) promuovendo le capacità nazionali, iv) ottimizzando le procedure relative alla gestione della migrazione, v) garantendo sinergie, vi) aumentando la cooperazione tra gli attori coinvolti nel trattamento dei visti, vii) condividendo informazioni e migliori pratiche, viii) sviluppando progetti transfrontalieri, ix) creando un clima di fiducia tra le autorità di contrasto, e x) promuovendo la formazione del personale, ecc. Senza i fondi, la qualità della risposta dell'UE alla crisi migratoria e alle sfide per la sicurezza sarebbe stata ridotta (ad esempio, meno personale e servizi ridotti, la capacità delle autorità nazionali di prestare assistenza effettiva ai richiedenti asilo, ai rifugiati e ad altri cittadini di paesi terzi sarebbe risultata limitata).

Da un punto di vista finanziario, senza questi fondi dell'UE, i finanziamenti nazionali non avrebbero consentito l'attuazione effettiva ed efficiente delle azioni in materia di reinsediamenti, antiterrorismo o attrezzature per le frontiere, comprese quelle per l'EBCGA. Le azioni sarebbero state attuate con molte più difficoltà e non con la stessa portata o nello stesso lasso temporale effettivamente programmato per mancanza di risorse nazionali.

Per quanto riguarda la gestione diretta, senza le risorse fornite per l'assistenza emergenziale e le azioni dell'Unione, i finanziamenti nazionali non avrebbero potuto, da soli, aumentare la portata delle azioni e facilitarne l'attuazione e avrebbero avuto un impatto complessivo inferiore. Tra i principali vantaggi di tali misure figurano una maggiore cooperazione sia tra gli Stati membri che all'interno degli stessi, compreso lo scambio di informazioni, know-how e buone pratiche. Ciò ha consentito una gestione efficiente e tempestiva dei flussi migratori e delle relative emergenze.

Le azioni finanziate nell'ambito della gestione indiretta hanno apportato valore aggiunto all'UE rafforzando le sinergie esistenti tra i portatori di interesse a vari livelli (internazionale, dell'UE, degli Stati membri), facendo in modo che l'UE fornisse una risposta coerente alle sfide emergenti.

5.7 Sostenibilità

La sostenibilità è stata affrontata da tutti i meccanismi di attuazione del Fondo, sebbene in minor misura dall'assistenza emergenziale a causa dell'urgenza delle azioni.

Per quanto riguarda l'AMIF, la sostenibilità della durata degli effetti al termine dell'intervento varia a seconda dei diversi strumenti e degli Stati membri:

- i risultati per asilo e integrazione hanno la probabilità di durare più a lungo se fin dal principio si occupano delle esigenze a lungo termine e
- i risultati in materia di rimpatri sono sostenibili se fondati su meccanismi di rimpatrio volontario e se sostenuti da sforzi orientati al reinserimento.

Per quanto riguarda l'ISF, molte azioni sono a lungo termine per natura, in quanto sono generalmente ideate per continuare a essere operative anche al termine del sostegno del Fondo (investimenti in infrastrutture, impianti e sistemi informatici). Altre azioni (formazione e meccanismi di cooperazione) hanno contribuito alla sostenibilità delle azioni migliorando le competenze, le conoscenze e le qualifiche del personale coinvolto nella gestione e attuazione dei progetti.

Anche la sostenibilità finanziaria (azioni che possono proseguire al termine dei finanziamenti da parte dei fondi) è variabile. Alcune azioni come i progetti pluriennali o di formazione dei formatori sembrano essere maggiormente autosostenibili, mentre altre non sembrano esserlo (ad esempio la rete europea sulle migrazioni). Inoltre, la sostenibilità di alcune altre azioni (azioni dell'Unione, programmi nazionali, assistenza emergenziale) dipende dal loro livello di priorità e/o urgenza e dalla disponibilità di risorse alternative.

5.8 Questioni da considerare in futuro

- La natura olistica della progettazione e della struttura dei meccanismi dei fondi (ovvero, programmi nazionali volti a sviluppare capacità a lungo termine, assistenza emergenziale volta ad alleviare le pressioni immediate, azioni dell'Unione chiaramente e logicamente ideate per sostenersi reciprocamente) dovrebbe essere mantenuta e utilizzata come modello per il futuro periodo di programmazione. Anche la distinzione tra frontiere esterne e visti dovrebbe essere conservata.

- Al fine di aumentare l'efficacia del Fondo e di consentire agli Stati membri di attribuire priorità ad alcuni obiettivi che potrebbero condurre a risultati migliori, i programmi nazionali dovrebbero essere più mirati.
- I futuri fondi (e la loro portata) devono essere concepiti in modo da poter affrontare un'ampia serie di esigenze oltre a garantire una buona dose di flessibilità in caso di cambiamenti. La frammentazione dei programmi nazionali in molteplici obiettivi con una percentuale minima di finanziamento dovrebbe essere riconsiderata al fine di aumentare la flessibilità.
- È possibile che, in futuro, il campo di applicazione dell'ISF debba essere ulteriormente adeguato in virtù delle nuove iniziative strategiche volte a rafforzare la cooperazione operativa e lo scambio di informazioni.
- La programmazione pluriennale dovrebbe essere mantenuta per il successivo periodo di finanziamento.
- Occorrerebbe mantenere uno strumento di emergenza e rafforzarne ulteriormente le capacità in modo da poter rispondere in maniera rapida ed efficace alle mutevoli circostanze.
- Bisognerebbe predisporre un quadro comune di monitoraggio e valutazione in fase di progettazione per garantire un monitoraggio coerente e uniforme dei progressi e dell'efficacia fin dagli esordi, cui dovrebbero abbinarsi indicatori meglio definiti con valori di riferimento e valori obiettivo e processi, orientamenti e calendari semplificati.
- Un sistema per ripartire i fondi (il criterio di ripartizione e la revisione intermedia) dovrebbe essere adattabile al fine di rispondere adeguatamente alle esigenze mutevoli.
- Occorre compiere ulteriori sforzi per migliorare la cooperazione, il coordinamento e la gestione strategica dell'attuazione dei fondi, delle diverse tipologie di azioni e di altre iniziative a livello dell'UE.
- Occorre continuare a fornire sostegno tramite i fondi e i relativi strumenti, inviando un chiaro segnale circa l'importanza della solidarietà e della cooperazione tra gli Stati membri.
- La sostenibilità, sia in termini di sostenibilità finanziaria che di sostenibilità degli effetti, dovrebbe essere presa in considerazione durante la fase di elaborazione e selezione del progetto.