



Finanziamenti UE per la gestione delle FRONTIERE ESTERNE e dei VISTI

di FRANCESCO CHERUBINI*

* Ricercatore TD di Diritto dell'Unione europea,
LUISS "Guido Carli" di Roma

Lo scorso 16 aprile, Parlamento europeo e Consiglio hanno adottato un ulteriore strumento che mira a declinare quella clausola di solidarietà (oggi chiaramente codificata dall'art. 80 TFUE, secondo il quale le politiche di asilo e immigrazione nonché la loro attuazione "sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, *anche sul piano finanziario*" (corsivo aggiunto). Il regolamento (UE) n. 515/2014, che istituisce, nell'ambito del Fondo sicurezza interna, lo strumento di sostegno finanziario per le frontiere esterne e i visti, sostituisce (ed abroga) una sua minore precedente versione, adottata nella vigenza dei Trattati prima della riforma di Lisbona: la decisione 574/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, con la quale veniva istituito, per il periodo 2007-2013, il Fondo per le frontiere esterne, sulla base dell'art. 62, par. 2, dell'allora vigente versione del TCE. Il regolamento, pur basandosi sulle stesse norme, così come modificate dal Trattato di Lisbona (e ora contenute nell'art. 77, par. 2, TFUE), trova una sponda nel già citato art. 80 TFUE, il quale è stato introdotto proprio dal Trattato di Lisbona, non essendovene versioni simili nel TCE (salvo, ma in maniera molto più limitata, per il suo art. 64, par. 2, che prevedeva un possibile intervento del Consiglio a beneficio di uno Stato alle prese con "una situazione di emergenza caratterizzata dall'afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi").

Esso si inquadra nella "Strategia di sicurezza interna", approvata dal Consiglio europeo del 25 e 26 marzo 2010 e sviluppata più dettagliatamente nella Comunicazione della Commissione del novembre 2010 "La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: cinque tappe verso un'Europa più sicura". In essa, vengono individuati cinque obiettivi strategici, fra cui quello, che è a monte del regolamento in discorso e degli atti ad esso collegati, del rafforzamento della sicurezza attraverso la gestione delle frontiere. Tale passaggio doveva avve-

nire, fra l'altro, attraverso lo sviluppo di nuove tecnologie, frutto di programmi finanziati dall'Unione, e del coordinamento delle attività degli Stati membri nel campo dei controlli alle frontiere. Assieme al regolamento 513/2014, adottato in pari data, che istituisce il parallelo 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 del Consiglio, istituitiva del programma "Prevenzione e lotta contro la criminalità", quale parte del programma generale sulla sicurezza e la tutela delle libertà), il regolamento 515/2014 crea il Fondo sicurezza interna per il periodo 2014-2020. In altre parole, i due regolamenti attuano parte della Strategia di sicurezza interna creando, nel quadro comune costituito dal Fondo, due diversi (ma complementari) strumenti di sostegno. La ragione per la quale si è dovuto ricorrere a due atti separati riposa, naturalmente, sul diverso regime di applicazione differenziata (riguardante Danimarca, Irlanda e Regno Unito) applicabile, da un lato, alle norme in materia di asilo e immigrazione (su cui il regolamento 515/2014 è, come detto, basato) e, dall'altro, a quelle in materia di cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (soprattutto gli articoli 82, par. 1, 84 e 87, par. 2, TFUE, su cui è invece basato il regolamento 513/2014).

L'art. 3 del regolamento 515/2014 fissa, intanto, un obiettivo di carattere generale, il quale ingloba gli obiettivi specifici, pure indicati dallo stesso art. 3, i quali devono ispirare tutte le fasi nelle quali vengono definite ed attuate le azioni cui il sostegno dell'Unione è destinato. L'obiettivo di carattere generale è contribuire "a garantire un elevato livello di sicurezza nell'Unione facilitando i viaggi legittimi, attraverso un livello uniforme ed elevato di controllo delle frontiere esterne e il trattamento efficace dei visti Schengen, conformemente all'impegno dell'Unione nei confronti delle libertà fondamentali e dei diritti umani". Sot-

to questo cappello, lo strumento ha gli obiettivi specifici di "sostenere una politica comune in materia di visti per facilitare i viaggi legittimi delle persone, fornire un servizio di elevata qualità ai richiedenti il visto, assicurare parità di trattamento dei cittadini di paesi terzi e contrastare l'immigrazione illegale" e quello di "sostenere la gestione integrata delle frontiere (...)".

Dal punto di vista operativo, i precipitati di tali obiettivi sono egualmente enunciati dall'art. 3, il quale li individua, fra l'altro, nel garantire l'assenza di qualunque controllo alle frontiere interne, unitamente ad uniformi ed efficaci controlli alla frontiera esterna; nell'istituzione di un sistema più integrato di controlli alla frontiera esterna, basato su solidarietà e responsabilità; nell'armonizzare la politica dei visti; nel rafforzare la cooperazione degli Stati membri nei confronti degli Stati terzi, anche ai fini del contrasto all'immigrazione irregolare. Tutto ciò – è il caso di ribadire, assieme, di nuovo, all'art. 3 – nel rispetto dei diritti fondamentali, del resto richiamati nella formulazione dello stesso obiettivo di carattere generale.

Lo strumento di sostegno – cioè, come detto, quella parte di Fondo destinata a finanziare attività legate a frontiere e visti – impegna quattro macro-aree, nelle quali è ripartita la somma complessiva di 2760 milioni di euro: i programmi nazionali (1551 milioni), lo sviluppo dei sistemi informatici, come il SIS (791 milioni), il regime di transito speciale (154 milioni) e le azioni dell'Unione (264 milioni). Tra queste quattro categorie sono poi ripartite ulteriori declinazioni degli obiettivi indicati dall'art. 3, i quali, peraltro, vanno perseguiti tramite le c.d. "azioni ammissibili", a loro volta enunciate dall'art. 4: per fare solo alcuni esempi, la costruzione di strutture ai valichi di frontiera, la fornitura di attrezzatura operativa, il distacco di ufficiali presso Paesi terzi, la realizzazione di operazioni congiunte con Paesi terzi, ecc.

Per quanto riguarda i programmi nazio-

nali, la cifra ad essi destinata (1551 milioni) è ripartita in tre unità: una prima (che è la più consistente, pari a 1276 milioni) divisa in quote determinate da un minimo per Stato (pari a 5 milioni) più una quota fissa, individuata sulla base di vari criteri che tengano conto delle esigenze dei singoli Stati (l'Italia è terza, dopo Spagna e Grecia, con 156.306.897 euro); una seconda, pari a 147 milioni, per le azioni specifiche (fra le quali, è bene sottolineare, figura l'acquisto di mezzi e attrezzatura da utilizzare durante le operazioni congiunte coordinate da Frontex); una terza, pari a 128 milioni, da distribuire, a partire dal 2018, dopo una verifica intermedia sui rischi affrontati dagli Stati membri nella gestione della frontiera esterna (in base all'art. 8 del regolamento 515/2014).

Ciascun programma nazionale è unico, nel senso che accorpa anche il programma relativo al sostegno offerto dal regolamento 513/2014. Esso, inoltre, va elaborato tenendo conto non solo degli obiettivi di cui all'art. 3 del regolamento 515/2014, ma anche di due ulteriori fattori: l'esito del dialogo politico voluto dal regolamento 514/2014 (il quale, sempre nel tentativo di rafforzare lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, detta norme di carattere generale sul funzionamento del Fondo asilo migrazione e integrazione, creato dal regolamento 516/2014, che sostituisce il Fondo europeo per i rifugiati, il Fondo europeo per i rimpatri e il Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di Paesi terzi); e le indicazioni fornite dall'art. 9 del regolamento 515/2014, le quali specificano ulteriormente quali possano essere gli obiettivi delle sole azioni statali (da notare che quanto elencato dall'art. 9 ha un'ulteriore rilevanza, dal momento che le risorse fornite agli Stati ricadenti nella prima macro-area hanno quote riservate a seconda dello scopo: così, per fare un esempio, il 10% di esse va necessariamente destinato, già dalla formulazione del programma nazionale, allo sviluppo di Eurosur).

Quanto alla macro-area destinata allo sviluppo dei sistemi informatici (791 milioni), essa è subordinata all'adozione dei "pertinenti atti legislativi dell'Unione". Questa è l'unica delle quattro che, nella ripartizione globale, può essere stornata ove vi sia una parte eccedente non assegnata o spesa: in tal caso, la Commissione, tramite atti delegati, riassegna la fetta eccedente ad una o più delle altre macro-aree (con eccezione della prima unità fissa dei programmi nazionali, sulla quale dunque non può essere spalmata tutta o parte della quota eccedente relativa allo sviluppo dei sistemi informatici).

Il regime di transito speciale – vale a dire la terza macro-

area – costituisce una peculiare forma di compensazione (pari a 154 milioni) destinata alla sola Lituania per effetto della mancata riscossione dei diritti per i visti di transito e dei costi supplementari sostenuti per l'attuazione dei sistemi di documento di transito agevolato (FTD) e di documento di transito ferroviario agevolato (FRTD), creati dal regolamento 693/2003 (e per i quali è previsto un modello uniforme dal regolamento 694/2003) per agevolare appunto il transito dei cittadini russi dalla regione di Kalingrad, divenuta una sorta di *enclave* per effetto dell'adesione dei Paesi baltici, verso la Russia.

Infine, le azioni dell'Unione sono sostenute con l'importo di 264 milioni, purché, come per tutte le altre, rientrino all'interno degli obiettivi fissati dall'art. 3. In vero, come per i programmi nazionali, anche per le azioni dell'Unione il regolamento 515/2014 (in tal caso, si tratta dell'art. 13) fissa ulteriori criteri di ammissibilità, basati su obiettivi specifici, quali, fra gli altri: il sostegno alle attività relative alle politiche in materia di frontiere esterne (comprese le attività di cui al regolamento 1053/2013, relative alla verifica dell'applicazione dell'impianto Schengen, quali, a titolo di esempio, le missioni *in loco* di esperti della Commissione: in argomento v. G. Morgese, *Recenti sviluppi della normativa dell'Unione europea concernente il sistema Schengen*, in *Sud in Europa*, dicembre 2013, p. 18 ss.); il sostegno allo sviluppo degli strumenti statistici; la valutazione dell'impatto che tutte le attività finanziate (ivi compresi i programmi nazionali) hanno sui diritti fondamentali, ecc.

Da notare che, per molti aspetti, il regolamento 515/2014 rimanda alle norme del citato regolamento 514/2014; uno di tali aspetti risulta particolarmente rilevante in quanto riguarda la procedura di presentazione dei programmi nazionali, la quale è disciplinata dall'art. 14 di quest'ultimo regolamento. Esso, fra le altre cose, prevede un esame da parte della Commissione, seguito dalla formulazione di alcune osservazioni, eventualmente anche volte ad invitare lo Stato, ove la proposta di programma "non sia coerente con gli obiettivi del regolamento specifico alla luce della strategia nazionale" o "i fondi dell'Unione da destinare a questi obiettivi non siano sufficienti" o "il programma non rispetti il diritto dell'Unione", a modificare detta proposta. L'approvazione della Commissione avverrà, sempre che un invito del genere sia stato rivolto allo Stato interessato, "a condizione che le eventuali osservazioni da essa formulate siano state adeguatamente recepite".

