



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP

Segreteria di Stato della migrazione SEM
Servizio di coordinamento Ricerca e valutazione

Lionel Kapff – 10 novembre 2017

Valutazione intermedia dell'ISF-Frontiere Svizzera

Rapporto finale

Sintesi

Mandato di valutazione

Il Servizio di coordinamento Ricerca e valutazione della Segreteria di Stato della migrazione (SEM) ha ottenuto dall'autorità responsabile del Fondo per la sicurezza interna (ISF-Frontiere o Fondo) l'incarico di effettuare una valutazione intermedia della partecipazione svizzera all'ISF-Frontiere nel settore delle frontiere esterne e dei visti.

Situazione iniziale

L'ISF-Frontiere è stato istituito per il periodo 2014 – 2020. Succede al Fondo per le frontiere esterne (FFE). La Svizzera vi partecipa nel quadro della sua associazione a Schengen e Dublino. La dotazione finanziaria per l'attuazione del Fondo ammonta a 2,76 miliardi di euro. La Svizzera riceverà nell'arco dell'intera durata del Fondo risorse pari a circa 19,7 milioni di euro¹ e vi contribuirà presumibilmente con circa 131,1 milioni di euro. Per partecipare all'ISF-Frontiere, la Svizzera deve recepire, nel quadro di una procedura parlamentare a due livelli, il regolamento che istituisce l'ISF e l'Accordo aggiuntivo già parafato con l'UE. La Svizzera parteciperà ufficialmente all'ISF-Frontiere soltanto una volta ultimata la procedura di recepimento, che dovrebbe concludersi verosimilmente nell'estate 2018. La sezione Europa della SEM è stata designata quale autorità responsabile. Spetta dunque a quest'ultima dirigere l'attuazione dell'ISF-Frontiere in Svizzera.

I primi provvedimenti ISF sono già stati avviati il 16 ottobre 2016 in accordo con la Commissione europea per ridurre al minimo il rischio che, a causa della sua partecipazione tardiva al Fondo, la Svizzera non riesca a esaurire i mezzi da esso stanziati. Sono sei i provvedimenti ISF realizzati durante il periodo in esame e oggetto della presente valutazione intermedia (16 ottobre 2016-30 giugno 2017):

- Automated Border Control Gates (sistema ABC) per l'aeroporto di Zurigo,
- posti lavoro Greko NG («Grenzkontrolle New Generation» - «Controllo alla frontiera New Generation»),
- impiego di un Airline Liaison Officer (ALO) a Nuova Delhi (India),
- sostegno operativo del sistema Greko NG,
- sostegno operativo del Sistema informazione Schengen II (SIS II),
- impiego di un Immigration Liaison Officer (ILO) a Pristina (Kosovo).

In generale va rilevato che tutte le promesse di versamento fatte ai responsabili di progetto dell'ISF-Frontiere Svizzera sottostanno alla doppia riserva della stipula della convenzione aggiuntiva e dell'entrata in vigore della base legale rilevante per la Svizzera. Fino alla partecipazione ufficiale della Svizzera all'ISF-Frontiere non sono effettuati versamenti ai responsabili di progetto. Pertanto, in un primo tempo i progetti sono finanziati dai responsabili stessi. Durante questo periodo la Svizzera non versa peraltro nessun contributo all'UE a titolo del Fondo.

Metodologia e iter procedurale

La metodologia applicata per la valutazione intermedia dell'ISF-Frontiere Svizzera si fonda sia sulle direttive specifiche inerenti il Fondo sia su direttive generali della Commissione Europea in materia di valutazione. La figura qui sotto illustra la metodologia a quattro livelli selezionata.

¹ Di cui 828 269 euro sono stati assegnati alla Svizzera contestualmente alla valutazione intermedia.

Figura 1: Procedura a quattro livelli per la valutazione intermedia dell'ISF-Frontiera Svizzera



I dati e le metodologie di valutazione sono desunti da documenti per l'implementazione dell'ISF-Frontiera Svizzera, dati del monitoraggio ISF, indicatori inerenti misure specifiche dell'ISF, interviste con responsabili di progetto e attori, casi di studio / visite sul posto a determinate misure ISF nonché una breve indagine relativa alla prassi di gestione del Fondo negli Stati del Nordic Group². Il fatto che l'analisi conclusiva della valutazione si riferisce a diverse fonti di dati e metodologie (triangolazione) consente, da un lato, di formulare una valutazione differenziata, che tiene conto della complessità della questione ed è ampiamente sostenuta. Dall'altro lato, questa molteplicità di dati e metodologie consente di equilibrare i punti deboli dei singoli approcci mediante i punti di forza degli altri, diminuendo così il rischio di valutazioni sistematicamente falsate e conferendo, di riflesso, una maggiore validità ai risultati della valutazione.

Risultati della valutazione

1. Rilevanza dell'ISF-Frontiera Svizzera

Gli obiettivi dei provvedimenti sostenuti grazie al Fondo durante il periodo in esame corrispondono in larga misura ai bisogni effettivi della Svizzera. È quanto emerge dal confronto tra gli obiettivi definiti nelle convenzioni di progetto, ovvero negli accordi relativi ai costi operativi, da un lato, e i bisogni della Svizzera definiti nel Programma Nazionale e nella Strategia per la gestione integrata delle frontiere (Strategia IBM), dall'altro. Pertanto, ai provvedimenti ISF sostenuti durante il periodo di valutazione può essere attestata un'elevata rilevanza.

Al tempo stesso e a fronte dei mezzi piuttosto limitati di cui dispone l'ISF-Frontiera Svizzera³, va tuttavia rilevato che molti dei bisogni effettivi della Svizzera nel settore della politica in materia di visti e di frontiera non possono essere coperti nel quadro dei provvedimenti ISF e dei relativi obiettivi. Si pensi all'intero settore dei visti e, per quanto riguarda la politica in materia di frontiere, ai futuri sviluppi della normativa Schengen.

2. Efficacia (efficienza) dell'ISF-Frontiera Svizzera

Durante il periodo in esame, l'ISF-Frontiera Svizzera ha fornito un importante contributo alla realizzazione degli obiettivi specifici nel settore della politica in materia di frontiere – ossia attuare il sistema integrato di gestione delle frontiere nonché assicurare, da un lato, un livello elevato e uniforme di controllo e protezione delle frontiere esterne, e, dall'altro, l'attraversamento agevole delle frontiere esterne conformemente all'acquis di Schengen. Questo contributo è riassunto più avanti.

² Il Nordic Group riunisce diverse autorità incaricate di attuare il Fondo asilo, migrazione e integrazione (AMIF) e l'ISF, allo scopo di consentire uno scambio di esperienze tra loro. Ne fanno parte Austria, Belgio, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Islanda, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia, Svezia e Svizzera.

³ La Svizzera riceverà nell'arco dell'intera durata del Fondo risorse pari a circa 19,7 milioni di euro.

I sei provvedimenti realizzati con il sostegno del Fondo hanno permesso di sostenere *l'istituzione progressiva, alle frontiere esterne, di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne, basato sulla solidarietà e sulla responsabilità*. Tra i principali risultati conseguiti grazie ai provvedimenti ISF durante il periodo in esame figurano l'acquisizione e l'installazione (non, tuttavia, la messa in funzione) di un sistema pilota per il controllo automatico alle frontiere (ABC-Automated Border Control Gates) alla frontiera esterna presso l'aeroporto di Zurigo, l'acquisizione e la gestione di posti di lavoro con piena capacità lavorativa in vista del controllo alla frontiera esterna all'aeroporto di Zurigo, la riduzione del numero di passeggeri che viaggiano in modo illecito in provenienza o in transito dall'aeroporto di Nuova Delhi (India) verso lo spazio Schengen (75 offloads, ossia rifiuti dell'ammissione a bordo di voli prenotati), la garanzia della stabilità e della disponibilità del SIS II nonché l'acquisizione di informazioni inerenti la situazione migratoria e il collegamento a rete con organi di rilievo a Pristina (Kosovo).

Nello specifico, i provvedimenti per il sistema ABC-Gates, i posti di lavoro per il controllo alle frontiere esterne all'aeroporto di Zurigo nonché la gestione del SIS II hanno supportato lo *svolgimento di controlli sulle persone nonché una sorveglianza efficace dell'attraversamento delle frontiere esterne*. Questi provvedimenti ISF hanno contribuito alla manutenzione e all'ulteriore sviluppo dell'infrastruttura alle frontiere esterne della Svizzera. Grazie a essi è stato possibile mettere a disposizione un'infrastruttura affidabile ed efficiente per un controllo efficace delle persone alle frontiere esterne e accrescere le capacità.

I provvedimenti ISF in vista dell'impiego di ALO e ILO hanno contribuito a *rafforzare la consapevolezza situazionale alle frontiere esterne e le capacità di reazione*. Le attività di interconnessione e rendicontazione dell'ALO e dell'ILO hanno consentito di migliorare e intensificare i contatti con tutti gli attori rilevanti sul posto e di migliorare l'acquisizione e la valutazione delle informazioni, pure sul posto. La presenza in loco ha consentito di ottenere le informazioni in modo diretto e senza ritardi e di informare conseguentemente le autorità interessate in Svizzera. Ciò ha segnato un netto miglioramento dell'informazione sulla situazione migratoria e sui modi operanti della migrazione illegale, in particolare in provenienza, ovvero in transito dall'India e dal Kosovo. Si può ritenere che questo abbia accresciuto la capacità di reazione delle autorità svizzere alla migrazione irregolare.

Sebbene con il sostegno dell'ISF-Frontiere Svizzera non siano stati sostenuti provvedimenti direttamente finalizzati *all'elaborazione, all'attuazione e all'applicazione di politiche volte a garantire l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne Schengen*, tutti i provvedimenti sostenuti dalla Svizzera grazie al Fondo hanno concorso indirettamente al conseguimento di questo obiettivo, contribuendo in effetti a mantenere i necessari presupposti in vista della rinuncia a controlli sistematici delle persone alle frontiere interne dello spazio Schengen. Tra questi presupposti figurano una lotta efficace contro la migrazione illegale e la criminalità transfrontaliera all'interno dello spazio Schengen nonché una protezione efficace delle frontiere esterne. Ad assicurare il primo presupposto ha contribuito il sostegno operativo per il SIS II, mentre i sei provvedimenti ISF nel loro insieme hanno concorso, durante il periodo in esame, ad assicurare il secondo presupposto.

Nel complesso l'attuazione del Fondo può essere considerata ampiamente efficace (effettiva), giacché tutti i provvedimenti realizzati con il sostegno dell'ISF hanno prodotto risultati (output) specifici corrispondenti agli obiettivi dell'ISF-Frontiere Svizzera. In linea di principio i provvedimenti ISF sono idonei a mantenere e potenziare le capacità esistenti in termini di controllo alla frontiera e, pertanto, a fronteggiare il sempre crescente numero di attraversa-

menti della frontiera esterna Schengen della Svizzera.⁴ Gli obiettivi dei singoli provvedimenti ISF sono stati interamente raggiunti – ad eccezione del sistema pilota ABC-Gates all'aeroporto di Zurigo, la cui messa in funzione ha subito qualche ritardo, nonché dell'impiego di un ILO a Pristina (Kosovo), per il quale occorrono miglioramenti sotto il profilo della rendicontazione e del successivo flusso di informazioni alle autorità svizzere (si vedano le pertinenti raccomandazioni).

I progressi conseguiti grazie a provvedimenti nel settore della politica in materia di frontiere interamente finanziati con risorse nazionali della Svizzera non sono oggetto della presente valutazione intermedia dell'ISF-Frontiere Svizzera.

Durante il periodo in esame non vi sono stati contributi dell'ISF-Frontiere Svizzera per il conseguimento degli obiettivi specifici nel settore della politica in materia di visti – ossia sostenere una politica comune dei visti per facilitare la libera circolazione delle persone per scopi legittimi, fornire un servizio di alta qualità ai richiedenti il visto, assicurare equità e parità di trattamento dei cittadini di paesi terzi e contrastare l'immigrazione illegale. Nel settore della politica in materia di visti, come previsto nel Programma Nazionale della Svizzera, non sono stati realizzati provvedimenti ISF. Infatti la Svizzera ha già investito nel settore dei visti una parte importante dei crediti del FFE (ossia il 58% della somma totale assegnata) e per il momento in questo settore non sono previsti progetti di rilievo.

3. Efficienza (redditività) dell'ISF-Frontiere Svizzera

Durante il periodo in esame, grazie a diverse regolamentazioni specifiche inerenti i progetti è garantita una realizzazione dei provvedimenti ISF a un costo ragionevole in termini di risorse finanziarie e umane. Per quanto sia possibile valutare questo aspetto, si può dire che nell'insieme la realizzazione dei provvedimenti ISF è stata efficiente (redditizia). Non vi sono evidenze secondo cui con le medesime risorse sarebbe stato possibile ottenere risultati migliori – ad eccezione dell'impiego dell'ILO a Pristina (Kosovo), dove l'insufficienza degli investimenti a favore del successivo flusso delle informazioni alle autorità svizzere limita l'efficacia e l'efficienza del provvedimento.

È difficile valutare l'efficienza (redditività) dell'attività di gestione dell'autorità responsabile. Vi sono tuttavia evidenze secondo cui le risorse investite sono relativamente elevate. Ciò è dovuto, in parte, a circostanze esterne esulanti dal campo d'attività dell'autorità responsabile, come per esempio le prescrizioni del quadro normativo e della Commissione Europea, i crediti piuttosto bassi assegnati alla Svizzera, la partecipazione ritardata della Svizzera all'ISF e il livello salariale alto della Svizzera. D'altra parte occorre vagliare in che misura, adeguando il sistema di gestione e controllo, l'autorità responsabile disporrebbe di un ulteriore potenziale di massimizzazione dell'efficienza. Si pensi in particolare alla strategia di controllo, all'utilizzo di opzioni semplificate in materia di costi e alla gestione dei progetti sull'arco di più anni (si vedano le pertinenti raccomandazioni). Il confronto internazionale con altri Stati del Nordic Group evidenzia come gli Stati che gestiscono con particolare efficienza l'ISF-Frontiere sfruttano già con successo queste possibilità.

In linea di massima i provvedimenti in atto volti a prevenire, individuare e segnalare i casi di frode e altre irregolarità si dimostrano efficaci. Occorre tuttavia vagliare se grazie all'introduzione di una procedura di controllo strategica a campione non sia possibile ridurre

⁴ Nel 2014 la Svizzera ha registrato circa 18,7 mio. di attraversamenti delle proprie frontiere esterne Schengen, saliti già nel 2015 a circa 19,3 mio. e nel 2016 a circa 19,9 mio.

gli oneri amministrativi, relativamente elevati, connessi alle misure di controllo dell'autorità responsabile.

4. Coerenza dell'ISF-Frontiere Svizzera

La pianificazione del programma e l'esecuzione del Fondo sono state realizzate in modo coerente. Durante il lasso di tempo relativamente breve su cui verte la valutazione intermedia non si sono osservate divergenze materiali, per quanto riguarda l'attuazione del Fondo, rispetto al Programma Nazionale. Nel periodo in esame l'ISF-Frontiere Svizzera è stato attuato in linea con altri provvedimenti finalizzati a scopi analoghi. Non sono state riscontrate contraddizioni né tra provvedimenti ISF e altri provvedimenti con scopi analoghi (*coerenza esterna*), né tra i sei provvedimenti realizzati con il sostegno dell'ISF (*coerenza interna*).

5. Complementarietà dell'ISF-Frontiere Svizzera

Gli obiettivi del Programma Nazionale e i provvedimenti realizzati con il sostegno dell'ISF sono andati a completare altri provvedimenti nazionali nel settore della politica in materia di frontiere (nello specifico strategia e piano d'azione IBM). Lo dimostra l'assenza di contraddizioni, doppi e/o doppi finanziamenti. Non è tuttavia stata rilevata alcuna addizionalità dei provvedimenti ISF: in altre parole, non è previsto o attuato nessun provvedimento complementare la cui realizzazione sia frutto esclusivo del sostegno dell'ISF-Frontiere Svizzera. Siccome l'addizionalità non costituisce una condizione per il sostegno nel quadro dell'ISF, la sua assenza non può essere valutata negativamente contestualmente alla valutazione intermedia dei provvedimenti ISF.

Né gli obiettivi del Programma Nazionale né i provvedimenti ISF realizzati durante il periodo in esame – ad eccezione dell'impiego dell'ILO – presentano intersezioni di rilievo con altri ambiti politici esulanti dalla politica in materia di frontiere e di visti. Pertanto non si osservano importanti effetti complementari dell'attuazione dell'ISF-Frontiere Svizzera rispetto a provvedimenti (nazionali) realizzati in altri settori politici. Gli impieghi di ILO presentano una certa complementarietà rispetto alla politica svizzera in materia di asilo e di ritorno, infatti il capitolato d'oneri dell'ILO svizzero comporta, di norma, oltre ai compiti inerenti il settore Schengen che possono essere sostenuti grazie all'ISF-Frontiere Svizzera, anche compiti inerenti il settore dell'asilo e del ritorno che non possono essere finanziati con i mezzi del Fondo. L'espletamento di questi compiti da parte di un'unica persona (cosiddetto «mixed use» degli ILO) può generare importanti sinergie – ma presuppone al tempo stesso una chiara conduzione degli ILO da parte di una direzione degli impieghi centralizzata. Contestualmente all'impiego dell'ILO a Pristina (Kosovo) sostenuto dall'ISF-Frontiere Svizzera sono state riscontrate lacune di conduzione che hanno ostacolato la piena realizzazione del potenziale insito nel provvedimento.

6. Valore aggiunto per l'UE dell'ISF-Frontiere Svizzera

Tutti i provvedimenti realizzati grazie all'ISF durante il periodo in esame hanno contribuito a potenziare la cooperazione e ad assicurare un'attuazione uniforme degli standard dell'UE nello spazio Schengen. La gestione più sicura e più efficiente delle frontiere esterne Schengen conseguita grazie all'attuazione dei provvedimenti ISF della Svizzera produce un effetto automatico positivo anche sulla sicurezza dell'intero spazio Schengen.

Sebbene la Svizzera non abbia realizzato nessun provvedimento che non avrebbe realizzato senza il contributo dell'ISF, va tuttavia rilevato che per l'UE la partecipazione svizzera all'ISF-Frontiere costituisce un valore aggiunto in termini di effetti di ruolo e di processo. Da questa partecipazione sono scaturiti, in particolare, una velocizzazione della diffusione di innovazioni tecniche – soprattutto nel settore dell'infrastruttura di frontiera –, un'intensificazione degli

scambi e, in alcuni casi, addirittura nuove cooperazioni tra diversi attori nazionali nel settore della politica in materia di visti e di frontiere. Grazie alla promozione ISF è inoltre stato rafforzato lo scambio internazionale con altri Stati Schengen.

Accanto a questo valore aggiunto sul piano operativo, la partecipazione svizzera all'ISF-Frontiere genera un importante plusvalore in quanto dimostra la solidarietà svizzera con altri Stati Schengen – soprattutto con quelli con una frontiera esterna estesa – e contribuisce alla compensazione degli oneri nel settore della politica Schengen in materia di frontiere e di visti.

7. Sostenibilità dell'ISF-Frontiere Svizzera

È probabile che gli effetti positivi dei provvedimenti sostenuti dall'ISF durante il periodo in esame abbiano un impatto a medio termine e perdurino per un certo tempo anche dopo la cessazione di tale sostegno.

Finché saranno operativi, i sistemi e gli apparecchi acquisiti e/o gestiti grazie al sostegno dell'ISF-Frontiera Svizzera (sistema ABC-Gates, Greko NG, SIS II) continueranno a sostenere la gestione integrata delle frontiere e ad assicurare un livello elevato e uniforme di controllo e protezione delle frontiere esterne nonché l'attraversamento agevole delle frontiere esterne conformemente all'acquis di Schengen. Si può dare per acquisito che questi sistemi continueranno a essere operativi anche dopo la cessazione del sostegno del Fondo, infatti sono stati codificati contrattualmente pertinenti periodi di destinazione vincolata. Inoltre i responsabili dei progetti hanno un proprio interesse economico e operativo a un utilizzo quanto più protratto possibile di questi sistemi e apparecchi. Questi ultimi sono peraltro importanti componenti dell'infrastruttura svizzera per il controllo alla frontiera e la sicurezza nonché per la strategia IBM. In quest'ottica la continuità della loro operabilità è del tutto prioritaria. Occorre tuttavia considerare che sviluppi tecnici futuri richiederanno per lo meno degli adeguamenti dei sistemi e degli apparecchi. Senza questi adeguamenti non sarebbe garantita la sostenibilità dei risultati e degli effetti positivi conseguiti. Nel caso del sistema ABC-Gates, tutto dipenderà dall'esito del progetto, ovvero dell'effettiva messa in funzione del sistema pilota all'aeroporto di Zurigo.

Per quanto riguarda gli impieghi dell'ALO e dell'ILO, il persistere degli effetti positivi (maggiore consapevolezza situazionale alle frontiere esterne e di maggiori capacità di reazione della Svizzera) scaturiti dai provvedimenti ISF dipenderà dal prosieguo degli impieghi sul posto. Il Corpo guardie di confine (Cgcf), ovvero la SEM continuerà ad assicurare questi impieghi fintantoché sarà identificabile un valore aggiunto chiaro. Si può dare per acquisito che, finché sarà mantenuto l'impiego degli ALO e degli ILO sul posto, permarranno anche i risultati e gli effetti positivi. Il perdurare delle ricadute positive è garantito anche in caso di sostituzione delle persone delegate a queste funzioni, infatti sono state messe in campo misure adeguate in vista della trasmissione dei saperi e dei contatti ai nuovi ALO/ILO. Qualora cessino gli impieghi sul posto, si può partire dal presupposto che le cooperazioni e gli scambi d'informazioni con le autorità, compagnie aeree e altri attori locali potrebbero essere mantenuti grazie a viaggi di servizio e corrispondenze, tuttavia non più con la medesima intensità. Diminuirebbe conseguentemente anche la capacità di reazione delle autorità svizzere a situazioni venute a modificarsi. Si può dare per acquisito che le informazioni raccolte dagli ALO e dagli ILO (p. es. riguardo alla situazione migratoria e ai modi operandi) resterebbero attuali ancora per qualche tempo dopo la cessazione degli impieghi, tuttavia col tempo perderebbero della loro rilevanza e utilità. Per poter sfruttare il più a lungo possibile queste informazioni – e quindi gli effetti positivi dei provvedimenti ISF – occorre archivarle in modo da

renderle facilmente accessibili ai potenziali utenti. Nel caso dell'ALO questo viene già fatto, non invece nel caso dell'ILO, dove la gestione dei saperi richiede miglioramenti.

8. Semplificazione delle procedure e riduzione degli oneri amministrativi

Erigendo il FFE a parametro di paragone si può affermare che né l'autorità responsabile né l'autorità di audit, né i beneficiari del fondo costatano una diminuzione sensibile dell'onere amministrativo o una semplificazione sostanziale grazie all'ISF-Frontiere. L'onere in termini di personale di cui si fa carico l'autorità responsabile per gestire l'ISF-Frontiera Svizzera non solo non è diminuito rispetto al FFE ma è addirittura (almeno in parte) aumentato.

La messa in campo del nuovo sistema di gestione e di controllo con le rispettive, nuove procedure, nonché la stesura di direttive nazionali in materia di sostegno hanno rappresentato un onere amministrativo supplementare considerevole. A fronte delle assegnazioni piuttosto esigue dell'ISF-Frontiere alla Svizzera, i costi amministrativi fissi sono ripartiti su un numero abbastanza ristretto di progetti. L'autorità competente ha formulato una serie di proposte all'attenzione della Commissione Europea che potrebbero contribuire a una semplificazione nonché a ridurre gli oneri amministrativi (si vedano le spiegazioni in margine al quesito di valutazione V1). Queste proposte, la cui analisi e valutazione non è tuttavia oggetto del presente mandato di valutazione, riguardano nel concreto l'introduzione di direttive opzionali comuni in materia di sostegno, una maggiore flessibilizzazione dei Programmi Nazionali, una maggiore continuità degli strumenti di sostegno dell'UE, un ciclo di consuntivi corrispondente a un anno civile e una semplificazione delle procedure di partecipazione al Fondo per gli Stati associati.

Vi sono evidenze secondo cui l'autorità responsabile non ha ancora interamente esaurito i potenziali di semplificazione e riduzione dell'onere amministrativo – e quindi di aumento dell'efficienza (si vedano le raccomandazioni) – esistenti.

Conclusione e raccomandazioni

Nel complesso la valutazione intermedia dell'ISF-Frontiera Svizzera giunge alla conclusione che durante il periodo in esame il Fondo è stato attuato con successo nel nostro Paese, soddisfacendo molto ampiamente i requisiti in termini di rilevanza, efficacia, efficienza, coerenza, complementarità, valore aggiunto per l'UE e sostenibilità.⁵ Non si osservano tuttavia progressi sostanziali rispetto al FFE per quanto concerne la semplificazione procedurale e la riduzione degli oneri amministrativi.

Sono stati identificati potenziali di ottimizzazione specifici in vista dell'attuazione dell'ISF-Frontiere nel rimanente periodo di sostegno, in particolare per quanto riguarda l'impiego dell'ILO a Pristina (Kosovo) nonché il sistema di gestione e di controllo dell'autorità competente. Se ne deducono le raccomandazioni seguenti.

- (1) Dalla valutazione è emerso che al momento il potenziale dell'**impiego dell'ILO a Pristina (Kosovo)** non è interamente sfruttato. Ciò limita l'efficacia, l'efficienza, la complementarie-

⁵ A questo proposito va rilevato che tutte le promesse di versamento fatte ai responsabili di progetto dell'ISF-Frontiera Svizzera sottostanno alla doppia riserva della stipula della convenzione aggiuntiva e dell'entrata in vigore della base legale rilevante per la Svizzera. Fino alla partecipazione ufficiale della Svizzera all'ISF-Frontiere non sono effettuati versamenti ai responsabili di progetto. Pertanto in un primo tempo i progetti sono finanziati dai responsabili stessi. Durante questo periodo la Svizzera non versa peraltro nessun contributo all'UE a titolo del Fondo.

tà e la sostenibilità di questo provvedimento ISF. In vista di futuri impieghi di ILO sono state vagliate le opzioni seguenti:

- a) occorre prestare maggiore attenzione alla **rendicontazione mensile breve con pertinenti raccomandazioni** sui movimenti migratori e sugli sviluppi recenti nonché alla **rendicontazione annuale circostanziata**, entrambe codificate nella convenzione di progetto. Il responsabile di progetto deve, pertanto, provvedere alle pertinenti rendicontazioni entro il quadro previsto. In caso contrario non è garantito l'inoltro tempestivo delle informazioni raccolte sul posto e non è quindi possibile potenziare la capacità di reazione degli utenti.
 - b) Occorre istituire una **archivio centrale dei rapporti** di tutti gli ILO svizzeri cui abbiano accesso tutti i potenziali utenti. La piattaforma CH@WORLD⁶ del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) potrebbe essere una soluzione idonea.
 - c) Analogamente a quanto previsto dal Cgcf per quanto riguarda gli ALO, anche la SEM dovrebbe istituire una **direzione degli impieghi centralizzata per gli ILO**, allo scopo di gestire gli impieghi e le priorità (per tutti i campi d'attività previsti dal «mixed use»), organizzare il trasferimento dei saperi e verificare regolarmente l'adempimento delle prestazioni / il valore aggiunto degli impieghi. La prevista rete di analisi sulla migrazione (RAM) della SEM potrebbe costituire un organo idoneo.
 - d) Nel quadro del cosiddetto «mixed use» degli ILO svizzeri e vista l'assenza di una direzione centralizzata che gestisca tutti i campi di attività degli ILO, il valutatore raccomanda una **valutazione più regolare (p. es. mensile) dell'onere lavorativo nei diversi campi di attività** degli ILO impiegati grazie al sostegno dell'ISF-Frontiere Svizzera. Ciò consentirebbe di calcolare con maggior precisione l'onere di tempo richiesto dalle attività con una rilevanza Schengen che può essere coperto grazie al sostegno ISF. Qualora fosse istituita una direzione centrale, questa valutazione potrebbe essere svolta in maniera forfettaria e con un onere amministrativo minimo sulla base del controlling inerente il mandato.
 - e) Occorrerebbe misurare **l'utilizzo e l'utilità effettivi** dei rapporti e delle informazioni forniti dagli ILO in base a **indicatori adeguati** (p. es. numero di destinatari, numero di download e/o di valutazioni degli utenti in un sistema centrale di archiviazione e gestione dei saperi). Questa raccomandazione è applicabile anche agli impieghi degli ALO; neanche per loro, infatti, sono utilizzati pertinenti indicatori.
- (2) Vi sono evidenze secondo cui il **sistema di gestione e controllo** dell'autorità responsabile non sfrutta al meglio i potenziali di semplificazione e di riduzione degli oneri amministrativi e, pertanto, di maggiore efficienza.⁷ Occorre vagliare in particolare le opzioni seguenti:
- a) se, da un lato, la **strategia di controllo** odierna riduce al minimo il rischio di lasciarsi sfuggire casi di frode e altre irregolarità (come anche il rischio che, a causa di rettifiche finanziarie, il Fondo non venga interamente esaurito), dall'altro lato porta però anche a livelli massimi l'onere amministrativo connesso ai controlli che incombe sia all'autorità responsabile sia ai responsabili dei progetti. Sotto il profilo economico-amministrativo l'introduzione di una procedura di controllo strategica a campione potrebbe rivelarsi più efficiente. In linea di principio l'autorità di audit

⁶ <https://www.chatworld.eda.admin.ch>

⁷ La *System Review* svolta dalla Commissione Europea in parallelo alla presente valutazione intermedia è giunta, in maniera del tutto indipendente, a raccomandazioni pressoché identiche circa le possibilità di ridurre l'onere amministrativo.

Cfr. Commissione Europea (2017): *Results of the Internal Security Fund (ISF) system review meeting*, lettera della Commissione Europea all'autorità competente.

non si opporrebbe a un simile adeguamento della strategia di controllo. Essa vanta peraltro una vasta esperienza metodologica in questo settore sulla quale l'autorità responsabile potrebbe comunque basarsi all'occorrenza. Anche il confronto internazionale con altri Stati del Nordic Group evidenzia come gli Stati che gestiscono con particolare efficienza l'ISF-Frontiere hanno già introdotto procedure di controllo a campione. Il valutatore raccomanda all'autorità competente di potenziare lo scambio di esperienze con questi Stati.

- b) L'attuazione di **opzioni semplificate in materia di costi**, con somme forfettarie e finanziamenti a tasso fisso, potrebbe generare un agevolamento amministrativo e una riduzione dell'onere lavorativo, in particolare nell'ambito dei progetti ALO e ILO. L'autorità competente dovrebbe ricercare uno scambio più intenso con altri Stati che partecipano al Fondo e che applicano già con successo un'opzione semplificata in materia di costi. Riprendendo modelli esistenti di opzioni semplificate in materia di costi che hanno dato buoni risultati concreti e che godono del riconoscimento della Commissione Europea, l'autorità competente potrebbe ridurre il proprio onere per la predisposizione di nuove soluzioni e ovviare al tempo stesso all'incertezza del diritto.
- c) Occorrerebbe ripensare anche l'**approccio amministrativo ai progetti sull'arco di più anni**. Oggi questi progetti devono essere suddivisi in progetti parziali della durata di un anno – soprattutto per ridurre al minimo il rischio che, a causa di rettifiche finanziarie, il Fondo non venga interamente esaurito. Questo modo di procedere può rivelarsi più oneroso per quanto riguarda la procedura di richiesta, la stesura dei contratti, la rendicontazione, i conteggi e i controlli. L'autorità responsabile dovrebbe ricercare uno scambio più intenso con altri Stati che partecipano al Fondo, che ammettono già con successo progetti impostati sull'arco di più anni senza suddividerli e che grazie a questa procedura conseguono importanti sgravi amministrativi.