



Unione
Europea

BMVI
2021-2027



MINISTERO
DELL'INTERNO

RAPPORTO DI VALUTAZIONE INTERMEDIA

**Valutazione del Programma
Nazionale dello Strumento per il controllo
delle frontiere e dei visti (BMVI)
2021-2027**

Maggio 2024





INDICE

PREMESSA	3
SOMMARIO ESECUTIVO	4
1 IL CONTESTO DI RIFERIMENTO DELLA VALUTAZIONE.....	6
1.1 Il contesto	6
1.2 L'approccio metodologico.....	9
2 IL PN BMVI 2021-2027: STRATEGIA, OBIETTIVI E RISULTATI ATTESI	12
2.1 Strategia e obiettivi del PN BMVI 2021-2027	12
2.2 Il quadro logico del PN BMVI 2021-2027	14
3 AVANZAMENTO DEL PN BMVI 2021-2027	16
4 RISULTATI DELLA VALUTAZIONE.....	18
4.1 Pertinenza	18
4.2 Efficacia.....	24
4.3 Efficienza	42
4.4 Coerenza	49
4.5 Valore aggiunto dell'UE	55
5 CONCLUSIONI: LEZIONI APPRESE E RACCOMANDAZIONI.....	58
6 BUONE PRATICHE	62
ALLEGATI	65
Allegato I - Approccio metodologico	66
Allegato II - Matrice di Valutazione	74
Allegato III - Sistema degli indicatori del Programma Nazionale BMVI 2021-2027	80
Allegato IV - Coerenza tra il PN BMVI 2021-2027 e la strategia pluriennale per la gestione europea integrata delle frontiere	82
INDICE DELLE TABELLE, DELLE TAVOLE E DEI GRAFICI	84



ACRONIMI

AdG	Autorità di Gestione
AdP	Accordo di Partenariato
ANCI	Associazione Nazionale dei Comuni Italiani
BMVI	Strumento per il controllo delle frontiere e dei visti
CE	Commissione Europea
CIRAM	Modello comune di analisi integrata dei rischi
CISOM	Corpo Italiano di Soccorso dell'Ordine di Malta
CRUI	Conferenza dei rettori delle università italiane
DV	Domande Valutative
EASO	Agenzia dell'Unione europea per l'asilo
EBCG	European Border and Coast Guard (ex Frontex)
EIBM	European integrated border management
EES	Sistema di ingressi/uscite
ETIAS	Sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi
FAMI	Fondo per l'Asilo, la Migrazione e l'Integrazione
Frontex	European Border and Coast Guard Agency
ISF	Fondo Sicurezza Interna 2021-2027
MAECI	Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
OIM	Organizzazione internazionale per le migrazioni
OS	Obiettivo Specifico
PN	Programma Nazionale
PNRR	Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza
SAR	Search and Rescue
SIS	Schengen Information System
SM	Stati Membri
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
UE	Unione europea
UNHCR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati
UNICEF	Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia
USMAF	Ufficio di sanità marittima, aerea e di frontiera
VIS	Visa Information System
VSU	Visti Schengen Uniformi



PREMESSA

Il presente documento costituisce il Rapporto di Valutazione Intermedia del Programma Nazionale BMVI 2021-2027 redatto dalla società IZI spa in qualità di valutatore indipendente del PN.

Scopo della Valutazione Intermedia è quello di:

- verificare la capacità del PN e degli interventi finanziati di rispondere ai fabbisogni, alle esigenze e alle problematiche individuate, di assicurare la realizzazione dei risultati programmati utilizzando nel miglior modo le risorse disponibili, di raggiungere gli effetti e gli impatti auspicati, e di garantire il proseguimento degli stessi oltre il termine del Programma;
- contribuire a migliorare la qualità dell'elaborazione e dell'esecuzione del PN, in conformità al quadro comune di monitoraggio e valutazione definito a livello comunitario;
- riorientare, se necessario, l'azione del PN, fornendo indicazioni e raccomandazioni per il miglioramento delle azioni promosse.

Il documento è stato elaborato sulla base di quanto previsto dal Piano di Valutazione congiunto per i PN BMVI e ISF 2021-2027 e delle indicazioni che la DG Home ha fornito alle AdG dei Programmi ai fini della Valutazione Intermedia nella *“Nota di Base revisionata sugli elementi chiave della valutazione intermedia e dei piani di valutazione per i Programmi per gli Affari Interni 2021-2027”*¹, e si compone di 6 sezioni, oltre alla presente premessa ed al sommario esecutivo che riporta le principali evidenze valutative. Le prime tre sezioni sono dedicate alla lettura del contesto di riferimento per la valutazione (§1), alla descrizione della strategia e dei risultati attesi dall'attuazione del PN (§2) e al quadro dell'avanzamento del PN al 31 dicembre 2023 (§3). Segue quindi un'ampia sezione dedicata alle singole domande valutative (§4), articolate secondo i criteri valutativi a cui fanno riferimento e segnatamente: pertinenza, efficacia, efficienza, coerenza e valore aggiunto dell'UE. La quinta sezione è dedicata alle principali conclusioni, che coprono gli insegnamenti appresi e i relativi suggerimenti/raccomandazioni, mentre nell'ultima sezione (§6) si riporta l'analisi di una buona prassi rilevata in questo primo periodo di attuazione del Programma.

In allegato al Rapporto si riportano: la descrizione completa dell'approccio metodologico utilizzato per la valutazione (Allegato I), la matrice di valutazione (Allegato II), il quadro degli indicatori di Programma (Allegato III), le matrici di coerenza elaborate ai fini delle analisi valutative (Allegato IV).

¹ Ref. Ares(2023)3559782 - 23/05/2023.



SOMMARIO ESECUTIVO

Data la sua posizione geografica, l'Italia è fortemente interessata nella gestione e sorveglianza delle frontiere meridionali europee, sia per quanto concerne i flussi in arrivo regolari che quelli irregolari.

Il Programma Nazionale BMVI 2021-2027, in coerenza con il Regolamento (UE) 1148/2021, si pone come obiettivo quello di contribuire allo *sviluppo di una gestione europea integrata delle frontiere esterne, contribuendo in tal modo a garantire un livello elevato di sicurezza interna nell'Unione tutelando al tempo stesso la libera circolazione delle persone al suo interno, nel pieno rispetto del pertinente acquis dell'Unione e degli obblighi internazionali dell'Unione e degli Stati membri derivanti dagli strumenti internazionali di cui sono parti*. Il Programma è stato approvato con Decisione C(2022)6203 del 25 agosto 2022 e, a seguito della modifica del 2023, con Decisione C(2023)9039 del 13 dicembre 2023. Il PN BMVI 2021-2027 si muove in continuità con lo strumento finanziario *Borders and Visa 2014-2020* attivato nell'ambito del Programma ISF 2014-2020.

L'architettura del Programma, che deriva dai disposti regolamentari, individua due Obiettivi Specifici entro cui operare. L'OS1, finalizzato alla gestione europea integrata delle frontiere esterne, che prevede interventi per il potenziamento della sorveglianza aerea e navale, l'ampliamento della dotazione tecnologica e delle competenze del personale presso gli Uffici di frontiera, l'implementazione dell'interoperabilità tra i sistemi informativi dell'UE per una migliore condivisione di risultati e informazioni tra le diverse autorità. L'OS2 mira a garantire l'applicazione uniforme della politica comune in materia di visti, implementato la modernizzazione prevista dal pertinente *acquis* unionale, rendendo più efficiente il processo di richiesta e di rilascio dei visti attraverso la digitalizzazione dei processi e il ricorso a tecnologie innovative più performanti.

Le risorse destinate al Programma per il settennio sono pari a 671,5 Meuro, di cui 631,8 Meuro dedicati agli OS, assorbiti per il 90% dall'OS1 e per il 10% dall'OS2.

Per quanto riguarda la presente **Valutazione Intermedia**, essa si è caratterizzata come un esercizio di natura sia sommativa che formativa, finalizzato quindi sia a tirare le fila dei progressi compiuti fino ad oggi dal Programma, che a contribuire a migliorarne la qualità dell'elaborazione e dell'esecuzione, fornendo informazioni e raccomandazioni utili a riorientare l'azione futura qualora necessario. A tal fine sono stati analizzati diversi aspetti del PN, quali in particolare la sua capacità di rispondere ai fabbisogni, alle esigenze e ai problemi individuati, di assicurare la realizzazione dei risultati programmati nei tempi previsti e utilizzando nel modo migliore le risorse disponibili, di raggiungere gli effetti e gli impatti auspicati e di garantire il proseguimento delle attività e degli effetti al di là del termine del Programma stesso. L'approccio e l'impostazione metodologica dell'analisi hanno assunto come riferimenti gli ambiti della valutazione definiti dall'Art. 44 del Regolamento (UE) 2020/1060, concentrandosi quindi sui cinque criteri di valutazione classici definiti a livello europeo, ovvero pertinenza, efficacia, efficienza, coerenza e valore aggiunto dell'UE.

Le risultanze delle analisi effettuate in risposta alle Domande Valutative permettono di trarre alcune prime conclusioni.

Ad un anno dalla sua approvazione, l'**avanzamento finanziario** del Programma appare limitato, risultato che si configura però come fisiologico in presenza di un Fondo di tale portata e complessità. Tuttavia, le performance del Programma vanno lette non tanto alla luce di questo dato, quanto piuttosto delle azioni realizzate dall'Autorità di Gestione nel corso del primo anno di attuazione al fine di mettere in moto il complesso meccanismo atto a produrre, nel tempo, i risultati attesi. Nel corso del 2023 e dei primi mesi del 2024, infatti, l'attività dell'Autorità di Gestione si è concentrata nella **predisposizione e nell'avvio delle procedure necessarie alla partenza degli interventi**, arrivando ad attivare avvisi pubblici e progetti per un importo complessivo di 506 milioni di euro.

Dalle analisi effettuate, emerge chiaramente come il PN risulti **pertinente rispetto ai fabbisogni** rilevati sul territorio in fase di programmazione ed in grado di adattarsi nel tempo alle esigenze di un contesto complesso, sensibile ed in continuo mutamento.

Andandosi ad inserire in un articolato quadro strategico composto da diversi livelli di policy e normative fra loro interconnessi, esso appare inoltre **coerente e sinergico con le strategie e gli interventi** attivati



nell'ambito delle politiche settoriali sia a livello nazionale che comunitario. Il BMVI nasce come **strumento aggiuntivo** rispetto alle risorse nazionali, andando a coprire interventi e target che non sarebbe possibile finanziare con le sole risorse ordinarie, sottodimensionate rispetto alle esigenze poste dal contesto. Il Programma agisce in tal senso secondo i principi di sussidiarietà e complementarietà, con l'obiettivo di garantire l'efficace funzionamento dello spazio Schengen, così come richiesto dall'UE.

La struttura del Programma sembra garantire inoltre un **uso efficiente delle risorse**, anche in considerazione del fatto che il Programma finanzia l'acquisizione di beni, servizi e forniture di natura *non convenzionale o commerciale*, e questo fa sì che sia connotato dall'utilizzo pressoché esclusivo di procedure di appalto espletate dai singoli beneficiari e volte quindi ad individuare il miglior contraente possibile (in termini di qualità e costo). Allo stesso tempo, il sistema di gestione e controllo appare **adatto ad assicurare la trasparenza e l'efficienza** dei compiti di gestione attribuiti ai diversi soggetti coinvolti nell'implementazione del Programma, mentre l'onere amministrativo per gli attori esecutivi ed i beneficiari sembra essere **proporzionato ed adeguato alle esigenze di verifica e controllo**.

Infine, le procedure e gli interventi attivati ad oggi, gli strumenti di gestione, monitoraggio e comunicazione del Programma, nonché i meccanismi messi in campo ai fini del coinvolgimento del partenariato e del rispetto dei principi orizzontali, indicano un percorso che dovrebbe con ogni probabilità portare il PN a **raggiungere gli obiettivi previsti entro i tempi stabiliti**. Affinché ciò avvenga, è importante però sottolineare che sarà essenziale effettuare un controllo costante e un monitoraggio attento per verificare e garantire che le procedure attivate e da attivare si concretizzino effettivamente in concessioni e successivi impegni di spesa.

1 IL CONTESTO DI RIFERIMENTO DELLA VALUTAZIONE

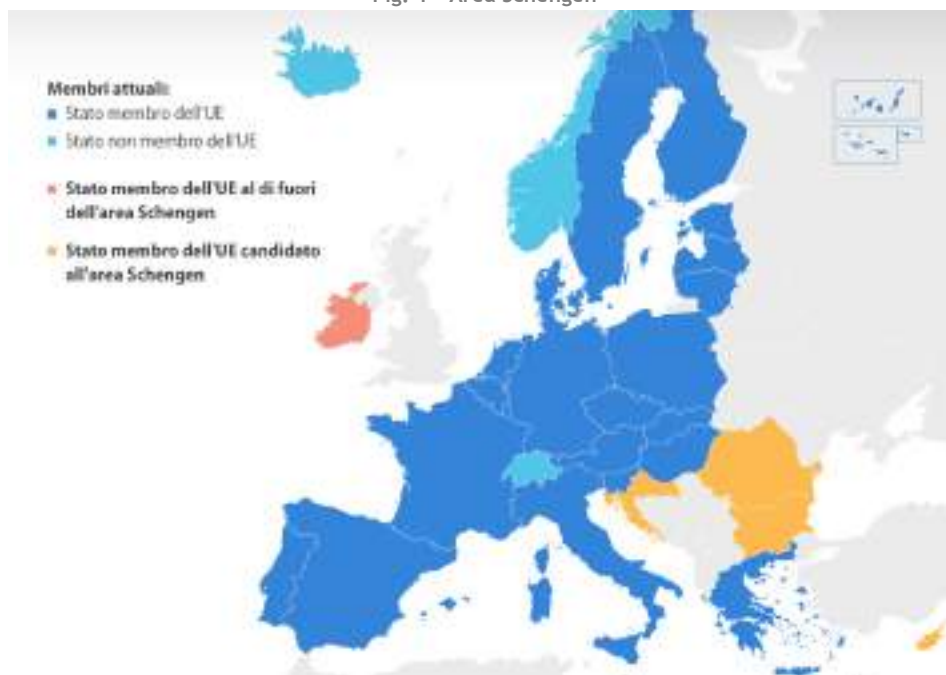
Nel presente capitolo si riporta il quadro di contesto in cui si inserisce la valutazione del PN BMVI 2021-2027. Considerando la specificità del Programma, che interviene in maniera diretta sulla protezione e controllo delle frontiere esterne dell'UE e sulla politica dei visti, la ricostruzione del contesto riguarda principalmente i flussi migratori, regolari e irregolari, che interessano l'Italia.

Nella seconda parte viene presentata una sintesi della metodologia di valutazione e dell'approccio valutativo adottato, riportato per esteso in allegato al documento (cfr. Allegato I).

1.1 IL CONTESTO

L'Italia, data la sua posizione geografica, è fortemente interessata nella gestione e sorveglianza delle frontiere meridionali europee, trovandosi a gestire buona parte dei flussi in entrata, sia regolari che irregolari. Basti pensare che sul territorio nazionale, sulla base di quanto riportato nel PN, si trovano 162 Border Control Posts abilitati ai controlli extra-Schengen (53 frontiere aeree e 109 marittime)².

Fig. 1 - Area Schengen



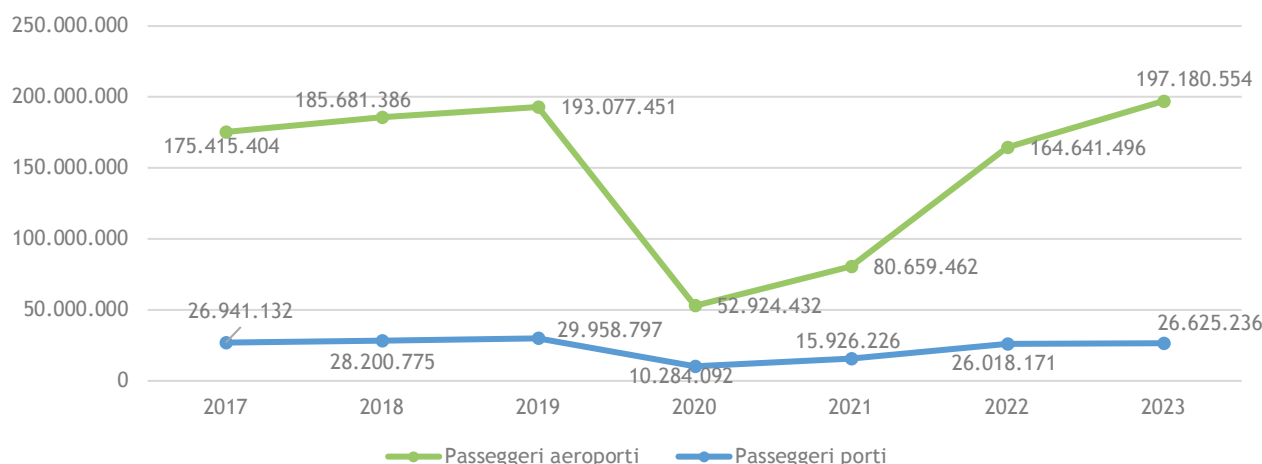
Fonte: Parlamento Europeo, Commissione Europea

I **flussi regolari** riguardano principalmente il traffico passeggeri per via aerea e marittima. Analizzando i dati relativi ai **passeggeri aeroportuali** nel periodo dal 2017 al 2023 si osserva come il trend in crescita del periodo 2017-2019 sia stato frenato da un netto decremento che ha riguardato le annualità del 2020 e 2021, influenzato dalle restrizioni adottate durante e in conseguenza alla pandemia. Nei due anni successivi, infatti, il numero di passeggeri è tornato a salire, tornando a livelli pre-pandemici. Anche il trend relativo al **traffico portuale** di passeggeri risulta parimenti influenzato nelle annualità del 2020 e del 2021, per poi riprendere ad aumentare nel 2022 avvicinandosi ai valori pre-Covid.

² PN BMVI 2021-2027, pag. 4.



Graf. 1. Passeggeri negli aeroporti e nei porti italiani (dati 2017-2023)



Fonte: Assaeroporti e Assoporti

Restando in tema di flussi regolari occorre analizzare, in questo senso, anche trend e dati relativi ai **visti per l'Italia**.

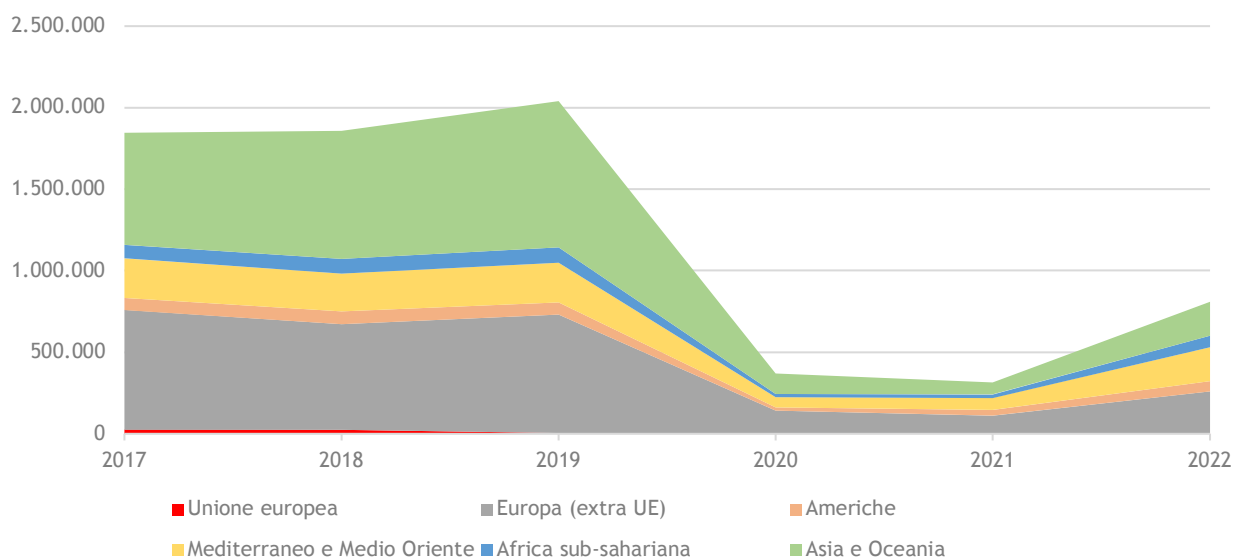
Nel 2017 su 1.992.446 visti richiesti, sono stati rilasciati 1.847.499 visti, mentre nel 2022 a fronte di 902.215 richieste, quelli rilasciati sono stati 808.647.

Ovviamente anche le richieste e i rilasci dei visti hanno subito l'impatto delle restrizioni pandemiche, ma, a differenza del traffico di passeggeri di cui sopra, i numeri dei visti richiesti e rilasciati (cfr. grafico che segue per i visti rilasciati) non sono ancora tornati ai numeri precedenti la pandemia: nel 2022 si registra un decremento dei visti rilasciati rispetto al 2019 pari a -60%.

Questo decremento ha riguardato in particolar modo i visti rilasciati in Asia e Oceania ed Europa extra-UE, mentre i visti rilasciati nel 2022 per provenienze da Mediterraneo e Medio Oriente sono tornati ai livelli pre-pandemici (2017: 242.934; 2018: 231.930; 2019: 243.853; 2022: 209.777 visti rilasciati).

La maggior parte dei visti rilasciati annualmente sono Visti Schengen Uniformi (VSU)³: i VSU erano il 92% del totale dei visti rilasciati nel 2018 e nel 2019, il 76% nel 2020, il 60% nel 2021 ed il 77% nel 2022⁴.

Graf. 2. Visti d'ingresso in Italia: distribuzione per area geografica dei visti rilasciati (dati 2017-2022)



Fonte: MAECI, Annuario Statistico (anni 2019 e 2023)

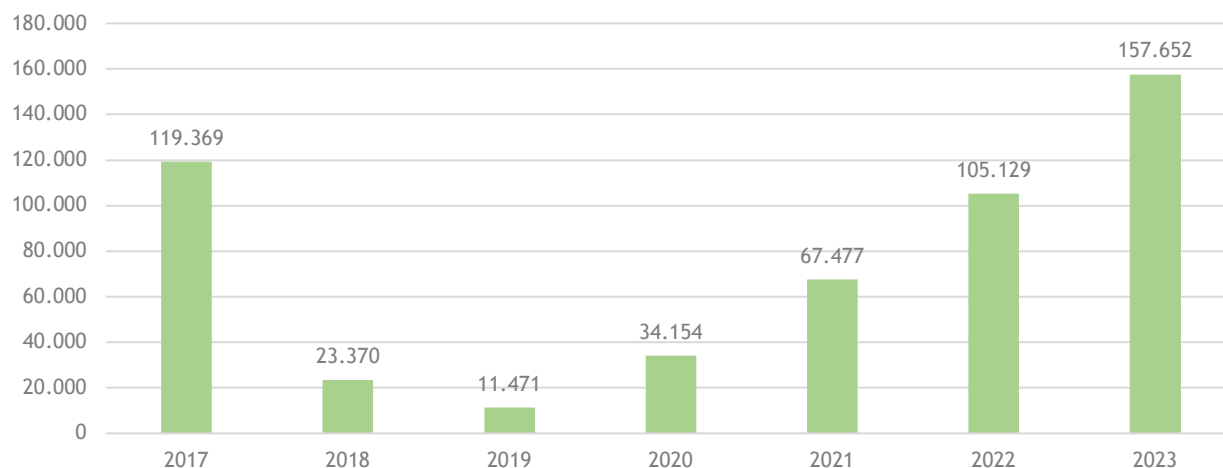
³ Visti validi per il territorio dell'insieme delle Parti contraenti il Trattato di Schengen; possono essere di transito aeroportuale o per soggiorni di breve durata o viaggi fino a 90 giorni.

⁴ MAECI. Annuario Statistico (anni 2019 e 2023).

Con riferimento ai **flussi irregolari** alle frontiere esterne dell'UE, che per l'Italia riguardano in particolare i flussi migratori lungo le rotte del Mediterraneo, si osserva, dopo un'inflexione negativa negli anni 2018 e 2019, un forte incremento degli arrivi a partire dal 2020, fino a raggiungere le 157.652 persone sbarcate nel 2023, con un incremento di circa il 50% rispetto al 2022 (cfr. grafico che segue).

Questi numeri posizionano l'Italia, nel 2023, al primo posto tra i Paesi di primo ingresso UE, seguita da Spagna, Grecia, Bulgaria, Cipro e Malta⁵.

Graf. 3. Sbarchi in Italia (dati 2017-2023)

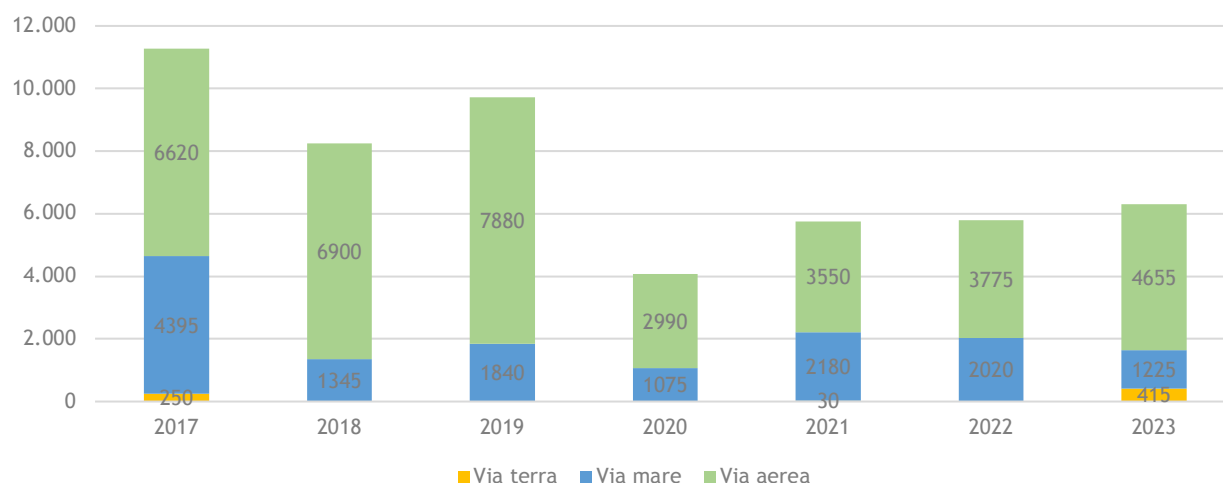


Fonte: MINT. Cruscotto statistico giornaliero. Il numero relativo agli sbarchi per il 2017 si riferisce ai dati riportati nel cruscotto statistico giornaliero del 31 dicembre 2018 e non coincidono con lo stesso al 31 dicembre 2017, che riporta 119.310 sbarchi.

Per quanto il fenomeno degli sbarchi sia sicuramente maggiormente centrale nella gestione delle frontiere europee e degli arrivi irregolari, le entrate irregolari in territorio italiano avvengono anche via terra, prevalentemente lungo la cosiddetta rotta balcanica⁶, ma anche per via aerea.

Analizzando i dati relativi ai respingimenti alle frontiere di cittadini di Paesi terzi in conseguenza a un provvedimento di respingimento alla frontiera (ex. Allegato V del Codice Frontiere Schengen⁷), la maggior parte di essi riguardano arrivi per via aerea, seguiti da quelli via mare e infine via terra (cfr. grafico che segue).

Graf. 4. Cittadini di paesi terzi respinti alle frontiere (dati 2017-2023)



⁵ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Sistema di Informazione per la Sicurezza della Repubblica. *Relazione annuale 2023 sulla politica dell'informazione per la sicurezza.*

⁶ Nel 2023 sono stati registrati 12.113 rintracci e transiti irregolari via terra: 939 provenienti dalla Francia, 421 dalla Svizzera, 1.967 dall'Austria e 8.786 dalla Slovenia (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Sistema di Informazione per la Sicurezza della Repubblica. *Relazione annuale 2023 sulla politica dell'informazione per la sicurezza.*)

⁷ Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016 che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen).

Fonte: Eurostat

Un ultimo elemento da rilevare è la pericolosità della rotta migratoria che riguarda il Mar Mediterraneo: secondo i dati forniti da UNHCR dal 2014 al 2023 sono almeno 28.227 le persone morte o andate disperse nel Mediterraneo⁸. **Prestare assistenza a chiunque si trovi in pericolo in mare è un obbligo giuridico dei Paesi UE in conformità al diritto internazionale sia consuetudinario che convenzionale⁹.** Mari e oceani sono divisi in aree di responsabilità, ognuna delle quali è assegnata a un Centro di coordinamento nazionale per il soccorso marittimo. Nel Mar Mediterraneo Centrale le zone SAR (*search and rescue*) sono divise tra Italia, Malta, Libia e Tunisia, e il coordinamento delle operazioni di ricerca e soccorso sono di competenza dello Stato Membro nella cui zona SAR si sta verificando un'emergenza.

Fig. 2 - Zone SAR Mediterraneo



1.2 L'APPROCCIO METODOLOGICO

L'approccio e l'impostazione metodologica della valutazione intermedia assumono come **riferimenti**:

- gli ambiti di valutazione definiti all'Articolo 44 del Regolamento (UE) 2020/1060, secondo cui la valutazione intermedia del Programma si deve concentrare su cinque criteri di valutazione: efficacia, efficienza, rilevanza, coerenza e valore aggiunto dell'UE;
- le raccomandazioni contenute nel già citato documento di indirizzo fornito dalla DG Home nel maggio 2023 *"Nota di Base revisionata sugli elementi chiave della valutazione intermedia e dei piani di valutazione per i Programmi per gli Affari Interni 2021-2027"*.

Gli **obiettivi principali** della valutazione intermedia sono: fornire informazioni, giudizi e analisi utili a riorientare l'azione del PN e dei progetti pluriennali, elaborando indicazioni e raccomandazioni per il miglioramento delle azioni promosse; verificare la capacità del PN e degli interventi finanziati di rispondere ai fabbisogni, alle esigenze e ai problemi individuati, assicurare la realizzazione dei risultati programmati utilizzando nel modo migliore le risorse disponibili, raggiungere gli effetti e gli impatti auspicati e garantire il proseguimento delle attività e degli effetti al di là del termine del Programma stesso; contribuire a migliorare la qualità dell'elaborazione e dell'esecuzione del PN, in conformità al quadro comune di monitoraggio e valutazione definito a livello comunitario.

L'**approccio metodologico** seguito ai fini della redazione del presente rapporto è quello noto in letteratura come *"Theory-based Evaluation"*, secondo cui la valutazione è progettata per testare l'insieme delle

⁸ <https://data.unhcr.org/en/situations/mediterranean>. Si può tuttavia presumere che il numero totale di vittime sia in realtà molto più alto, data la presenza di naufragi non dichiarati e di conseguenza "invisibili".

⁹ Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare - Convenzione SOLAS, 1974; Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare - UNCLOS, 1979; Convenzione internazionale sulla ricerca ed il salvataggio marittimo - Convenzione SAR, 1979.

assunzioni e dei nessi che sottendono alle strategie e alle attività operative adottate a livello di policy per ottenere determinati risultati. Tale approccio vede la centralità del quadro logico del PN, ovvero della teoria alla base del Programma, e della **Matrice di Valutazione** (cfr. Allegato II), in cui i Criteri di Valutazione sono messi in relazione alle Domande Valutative (DV), agli indicatori per la loro misurazione, e ai metodi e agli strumenti di raccolta e analisi dei dati e relative fonti.

La DG Home, nella citata Nota di Base, ha individuato le **domande chiave di valutazione** per la Valutazione Intermedia, associate ai **criteri valutativi** relativi a efficacia, efficienza, pertinenza, coerenza e valore aggiunto dell'UE, così come riportato di seguito.

Tav. 1 - Criteri di valutazione e domande di valutazione per la Valutazione Intermedia

Criterio di valutazione	Domanda di valutazione
Pertinenza	DV1. In che misura il Programma risponde alle esigenze e ai fabbisogni rilevati?
	DV2. In che misura il Programma è in grado di adattarsi alle esigenze in continua evoluzione?
Efficacia	DV3. In che misura il programma è sulla buona strada per raggiungere i suoi obiettivi?
	DV4. In che misura il quadro di monitoraggio e valutazione è idoneo ad informare sui progressi verso il raggiungimento degli obiettivi del Programma?
	DV5. Come è stato garantito il coinvolgimento dei partner interessati in tutte le fasi della programmazione, attuazione, monitoraggio e valutazione?
	DV6. In che misura il Programma rispetta o promuove nella sua attuazione i principi orizzontali?
	DV7. In che misura il programma è efficace nel comunicare e divulgare le sue opportunità così come i risultati?
Efficienza	DV8. In che misura il programma sostiene misure efficienti in termini di costi?
	DV9. In che misura il sistema di gestione e controllo è efficiente?
	DV10. In che misura è raggiungibile un maggior grado di semplificazione? In che modo?
Coerenza	DV11. In che misura il Programma è coerente con le iniziative sostenute nell'ambito del suo settore di policy, in particolare con il sostegno nell'ambito dello strumento tematico nelle diverse modalità di gestione?
	DV12. In che misura il Programma è coerente con altri fondi dell'UE (compresi altri fondi per gli affari interni) e in particolare con l'azione esterna dell'UE?
Valore aggiunto dell'UE	DV13. In che misura il Programma genera valore aggiunto dell'UE?

Fonte: Revised Background Note on the key elements of the mid-term evaluation and evaluation plans for Home Affairs Programmes 2021-2027, Maggio 2023 - DG Home

Stante gli obiettivi della valutazione intermedia ed i criteri di valutazione, e coerentemente con l'approccio metodologico utilizzato, ai fini della raccolta e analisi dei dati e delle informazioni utili all'elaborazione di giudizi valutativi robusti, è stato condotto un lavoro di **acquisizione, sistematizzazione e analisi delle informazioni di carattere secondario e primario**.

Per quanto riguarda l'acquisizione di **dati secondari** si è fatto riferimento principalmente alle seguenti fonti informative.

- documenti di Programma;
- dati secondari di contesto, studi e bibliografia nazionale e internazionale finalizzati a descrivere il fenomeno;
- documentazione relativa a piani, strategie, documenti di indirizzo, ecc., di livello comunitario e/o nazionale relativi alle strategie unionali in materia di controllo e sorveglianza delle frontiere e politica comune dei visti (ai fini della valutazione della coerenza esterna);
- dati di monitoraggio forniti dall'AdG relativi all'avanzamento finanziario e procedurale degli interventi attivati a valere sul BMVI;



- documentazione afferente all'attuazione del PN, in particolare la Relazione annuale di performance 2023;
- informazioni tratte dalle procedure attivate sul BMVI, quali call for action e relativa documentazione a supporto, progetti presentati e approvati dall'AdG, ecc.;
- rapporti di valutazione del Programma ISF 2014-2020 (valutazione intermedia del dicembre 2014 e valutazione ex post del marzo 2023).

ali informazioni sono state utilizzate in maniera trasversale e rielaborate ai fini della formulazione delle risposte alle singole Domande Valutative.

L'analisi dei dati di natura secondaria, quantitativi e qualitativi, è stata corredata dall'esame di informazioni qualitative di **carattere primario**, raccolte attraverso la realizzazione di indagini dirette, ovvero:

- interviste all'Autorità di Gestione e suoi collaboratori, al Responsabile dell'Ufficio Gestione BMVI, ai referenti del sistema di monitoraggio e dell'assistenza tecnica, ecc.;
- interviste dirette con alcuni beneficiari del PN;
- indagine presso alcuni membri del Comitato di Sorveglianza.

Tutte le interviste, così come l'indagine, hanno seguito una traccia comune orientata a fornire informazioni ed elementi utili al fine rispondere alle domande valutative.

APPROCCIO METODOLOGICO PER LA VALUTAZIONE IN ITINERE ED EX POST

Tra gli **approcci metodologici che saranno sviluppati nel Piano di valutazione**, con particolare riferimento all'impatto, si ritiene che in base alle caratteristiche dei PN - una forte impronta di *governance* attuativa radicata su Ministeri, Forze di Polizia e Forze Armate, una platea di progetti fortemente connessa con gli obiettivi, ed una *timeline* programmatoria che richiede costantemente di essere alimentata dalla valutazione - risulti idoneo ancorare il processo di valutazione intermedia, in itinere ed in prospettiva ex post, all'*outcome harvesting*¹⁰.

L'approccio previsto, traducibile in italiano con "raccolta degli effetti", è inserito nella più ampia prospettiva della valutazione focalizzata sull'utilizzazione (Utilization-Focused Evaluation¹¹). Un maggior dettaglio dell'approccio viene sviluppato nell'Allegato I.

¹⁰ Wilson-Grau, R., & Britt, H. *Outcome harvesting*. Cairo: Ford Foundation. 2012.

¹¹ Patton, M. Q. *Utilization-focused evaluation*. Sage publications. 2008.



2 IL PN BMVI 2021-2027: STRATEGIA, OBIETTIVI E RISULTATI ATTESI

Il presente capitolo riporta la ricostruzione della logica di intervento del Programma, partendo dalla descrizione della strategia e degli obiettivi fissati nell'ambito del PN, ed è finalizzato a verificare i nessi logici tra gli Obiettivi Specifici, le Misure di Attuazione, gli interventi in esse previsti ed i risultati attesi.

2.1 STRATEGIA E OBIETTIVI DEL PN BMVI 2021-2027

Il Programma Nazionale BMVI 2021-2027, in coerenza con il Regolamento (UE) 1148/2021, si pone come obiettivo quello di contribuire allo *sviluppo di una gestione europea integrata delle frontiere esterne, contribuendo in tal modo a garantire un livello elevato di sicurezza interna nell'Unione tutelando al tempo stesso la libera circolazione delle persone al suo interno, nel pieno rispetto del pertinente acquis dell'Unione e degli obblighi internazionali dell'Unione e degli Stati membri derivanti dagli strumenti internazionali di cui sono parti.*

Il PN si muove in continuità con lo strumento finanziario *Borders and Visa 2014-2020* attivato nell'ambito del Programma ISF 2014-2020¹², ma con importanti novità.

In primo luogo il BMVI vede un Regolamento dedicato (Regolamento (UE) n. 2021/1148), mentre nella passata programmazione era attuato come strumento finanziario nell'ambito di un Programma più ampio, denominato Fondo Sicurezza Interna, che comprendeva al suo interno anche un secondo strumento finanziario, "Police". La scelta della CE è stata quella di **separare in modo chiaro la dimensione della sicurezza esterna dell'UE da quella interna.**

Altra novità è la condivisione del Fondo, con gli altri fondi SIE, del Regolamento (UE) 2021/1060.

Il Programma, approvato con Decisione C(2022)6203 del 25 agosto 2022, è stato modificato nel 2023¹³ a seguito dell'ammissione a finanziamento dell'Azione Specifica BMVI/2023-2024/SA/1.2.2 approvata dall'UE e finalizzata all'acquisto di un Offshore Patrol Vessel da mettere a disposizione di Frontex.

La dotazione complessiva del PN, aggiornata con l'Azione Specifica, è di 671 Meuro, suddivisa tra due Obiettivi Specifici, cui si aggiunge la Misura di Assistenza Tecnica.

Tab. 1 - Dotazione finanziaria del PN BMVI 2021-2027

Obiettivi specifici	Dotazione finanziaria
OS1. Gestione europea integrata delle frontiere	568.795.809
OS2. Politica comune in materia di visti	63.020.000
Totale OS	631.815.809
Assistenza tecnica ¹⁴	39.699.515
Totale PN	671.515.324

Fonte: PN BMVI 2021-2027, Versione 2.0

L'Obiettivo Specifico 1, finalizzato a migliorare la **gestione delle frontiere esterne**, concentra le risorse del PN (85%) e prevede interventi volti a potenziare la sorveglianza aerea e navale; accrescere la dotazione tecnologica e le competenze del personale presso gli Uffici di frontiera; assicurare l'implementazione dell'interoperabilità tra i sistemi informativi dell'UE per una migliore condivisione di risultati e informazioni tra le diverse autorità.

Il secondo obiettivo, che mira a **garantire l'applicazione uniforme dell'acquis dell'Unione sui visti**, nonché a implementare la modernizzazione prevista in ambito della politica comune in materia di visti, rendendo

¹² <https://fondosicurezzainterna.interno.gov.it/bmvi-2014-2020/programma>

¹³ Decisione C(2023)9039 del 13 dicembre 2023.

¹⁴ L'importo comprende anche il cofinanziamento nazionale al 50% della misura di Assistenza Tecnica.

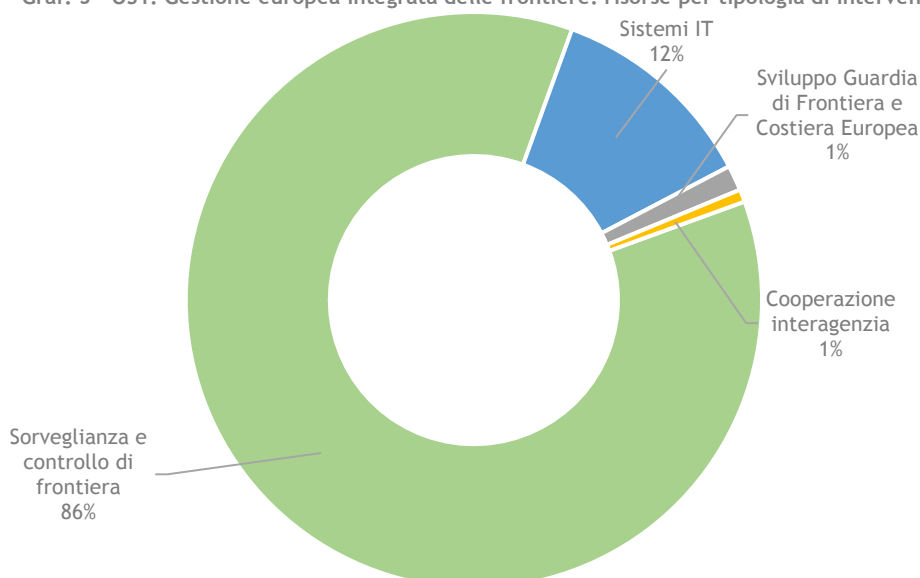


più efficiente il processo di richiesta e rilascio dei visti attraverso la digitalizzazione dei processi e il ricorso a tecnologie innovative più performanti, assorbe una quota minoritaria di risorse, anche in considerazione della tipologia di interventi attivati attraverso lo stesso.

Nell'ambito dell'**Obiettivo Specifico 1** l'86% delle risorse sono dedicate ad interventi finalizzati a **sorveglianza e controllo delle frontiere** e, tra questi, l'acquisto delle attrezzature marittime, aeree e terrestri assorbe quasi il 56% delle risorse, per un totale di circa 274 Meuro. Una quota consistente dei contributi è destinata anche al sostegno operativo, ovvero risorse destinate a coprire le spese di funzionamento delle Forze competenti impegnate nell'attività di gestione e sorveglianza delle frontiere (complessivamente il 22% delle risorse totali destinate all'OS1 dal PN).

All'istituzione, l'esercizio e la manutenzione dei sistemi IT su larga scala, in conformità al diritto dell'Unione nel settore della gestione delle frontiere, è dedicato il 12% delle risorse dell'OS1, suddivise tra: Sistema di ingressi/uscite (EES), Sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS), Schengen Information System (SIS) e Interoperabilità.

Graf. 5 - OS1. Gestione europea integrata delle frontiere: risorse per tipologia di intervento



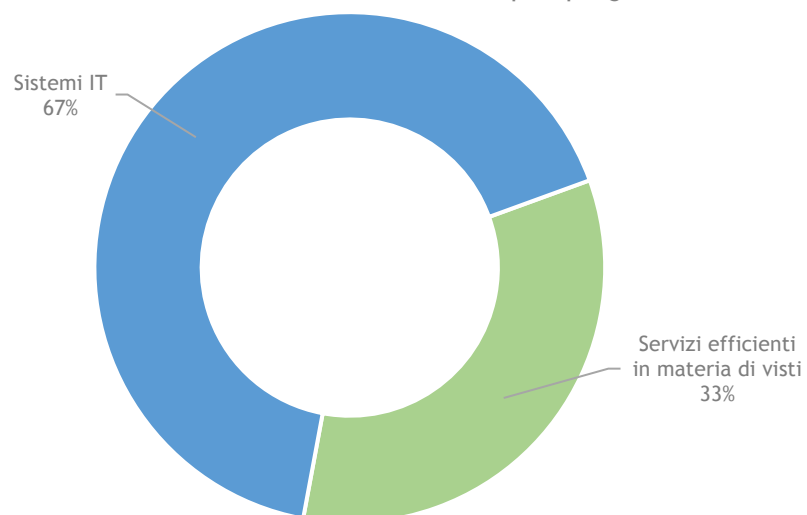
Fonte: PN BMVI 2021-2027, Versione 2.0

Con riferimento all'**Obiettivo Specifico 2** le risorse si concentrano su interventi finalizzati all'istituzione, l'esercizio e la manutenzione dei **sistemi IT su larga scala**, sempre in conformità al diritto dell'Unione nel settore della politica comune in materia di visti, ed in particolare al Visa Information System (VIS), sistema informatizzato di condivisione di dati relativi ai visti d'ingresso nello Spazio Schengen tra gli Stati che ne fanno parte.

La restante quota di risorse è finalizzata all'implementazione di servizi efficienti e adeguati alle esigenze dei richiedenti il visto.



Graf. 6 - OS2. Politica comune in materia di visti: risorse per tipologia di intervento



Fonte: PN BMVI 2021-2027, Versione 2.0

2.2 IL QUADRO LOGICO DEL PN BMVI 2021-2027

Di seguito si riporta il quadro logico del Programma che permette di individuare i nessi logici tra gli Obiettivi Specifici, le linee di intervento ed i risultati attesi.

Tab. 2 - Quadro Logico del Programma Nazionale BMVI 2021-2027

Obiettivo Specifico	Linee di intervento	Dotazione finanziaria	Risultati attesi
OS1. Gestione europea integrata delle frontiere (€ 568.795.809)	Verifiche di frontiera	40.000.000	Rafforzamento della capacità di svolgimento delle verifiche e della sorveglianza alle frontiere esterne, anche con misure volte ad agevolare gli attraversamenti legittimi delle frontiere, ove opportuno.
	Sorveglianza delle frontiere - Attrezzature aeree	121.000.000	
	Sorveglianza delle frontiere - Attrezzature terrestri	24.000.000	
	Sorveglianza delle frontiere - Attrezzature marittime	129.443.716	
	Sorveglianza delle frontiere - Altre misure	35.989.015	
	Conoscenza situazionale e scambio di informazioni	10.000.000	
	Analisi dei rischi	4.000.000	
	Punti di crisi (hotspot)	2.000.000	
	Sostegno operativo - Gestione integrata delle frontiere	123.263.078	
	Trattamento di dati e informazioni	1.000.000	Istituzione, esercizio e manutenzione di sistemi IT (SIS, ETIAS, EES ed Eurodac) su larga scala, conformemente al diritto dell'Unione nel settore, ai fini della gestione delle frontiere, compresa l'interoperabilità di tali sistemi IT su larga scala e delle relative infrastrutture di comunicazione, miglioramento della qualità dei dati e fornitura di informazioni
	Sistemi IT su larga scala - Sistema di ingressi/uscite (EES)	4.000.000	
	Sistemi IT su larga scala - Sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) - Altro	2.000.000	
	Sistemi IT su larga scala - Sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) - art. 85.2 Reg. (UE) 2018/1240	4.000.000	
	Sistemi IT su larga scala - Sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) - art. 85.3 Reg. (UE) 2018/1240	4.000.000	
	Sistemi IT su larga scala - Schengen Information System (SIS)	4.000.000	
	Sistemi IT su larga scala - Interoperabilità	8.000.000	
	Sostegno operativo - Sistemi IT su larga scala per fini di gestione delle frontiere	40.000.000	
	Rafforzamento della guardia di frontiera e costiera europea	8.100.000	Sviluppo della guardia di frontiera e costiera europea attraverso il sostegno fornito alle autorità nazionali responsabili della gestione delle frontiere
	Cooperazione interagenzia - con Paesi terzi	4.000.000	Rafforzamento della cooperazione tra Stati membri e i pertinenti organi e organismi di Paesi terzi.
OS2. Politica comune in materia di visti (€ 63.020.000)	Miglioramento del trattamento delle domande di visto	9.100.000	Implementazione di servizi efficienti ed adeguati alle esigenze dei richiedenti il visto.
	Maggiore efficienza, ambiente più consono alle esigenze dei richiedenti e maggiore sicurezza nei consolati	4.000.000	
	Sicurezza dei documenti/Consulenti in materia di documenti	4.000.000	
	Sostegno operativo - Politica comune in materia di visti	4.000.000	
	Sistemi IT su larga scala - Sistema d'informazione visti (VIS)	20.000.000	Istituzione, esercizio e manutenzione dei sistemi IT su larga scala, conformemente al diritto dell'Unione nel settore della politica comune in materia di visti (Visa Information System - VIS).
	Altri sistemi TIC per il trattamento delle domande di visto	10.600.000	
	Sostegno operativo - Sistemi IT su larga scala per il trattamento delle domande di visto	11.320.000	
Totale PN (Senza AT)		631.815.809	



3 AVANZAMENTO DEL PN BMVI 2021-2027

Nel presente capitolo si riporta il quadro di avanzamento del Programma al 31 dicembre 2023 desunto dal monitoraggio ufficiale del PN. Per quanto concerne l'avanzamento finanziario le informazioni fanno riferimento ai dati trasmessi alla Commissione Europea con sistema SFC, mentre il quadro dell'avanzamento procedurale deriva dall'analisi dei dati di monitoraggio interno dell'AdG. Non si riportano informazioni relative all'avanzamento fisico del Programma in quanto, sempre al 31 dicembre 2023, nessun indicatore faceva registrare un avanzamento.

Al 31 dicembre 2023 il Programma registra un **avanzamento in termini di impegni** solo con riferimento all'OS1, per il quale sono state ammesse a finanziamento operazioni per un importo pari a 95 Meuro. Viceversa nessuna operazione risulta ammessa a finanziamento a valere sull'OS2.

Tab. 3 - Avanzamento finanziario del PN BMVI al 31/12/2023

Obiettivi specifici	Dotazione finanziaria	Costo totale ammissibile delle operazioni selezionate
OS1. Gestione europea integrata delle frontiere	568.795.809	95.154.565
OS1. Politica comune in materia di visti	63.020.000	0
Totale PN (Senza AT)	631.815.809	95.154.565

Fonte: Monitoraggio PN BMVI 2021-2027

Diversa è la situazione per quello che riguarda l'**avanzamento procedurale**, per il quale sono stati presi a riferimento i dati relativi alle procedure pubblicate a valere sul PN al 30 aprile 2024 al fine di fornire una prospettiva più ampia in termini di impegni e successive previsioni di spesa in vista della scadenza del 31 dicembre 2024.

La selezione delle operazioni nell'ambito del BMVI è effettuata attraverso l'adozione da parte dell'AdG di procedure e criteri atti a garantire il conseguimento degli obiettivi e dei risultati specifici previsti dal PN ed avviene mediante tre differenti procedure di selezione¹⁵:

- assegnazione diretta, selezione senza inviti a presentare proposte;
- call for proposal, selezione tramite inviti con procedura ristretta;
- call for action, apertura di "finestre temporali" per la selezione di proposte progettuali.

Alla data di redazione del presente Rapporto **risultano attivate procedure sul PN BMVI per oltre 500 Meuro**, ovvero il 77% delle risorse programmate sugli OS 1 e 2 del Programma. A seguito di tali procedure sono stati ammessi a finanziamento 26 progetti a cui sono stati assegnati complessivamente 271 Meuro: 23 attivati a seguito di call for action, 2 in assegnazione diretta dall'AdG e 1 riferito all'Azione Specifica che è stata inserita nel Programma con la modifica del 2023 (cfr. §2.1)

Le call for action sono state pubblicate a partire dal mese di maggio 2023 e hanno messo a disposizione dei potenziali beneficiari 412 Meuro, di cui 176 assegnati ad operazioni già avviate.

Tranne in un caso, ovvero la call 03. "Sistemi IT su larga scala e loro infrastrutture: il Sistema Informativo Visti", sono state pubblicate tutte a valere sull'OS1.

Si rileva come solo in quattro casi sia stata concessa una proroga nella presentazione delle domande (call n° 1, 2, 5 e 15), mentre per tutte le altre sono stati rispettati i tempi di chiusura della call anche se, come si vedrà meglio in seguito (cfr. §4.3 DV9), i tempi per le istruttorie si sono prolungati ritardando quindi l'avvio dei progetti.

¹⁵ Cfr. documento "Metodologia e criteri per la selezione delle operazioni" per i Programmi Nazionali ISF e BMVI, §3.2.



Tab. 4 - Call for action e risorse stanziare a valere sul PN BMVI 2021-2027

OS	Titolo call for action	Data apertura	Progetti finanziati n°	Importo ammesso a finanziamento
OS1	01. Potenziamento della flotta aerea nazionale impegnata in attività di sorveglianza e pattugliamento delle frontiere esterne dell'UE	31/05/23	4	83.800.000
OS1	02. Potenziamento della flotta navale nazionale impegnata in attività di sorveglianza e pattugliamento delle frontiere esterne dell'UE	31/05/23	5	48.458.250
OS1	03. Sistemi IT su larga scala e loro infrastrutture: il Sistema Informativo Visti (VIS)	30/06/23	1	5.484.971
OS2			2	6.060.180
OS1	04. Sistemi informativi per il potenziamento della capacità di conoscenza situazionale e dello scambio di informazioni	30/06/23	3	14.855.028
OS1	05. Formazione specialistica	31/07/23	2	2.225.600
OS1	06. Sostegno all'acquisto di sistemi a pilotaggio remoto per la sorveglianza e il pattugliamento delle frontiere esterne dell'UE	28/09/23	-	-
OS1	07. Capacity building nella gestione e controllo delle frontiere in cooperazione con Paesi terzi	28/09/23	-	-
OS1	08. Rafforzamento della rete radar nazionale	31/10/23	-	-
OS1	09. Potenziamento tecnologico delle unità aeree e navali impiegate nelle attività di sorveglianza delle frontiere esterne	30/11/23*	6	15.874.985
OS1	10. Fornitura di attrezzature per attività di formazione specialistica per il personale impiegato nelle attività di sorveglianza delle frontiere esterne dell'UE anche in ambito EBCG	02/02/24	-	-
OS1	11. Adeguamento delle infrastrutture e degli edifici	19/02/24	-	-
OS1	12. Rinnovo della dotazione tecnologica (HW/SW) per il potenziamento delle verifiche di frontiera e per sostenere lo sviluppo e/o gestione operativa dei sistemi ICT	28/02/24	-	-
OS1	13. Sostegno operativo alle attività di sorveglianza delle frontiere (ore di volo, ore di moto, ore di straordinario)	28/02/24	-	-
OS1	14. Potenziamento della flotta navale nazionale impegnata in attività di sorveglianza e pattugliamento delle frontiere esterne dell'UE (2° edizione)	07/03/24	-	-
OS1	15. Manutenzione, ripristino e rinnovamento mezzi	17/04/24	-	-
Totale			26	176.759.015

Fonte: Elaborazioni IZI su dati di monitoraggio del PN BMVI 2021 - 2027 e sito ufficiale del PN (https://fondieuropeisicurezza.interno.gov.it/bmvi.html#programma_bmvi)

Sempre sull'OS1 sono stati finanziati i due interventi ad assegnazione diretta, per 55 Meuro di contributo pubblico, e l'Azione Specifica (37 Meuro).

Il quadro così delineato si presenta ben diverso rispetto ai dati cristallizzati al 31 dicembre 2023 e la prospettiva di spendere entro 31 dicembre 2024 il 10% della dotazione complessiva (circa 63 Meuro) sembra più probabile.

Si deve considerare, inoltre, che molti degli interventi attivati fanno riferimento a progetti con attività già avviate o all'acquisizioni di beni, ovvero procedure che presuppongono una velocità di spesa (tempo che intercorre tra gli impegni ed i pagamenti) più elevata rispetto a progetti che prevedono, ad esempio, l'acquisizione di servizi o iniziative di formazione.

È evidente, comunque, che il **livello di attenzione deve essere molto alto ed è necessario che l'AdG attui un monitoraggio costante e continuativo** al fine di verificare che gli impegni di spesa ad oggi assunti si trasformino in effettiva spesa *certificata*.



4 RISULTATI DELLA VALUTAZIONE

Il presente capitolo riporta i risultati del processo valutativo finalizzato a fornire risposta alle domande di valutazione ed è articolato secondo i criteri valutativi a cui esse fanno riferimento, segnatamente: pertinenza, efficacia, efficienza, coerenza e valore aggiunto dell'UE.

4.1 PERTINENZA

La valutazione di pertinenza ha lo scopo di **misurare il grado in cui le esigenze prioritarie identificate durante la fase di programmazione siano ancora le più rilevanti e quanto il Programma sia in grado di adattarsi a nuove necessità emergenti o in evoluzione**. Questa analisi comporta la ricostruzione della logica di intervento, effettuata nel precedente §2, e la revisione delle questioni chiave identificate e dei loro driver.

DV1. In che misura il Programma risponde alle esigenze e ai fabbisogni rilevati?

L'architettura del PN BMVI, che deriva dai disposti regolamentari, individua una strategia che risponde all'esigenza prioritaria di creare uno **spazio di sicurezza, libertà e giustizia all'interno dell'Unione**, attraverso interventi specifici che permettono di fornire risposta ai fabbisogni rilevati.

La posizione geografica pone l'Italia in un contesto di pressione migratoria elevata, da cui deriva la necessità di orientare risorse, tecniche e umane, per gestire e sorvegliare le frontiere europee.

In risposta a tali esigenze il PN attiva misure in linea con l'acquis di Schengen, per contribuire allo sviluppo della gestione integrata delle frontiere e di politica comune in materia di visti, con interventi in ambito di cooperazione sistematica, meccanismi di valutazione e analisi dei rischi sull'evoluzione dei fenomeni ai valichi di frontiera.

Al fine di valutare la pertinenza del Programma, ovvero la capacità degli interventi attivati di rispondere alle esigenze ed ai fabbisogni rilevati in fase di programmazione, nonché la sua attualità, è stato ricostruito il **quadro di riferimento di contesto** che ha portato all'individuazione degli interventi del PN, aggiornandolo rispetto a informazioni più recenti.

Ad integrazione dell'analisi dei dati di contesto e dei documenti programmatici, sono stati presi in esame anche gli esiti delle interviste effettuate con l'AdG ed il Responsabile dell'Ufficio Gestione BMVI, le interviste presso alcuni dei beneficiari del Programma (sia dell'attuale programmazione che del precedente Programma 2014-2020) e dell'indagine effettuata presso alcuni membri del Comitato di Sorveglianza.

La posizione geografica pone l'Italia in un contesto di pressione migratoria elevata da cui deriva la necessità di orientare risorse, tecniche e umane, per gestire e sorvegliare le frontiere europee.

Il PN BMVI, come anticipato nel §2.1, si pone come obiettivo quello di contribuire allo *sviluppo di una gestione europea integrata delle frontiere esterne*. Per fare ciò vede l'attivazione di due Obiettivi Specifici nell'ambito dei quali sono previsti interventi, e allocate le risorse, al fine di fornire una risposta concreta ai fabbisogni che il contesto evidenzia.

I due obiettivi corrispondono inoltre ai due livelli strutturali dei controlli sugli ingressi che gli Stati membri devono attivare: la **frontiera fisica**, luogo concreto e simbolico dove gli Stati esercitano il diritto di controllare gli ingressi (OS1), e la **frontiera politica**, articolata nel sistema delle ambasciate, le quali hanno



il compito di selezionare le persone che hanno diritto di entrare nei confini dello Stato, e dunque in quelli dell'UE, attraverso il rilascio dei **visti** di ingresso (OS2)¹⁶.

Si deve sottolineare che la strategia individuata non è cristallizzata nel tempo, proprio in considerazione della *mutevolezza* del contesto in cui si inserisce il PN. In tale ottica l'AdG, nelle fasi di avvio del PN (gennaio 2023), ha attivato una nuova fase di consultazione con le Amministrazioni pubbliche centrali istituzionalmente competenti per verificare l'attualità della strategia e la rispondenza degli interventi attivati rispetto alle dinamiche in atto e garantire l'adeguatezza degli stessi rispetto ai fabbisogni.

OS 1. GESTIONE INTEGRATA DELLE FRONTIERE

L'andamento degli sbarchi irregolari, così come gli arrivi regolari nei porti e negli aeroporti, ha visto un trend in crescita negli ultimi due anni (cfr. §1.1). Per garantire la piena attuazione della strategia europea in linea con le disposizioni della *Strategia per uno spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne pienamente funzionante e resiliente*, e in generale con l'*acquis* dell'UE sulla gestione integrata delle frontiere esterne (anche in riferimento alla Politica strategica pluriennale per la gestione europea integrata delle frontiere¹⁷), rimane prioritario per l'Italia assicurare un efficace **presidio delle frontiere** per il contrasto di attività potenzialmente dannose per la sicurezza delle frontiere esterne europee, e le conseguenti verifiche di frontiera così come definite dal Codice frontiere Schengen¹⁸.

Gli orientamenti strategici relativi al controllo delle frontiere definiti dalla Commissione europea stabiliscono che *“il sistema di sorveglianza delle frontiere marittime deve essere in grado di rilevare, identificare e, ove necessario, rintracciare e intercettare tutte le imbarcazioni che entrano nelle acque territoriali e contribuire a garantire la protezione e il salvataggio delle vite umane in mare in qualunque condizione meteorologica, nonché a ridurre gli arrivi irregolari nell'UE”*¹⁹, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e del diritto internazionale. Inoltre, in base all'Allegato I del Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 novembre 2019, relativo alla **guardia di frontiera e costiera europea** (Frontex) e che abroga i regolamenti (UE) n. 2013/1052 e (UE) 2016/1624, si prevede un rafforzamento di tale agenzia: entro il 2027 il corpo permanente della guardia di frontiera e costiera europea dovrà comprendere 10mila unità, di cui 3mila agenti di categoria 1 (personale di Frontex) e 7mila agenti distaccati dagli Stati membri dell'UE, da cui deriva la necessità di **rafforzare la componente nazionale dell'agenzia sia da un punto di vista di competenze che di attrezzature e mezzi**.

Tra i luoghi di frontiera dove operano le Forze di Polizia preposte alla gestione delle frontiere sono di fondamentale importanza i **punti di crisi** (hotspot), aree nelle quali, nel più breve tempo possibile e compatibilmente con il quadro normativo italiano, le persone in ingresso sbarcano in sicurezza, sono sottoposte ad accertamenti medici, ricevono una prima informativa cartacea sulla normativa in materia di immigrazione e asilo, e vengono quindi controllate, identificate, e, dopo essere state informate sulla loro attuale condizione di persone irregolari e sulle possibilità di richiedere la protezione internazionale, vengono foto-segnalate. Sono quindi luoghi di importanza strategica nella gestione delle frontiere, e, in considerazione dell'incremento del numero di sbarchi, è evidente il fabbisogno di **potenziare i servizi, le competenze e le dotazioni necessari negli hotspot per garantirne il funzionamento**.

La gestione dei flussi migratori, data la sua natura transnazionale, riguarda anche la sua **dimensione esterna**. Per questo è necessaria una **cooperazione interagenzia anche con Paesi extra-Schengen**, così da favorire il rafforzamento delle competenze delle Forze di Polizia di tali Paesi in materia di gestione delle frontiere, immigrazione e contrasto al fenomeno di tratta di esseri umani, in rispetto del profilo della tutela dei diritti umani e fondamentali, con il trasferimento di competenze e migliori prassi ai Paesi terzi.

¹⁶ La SEA-Aeroporti di Milano e i controlli sull'immigrazione irregolare: pratiche e buone prassi. Rapporto di ricerca. Febbraio 2010.

¹⁷ COM(2023) 146 final che definisce la politica strategica pluriennale per la gestione europea integrata delle frontiere, del 14 marzo 2023.

¹⁸ Capo II, Artt. 7-8, Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen).

¹⁹ Camera dei Deputati, Ufficio Rapporti con l'Unione Europea. Documentazione per le Commissioni, Esame diritti e documenti dell'UE. Politica strategica pluriennale per la gestione integrata europea delle frontiere. Dossier n. 16. 15 maggio 2023.



Nella gestione delle frontiere esterne, data la continua evoluzione dei fenomeni ad essa legata, ha un ruolo essenziale l'**analisi dei rischi**, ovvero l'analisi della rilevanza e della probabilità che una minaccia si verifichi tenuto conto delle misure in atto sia alle frontiere sia all'interno dell'UE, ed è basata sulla conoscenza situazionale anche in ottica di analisi predittiva. Questa tipologia di analisi, infatti, può agevolare le decisioni programmatiche sia nel breve che nel lungo periodo. Per essere efficace l'analisi dei rischi dipende dalla possibilità di accedere a un numero sufficiente di dati e informazioni, la cui raccolta rappresenta uno sforzo cooperativo tra gli organismi e gli enti che li raccolgono.

Per il miglioramento dei controlli alle frontiere, la riduzione della migrazione irregolare e l'individuazione di persone che potrebbero presentare rischi per la sicurezza, è necessaria la **raccolta e analisi di informazioni** sui viaggiatori. Con questo obiettivo l'UE ha previsto l'implementazione di sistemi IT su larga scala, tra cui il sistema di informazione Schengen (SIS), in funzione dal 1995, il sistema di entrata/uscita (EES), non ancora operativo, e il sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS), che sarà operativo dal 2025, che dovranno anche garantire l'interoperabilità²⁰ per rafforzare lo scambio e la gestione di informazioni.

Di seguito si riporta una analisi schematica del quadro di riferimento cui il PN fornisce risposta per l'OS1.

Tav. 2 - OS1. Gestione europea integrata delle frontiere: quadro di riferimento cui il PN fornisce risposta

Fabbisogni	Interventi OS1					Sistemi IT	Guardia di frontiera e costiera europea	Cooperazione interagenzia
	Verifiche di frontiera	Sorveglianza frontiere	Conoscenza e scambio informazioni	Analisi rischi	Punti di crisi			
Rafforzamento del presidio delle frontiere per il contrasto di attività potenzialmente dannose per la sicurezza delle frontiere esterne europee	■	■				■		
Rafforzamento della guardia di frontiera e costiera europea ex. Regolamento (UE) 2019/1896		■					■	
Potenziamento di servizi, competenze e dotazioni necessarie per garantire il pieno funzionamento dei punti di crisi					■			
Rafforzamento della dimensione esterna della gestione delle frontiere per mezzo del trasferimento di competenze e di buone prassi								■
Necessità di una completa conoscenza situazionale per il rafforzamento della gestione dei rischi e degli eventi in conseguenza alla continua evoluzione dei fenomeni che riguardano la gestione delle frontiere			■	■		■		■
Implementazione dei sistemi IT a larga scala previsti a livello UE						■		

OS2. POLITICA COMUNE IN MATERIA DI VISTI

L'efficienza e la qualità del processo di trattamento delle domande di visto è fondamentale, in quanto l'impiego del visto permette un previo filtraggio degli arrivi alle frontiere esterne da parte degli Stati membri dell'Unione, demandando alle Rappresentanze diplomatiche o consolari poste negli Stati terzi la valutazione della situazione personale del richiedente, dei motivi di viaggio e dei requisiti stabiliti per l'ingresso. Per garantire queste caratteristiche si necessita, da una parte, di un **miglioramento e un aggiornamento dei sistemi**, inteso come digitalizzazione dei processi e introduzione di tecnologie innovative performanti, e, dall'altra, del **rafforzamento delle competenze** delle Amministrazioni e degli

²⁰ Regolamento (UE) 2021/1152 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021 che modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1860, (UE) 2018/1861 e (UE) 2019/817 per quanto riguarda la definizione delle condizioni di accesso agli altri sistemi di informazione dell'UE ai fini del sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi



operatori competenti, data anche la continua evoluzione che riguarda regolamenti e sistemi, nonché i rischi, in ambito di rilascio dei visti. Tra i principali rischi, si rileva in particolare la necessità di favorire ed eseguire durante il processo di rilascio del visto i controlli necessari onde evitare **frodi documentali**, anche in considerazione del fatto che il processo di falsificazione dei documenti è reso sempre più accessibile e semplice dalla possibilità di accedere all'utilizzo dell'intelligenza artificiale²¹.

A essere centrale a livello UE nella politica comune in materia di visti è il **sistema di informazione visti (VIS)**, istituito con decisione del Consiglio 2004/512²². Tra i vantaggi principali garantiti dal VIS c'è la messa a disposizione delle autorità diplomatiche e consolari, e delle autorità di frontiera, di una banca dati automatizzata in grado di fornire in tempi rapidi informazioni sul richiedente il visto e su chi già è in possesso dello stesso; questo rende possibile velocizzare le operazioni necessarie sia per il rilascio dei visti che per i controlli effettuati in frontiera. Inoltre il VIS contribuisce alla prevenzione del cosiddetto *visa shopping*, in quanto il sistema mette le autorità dei vari Stati in condizione di comunicare e condividere informazioni riguardo alle motivazioni sul respingimento delle richieste di visto. Il VIS consente di svolgere confronti biometrici, agevolando la lotta contro la frode di identità e facilitando le verifiche sia alle frontiere esterne che all'interno degli Stati membri²³. L'utilizzo del VIS contribuisce anche a prevenire eventuali minacce alla sicurezza interna degli Stati membri, in quanto le autorità designate dagli Stati membri e l'Europol possono consultare il VIS ai fini di prevenire, individuare e investigare reati di terrorismo ed altri reati gravi²⁴. Recentemente sono state apportate importanti novità al VIS con i Regolamenti (UE) 2021/1133 e 2021/1134, a cui gli Stati membri sono tenuti ad adeguarsi, adeguamento che può essere facilitato grazie alle risorse del PN BMVI.

Oltre all'ampiamiento degli scopi del VIS²⁵, il **Regolamento (UE) 2021/1134** apporta anche diverse novità che richiedono **modifiche sia a livello di sistema IT, che in riferimento a nuove informazioni e dati da inserire a sistema**. Se in precedenza, all'interno della banca dati venivano raccolte soltanto informazioni relative ai visti di breve durata, il nuovo VIS conterrà anche i dati relativi ai titolari di visti di lunga durata e di permessi di soggiorno²⁶.

Con riferimento ai dati biometrici raccolti al momento della presentazione della domanda di visto, e poi conservati nel sistema, se precedentemente solo le impronte digitali potevano sempre essere utilizzate per compiere verifiche basate sulla corrispondenza biometrica, una volta che il nuovo regolamento sarà pienamente applicabile, invece, l'immagine facciale verrà rilevata direttamente all'interno dell'ufficio consolare, in modo da poter essere caricata con i requisiti necessari ai fini della verifica della corrispondenza biometrica, all'interno del VIS-BMS (*visa information system - biometric matching service*)²⁷.

Viene abbassata a 6 anni, dai 12 previsti precedentemente, l'età a partire dalla quale è previsto il rilevamento dei dati biometrici per i minori, mentre vengono esentati da tale adempimento le persone con età maggiore di 75 anni. Infine vengono introdotti di indicatori di rischio specifici ai fini del funzionamento della banca dati²⁸.

²¹ Onfido. Identity Fraud Report 2024.

²² Decisione 2004/512/CE del Consiglio, del 8 giugno 2004, che istituisce il sistema di informazione visti (VIS).

²³ Simone Marinai. La riforma del sistema di informazione visti: tra esigenze di sicurezza dello spazio Schengen e istanze di tutela dei richiedenti il visto. Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, Fascicolo n.3/2022.

²⁴ Decisione 2008/633/GAI del Consiglio, del 23 giugno 2008, relativa all'accesso per la consultazione al sistema di informazione visti (VIS) da parte delle autorità designate degli Stati membri e di Europol ai fini della prevenzione, dell'individuazione e dell'investigazione di reati di terrorismo e altri reati gravi.

²⁵ Contribuire alla prevenzione, all'accertamento e all'indagine di reati di terrorismo o altri reati gravi (già previsto nella decisione 2008/633); l'utilizzo della banca dati VIS anche al fine di contribuire al rimpatrio (e non più solo all'identificazione) delle persone che non soddisfino o non soddisfino più le condizioni di ingresso, soggiorno o residenza nel territorio degli Stati membri; sostenere gli obiettivi del SIS relativi alle segnalazioni di cittadini di Stati terzi soggetti ad un rifiuto di ingresso, di persone ricercate per l'arresto o a fini di consegna e estradizione, di persone scomparse o vulnerabili, di persone ricercate nell'ambito di un procedimento giudiziario e di persone da sottoporre a controllo.

²⁶ Colmando la lacuna rappresentata dal fatto che i titolari di visti di lunga durata e di permessi di soggiorno erano i soli cittadini di Paesi terzi i cui dati non venivano raccolti in nessuno dei sistemi di informazione dell'Unione.

²⁷ L'introduzione delle immagini del volto come identificatore biometrico nell'ambito del VIS è in linea con quanto avvenuto negli altri sistemi di informazione dell'UE, previsto per la prima volta dal Regolamento (UE) 2021/2226 per l'EES per poi essere progressivamente integrato anche negli altri sistemi di informazione dell'UE.

²⁸ Ovvero l'introduzione nel VIS di meccanismi automatizzati, in linea con la più generalizzata tendenza a far uso di algoritmi basati su modelli probabilistici, riscontrabile nei diversi sistemi di informazione dell'UE.



Il **Regolamento (UE) 2021/1133**, invece, stabilisce le modalità con cui attuare l'**interoperabilità** e le condizioni per la consultazione dei dati conservati all'interno di diverse banche dati (SIS, Eurodac, ECRIS-TCN, nonché dei dati Europol) mediante il processo automatizzato del VIS al fine dell'individuazione di riscontri positivi²⁹.

Di seguito si riporta una analisi schematica del quadro di riferimento cui il PN fornisce risposta per l'OS2.

Tav. 3 - OS2. Politica comune in materia di visti: quadro di riferimento cui il PN fornisce risposta

Fabbisogni	Interventi OS2				
	Servizi efficienti in materia di visti			Sistemi IT	
	Miglioramento del trattamento delle domande di visto	Maggiore efficienza, ambiente più consono alle esigenze dei richiedenti e maggiore sicurezza nei consolati	Sicurezza dei documenti/Consulenti in materia di documenti	Sistemi IT su larga scala - VIS	Altri sistemi TIC per domande di visto
Rafforzamento delle competenze di Amministrazioni e operatori competenti	■	■			
Introduzione di nuove tecnologie innovative e digitalizzazione dei processi per la gestione e il trattamento delle domande di visto	■			■	■
Lotta alla frode documentale	■		■	■	■
Adeguamento al VIS e interoperabilità dei sistemi a livello UE date anche le novità apportate dai Regolamenti (UE) 2021/1134 e 2021/1133				■	■

DV2. In che misura il Programma è in grado di adattarsi alle esigenze in continua evoluzione?

Il Programma si inserisce in un contesto che presenta mutamenti costanti, ma soprattutto non prevedibili con largo anticipo, come potrebbe invece accadere per altri fondi. È pertanto importante che sia supportato da un'organizzazione caratterizzata da una elevata capacità di adattamento e mutamento in seguito a nuove esigenze.

Due sono le dimensioni che garantiscono che il Programma sia sempre aderente alle esigenze rispetto alle quali è stato attivato, una interna al PN ed una esterna.

La prima deriva dai compiti e obiettivi del Comitato di Sorveglianza, e dalla sua composizione, che prevede la partecipazione non solo delle Amministrazioni pubbliche centrali istituzionalmente competenti in materia di frontiere, ma anche di un'ampia rappresentanza di parti economiche e sociali e della società civile che possono quindi evidenziare nuovi e mutati fabbisogni rispetto ai quali il Programma potrebbe, o dovrebbe, adeguarsi.

La seconda deriva dagli strumenti di analisi dei rischi e della vulnerabilità che l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera mette a disposizione degli Stati membri e che permettono ai decisori politici (AdG) di prendere decisioni informate in maniera costante.

Ai fini della valutazione della capacità del Programma di adattarsi alle esigenze in continua evoluzione sono stati presi in considerazione i meccanismi di cui il PN si è dotato per far sì che eventuali modifiche di contesto siano recepite tempestivamente nella strategia, verificandone l'adeguatezza, e gli strumenti cui l'AdG ha accesso ai fini di analisi complete dei fabbisogni in termini di controllo e sorveglianza delle frontiere.

²⁹ Il regolamento 2021/1133 ha quindi apportato modifiche ai regolamenti che disciplinano il funzionamento dell'Eurodac (Reg. 603/2013), di Europol (Reg. 2016/794), del SIS (Reg. 2018/1862), di ECRIS-TCN (reg. 2019/816), oltre che al regolamento sull'interoperabilità tra i sistemi di informazione dell'UE nel settore della cooperazione e giudiziaria, asilo e immigrazione (Reg. 2019/818).



La verifica costante e periodica delle esigenze cui un Programma fornisce risposta permette ai decisori politici di assumere decisioni informate, e rispondere così in maniera efficace ai fabbisogni espressi dal contesto e dagli stakeholder. Il contesto rispetto al quale agisce il PN BMVI, come più volte detto, è mutevole ed in continua evoluzione, questo fa sì che sia difficile prevedere, anche nel breve periodo, i fabbisogni che pone in termini di sorveglianza e controllo delle frontiere e politica dei visti. Due sono le dimensioni che garantiscono che il Programma sia sempre *aderente* rispetto alle esigenze rispetto alle quali è stato attivato: una interna al PN ed una esterna.

La prima fa riferimento al **Comitato di Sorveglianza** in relazione al ruolo che esso ha quale organo deputato ad assicurare *l'efficienza e la qualità dell'esecuzione del Programma*³⁰, e al fatto che di esso fanno parte, oltre ai rappresentanti delle Amministrazioni pubbliche centrali istituzionalmente competenti in materia di frontiere e politica dei visti, anche un'ampia rappresentanza di parti economiche e sociali e della società civile (cfr. §4.2 DV5) che possono quindi evidenziare nuovi e mutati fabbisogni rispetto ai quali il Programma potrebbe, o dovrebbe, adeguarsi.

La dimensione esterna deriva dall'attività di Frontex, che elabora costantemente **analisi complete dei rischi**, sulla base di informazioni fornite dagli Stati Membri, offrendo una visione a livello europeo del controllo delle frontiere e della gestione della migrazione al fine di consentire ai decisori politici di prendere decisioni informate. Frontex raccoglie infatti un'ampia gamma di dati dagli Stati membri, dagli organismi dell'UE, dai Paesi e dalle organizzazioni partner, nonché da fonti aperte, sulla situazione alle frontiere europee e al di fuori di esse. Tali informazioni e dati permettono un costante aggiornamento dei fabbisogni cui il Programma dovrebbe fornire risposta e, pertanto, consentono se necessario di adeguare gli interventi a nuove o modificate esigenze.

In base all'art. 29 del Reg. (UE) 2019/1896 è stato sviluppato da Frontex un **Modello comune di analisi integrata dei rischi**, il CIRAM, che definisce un quadro chiaro e trasparente per l'analisi dei rischi, inteso come base di riferimento per le attività di analisi, e che mira a promuovere una visione comune dell'analisi dei rischi e a rafforzare la coerenza nella gestione delle frontiere esterne dell'UE.

Anche le **valutazioni di vulnerabilità** (*Vulnerability Assessments*) effettuate da Frontex costituiscono uno strumento di verifica continua dell'adeguatezza del PN rispetto ai fabbisogni. Frontex, infatti, valuta periodicamente la capacità e la prontezza di ciascuno Stato Membro e Paese associato Schengen di rispondere alle sfide alle sue frontiere esterne, evidenziando in questo modo, se del caso, potenziali vulnerabilità in un'ampia gamma di settori connessi alle capacità di gestione delle frontiere ed eventuali nuove necessità in termini di attrezzature tecniche, sistemi, competenze, ecc., ai fini della sorveglianza e del controllo delle frontiere esterne dell'UE.

Un'ulteriore garanzia della capacità del Programma di adattarsi a mutate esigenze del contesto è data dallo stesso Reg. (UE) 2021/1148 che ha istituito lo **strumento tematico** nell'ambito dei Programmi Nazionali, con il fine di rispondere a necessità urgenti e non prevedibili ex ante³¹.

Il PN, come visto in precedenza, ha già fatto ricorso allo strumento tematico nel 2023 attraverso l'inclusione di un'Azione Specifica "Attrezzature per le componenti nazionali della guardia di frontiera e costiera europea" (BMVI/2023-2024/SA/1.2.2) finalizzata a rispondere ad un'esigenza di Frontex di avere a disposizione mezzi navali adeguati. Con tale Azione Specifica è stato acquistato un Offshore Patrol Vessel.

³⁰ Cfr. Regolamento Interno del Comitato di Sorveglianza del PN BMVI, art. 3, comma 2.

³¹ Cfr. Art. 8 Reg. (UE) 2021/1148.



4.2 EFFICACIA

La valutazione di efficacia ha la finalità di **verificare in che misura il Programma abbia compiuto progressi verso i suoi obiettivi e quanto la sua struttura sia in grado di favorire il loro raggiungimento entro la fine del periodo di programmazione**, prendendo in esame i fattori che ne potrebbero influenzare l'attuazione nonché gli eventuali risultati imprevisti. Tale criterio non si limita ad esaminare i progressi verso gli obiettivi specifici del Fondo, ma prende in considerazione anche gli obiettivi ed i principi trasversali stabiliti nella base giuridica (principi orizzontali), l'efficacia della strategia di comunicazione e del sistema di monitoraggio, nonché qualsiasi obiettivo di Programma aggiuntivo a quelli fissati a livello UE.

DV3. In che misura il Programma è sulla buona strada per raggiungere i suoi obiettivi?

I progressi realizzati ad oggi dal Programma lasciano presupporre che gli obiettivi fissati saranno raggiunti. Le performance del PN vanno lette non tanto alla luce del limitato avanzamento finanziario, fisiologico nel corso del primo periodo di attuazione per uno strumento così complesso come il PN BMVI, quanto delle azioni poste in essere dall'AdG al fine di mettere in moto il complesso meccanismo atto a produrre, nel tempo, i risultati attesi.

Le procedure avviate e le assegnazioni dirette perfezionate hanno consentito di mobilitare circa il 77% delle risorse stanziare, segno che il PN dovrebbe essere in grado, già alla fine di questo anno, di consolidare la propria capacità di impegno. Questo non vuol dire che tali impegni si tramuteranno necessariamente in spese, ma essi rappresenta il presupposto per raggiungere l'obiettivo di spesa fissato al 31 dicembre 2024. È evidente, comunque, che sarà necessario un controllo costante ed un monitoraggio attento per verificare e garantire che le procedure ad oggi attivate si concretizzino effettivamente in concessioni e successivi impegni di spesa.

Per quanto concerne il raggiungimento dei target intermedi (e finali) non è possibile, ad oggi, alimentare nessun indicatore. Tuttavia l'analisi condotta sulla base dei valori di "target potenziale", desunti dalle schede dei progetti approvati, lascia supporre che il Programma sia in grado di raggiungere gli obiettivi previsti per la maggior parte degli indicatori.

Il Programma sostiene interventi e azioni noti per essere efficaci, in particolar modo perché rispondenti a reali esigenze dei beneficiari di incrementare le proprie dotazioni in termini di mezzi e attrezzature, ma anche di sistemi IT, al fine di rispondere alla richiesta dell'UE di effettuare un controllo ed una sorveglianza efficace delle frontiere esterne. Inoltre, parte dei progetti finanziati risultano muoversi in continuità con il passato, all'interno del PN ISF 2014-2020 (nella condivisione e scambio di buone prassi), e parte sulla spinta delle raccomandazioni Schengen.

Ai fini di valutare come e in che misura il Programma abbia compiuto progressi verso i suoi obiettivi, e quanto la sua struttura sia in grado di favorire il loro raggiungimento entro la fine del periodo di programmazione, sono stati presi in esame i dati di monitoraggio del PN forniti dall'AdG e relativi a tutte le procedure attivate al 30 aprile 2024, gli avvisi pubblicati ed i 26 progetti approvati o in via di approvazione (cfr. §3) e, in alcuni casi, gli avvisi pubblicati a valere sul PN ISF 2014-2020 o del PON Legalità 2014-2020 per interventi analoghi agli attuali. Le interviste con l'AdG ed il Responsabile dell'Ufficio Gestione BMVI, e con tre beneficiari, responsabili di dodici progetti finanziati, hanno integrato le informazioni così raccolte.

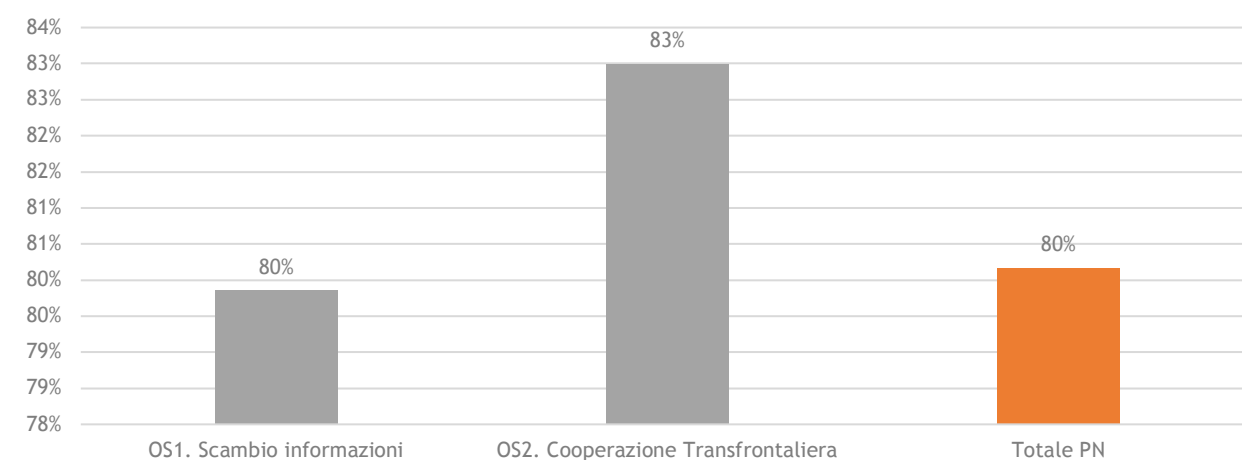
Il primo anno di attuazione del Programma, sebbene non abbia prodotto un avanzamento elevato degli indicatori finanziari e nullo in quelli fisici, è stato fondamentale per **mettere in moto il complesso meccanismo di attuazione che permetterà di produrre risultati tangibili** già a partire dal secondo semestre del 2024.

Nel complesso, al mese di aprile 2024, sono state attivate diciotto procedure, quindici call for action, due assegnazioni dirette ed un'Azione Specifica, per un totale di 506 Meuro di risorse messe a disposizione, pari al 77% del totale stanziato sui due OS del PN.



Le procedure attivate hanno riguardato tutti e 2 gli OS. In particolare per l'OS 1 si rileva un livello di risorse impegnate su procedure pari all'80% del programmato, mentre per l'OS2 le risorse per le quali sono state attivate procedure sono pari all'83% del programmato.

Graf. 7 - Quota di risorse impegnate su procedure sul totale delle risorse per OS e totale PN (30 aprile 2024)



Fonte: Sistema di monitoraggio del PN BMVI 2021-2027

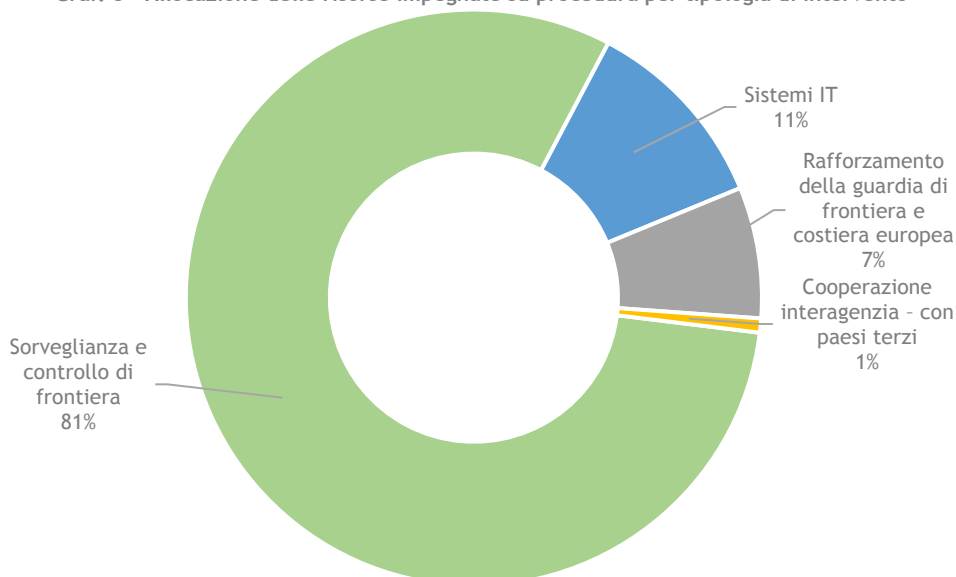
Delle quindici call for action attivate, per una dotazione complessiva di 412 Meuro, sette risultano concluse al 30 aprile 2024 con l'ammissione a finanziamento di ventisei progetti per un importo pari a 176 Meuro di risorse pubbliche assegnate. Le call fanno riferimento a tutti e due gli OS: una afferisce ad entrambi gli OS e quattordici al solo OS1.

Le assegnazioni dirette e l'intervento finanziato tramite Azione Specifica sono relativi a progetti finanziati a valere sull'OS1.

Le risorse impegnate su procedura afferiscono per l'81% a interventi finalizzati alla sorveglianza e controllo di frontiera in coerenza con le priorità finanziarie date in fase di programmazione (il 78% delle risorse dedicate ai due OS fanno riferimento a tale tipologia di interventi). Il 69% di tali risorse è destinata all'acquisto di mezzi, marittimi e aerei, (45%) e attrezzature (24%).

Minori sono le risorse allocate su procedure finalizzate ai sistemi IT (11%) e al rafforzamento della guardia frontiera e costiera europea (7%). L'1%, in linea con le priorità finanziarie del PN, è dedicato ad un intervento di cooperazione interagenzia con paesi terzi.

Graf. 8 - Allocazione delle risorse impegnate su procedura per tipologia di intervento



Fonte: Sistema di monitoraggio del PN BMVI 2021-2027



Andando ad analizzare i progetti approvati, questi fanno riferimento principalmente ad **interventi finalizzati alla sorveglianza e controllo delle frontiere**.

Dieci progetti sono relativi **all'acquisto di mezzi**, in 6 casi marittimi ed i restanti aerei. In tutti i casi le acquisizioni permetteranno una migliore azione di controllo in mare, con evidenti vantaggi in termini di sorveglianza, raccolta di informazioni e monitoraggio. Parallelamente garantiranno una maggiore sicurezza per gli operatori.

Sei progetti fanno riferimento **all'acquisto di attrezzature** che permettono una migliore e più efficace operatività nelle azioni di sorveglianza. Anche in questo caso l'effetto sugli operatori è elevato in quanto il livello tecnologico avanzato di cui le attrezzature sono dotate permette agli stessi di operare in maniera sempre più efficiente e sicura.

Due progetti fanno riferimento ad **azioni formative**, entrambi finalizzati ad accrescere le **conoscenze linguistiche delle guardie di frontiera** o di altro personale.

Infine, sono stati attivati due progetti che possono considerarsi come azioni di sistema: Passim 4, descritto meglio nel successivo §6, che prevede, in continuità con la programmazione 2014-2020, l'implementazione del servizio di primissima assistenza sanitaria nelle aree maggiormente interessate dai flussi migratori, e il Servizio di mediazione linguistico e culturale 2024-2027 presso gli Uffici Immigrazione delle Questure competenti.

Dall'analisi condotta l'avanzamento finanziario del PN risulta in linea con la tempistica di avvio del Programma e al momento non si rilevano rischi di ritardi che ne possano pregiudicare una corretta implementazione. Tuttavia, in considerazione dell'obiettivo di spesa del 31 dicembre 2024 (10% delle risorse programmate inizialmente), è evidente che il **livello di attenzione deve essere molto alto ed è necessario che l'AdG attui un monitoraggio costante e continuativo** al fine di verificare che gli impegni di spesa ad oggi assunti si trasformino in effettiva spesa *certificata*.

Per quanto concerne i primi progressi del PN verso il conseguimento delle milestone e dei valori target, non è possibile, ad oggi, alimentare nessun indicatore. Tuttavia è possibile cercare di comprendere in che modo il Piano si stia muovendo verso il raggiungimento dei suoi obiettivi identificando un valore "target potenziale" sulla base dei risultati attesi dei progetti ammessi a finanziamento e ipotizzando che, come è probabile, tutte le attività previste vengano concluse. Nella tabella seguente sono riassunte le principali evidenze suddivise per OS.



Tab. 5 - Contributo potenziale dei progetti finanziati al raggiungimento dei target intermedi per OS (30 aprile 2024)

OS	ID	Indicatore	UdM	Target Potenziale (aprile 2024)	Target		% di realizzo su	
					intermedio (2024)	Finale (2029)	Target Intermedio	Target finale
OS1	O.1.1	Numero di attrezzature acquistate per i valichi di frontiera	N°	0	100	500	0%	0%
	O.1.2	Numero di infrastrutture mantenute/riparate	N°	0	4	20	0%	0%
	O.1.3	Numero di punti di crisi sostenuti	N°	4	1	4	400%	100%
	O.1.4	Numero di strutture per i valichi di frontiera costruite/ aggiornate	N°	0	2	10	0%	0%
	O.1.5	Numero di velivoli acquistati	N°	5	2	8	250%	63%
	O.1.5.1	di cui: numero di velivoli senza pilota acquistati	N°	0	1	4	0%	0%
	O.1.6	Numero di mezzi di trasporto marittimo acquistati	N°	3	4	21	75%	14%
	O.1.8	Numero di partecipanti sostenuti	N°	1.424	820	4.100	174%	35%
	O.1.8.1	di cui: numero di partecipanti alle attività di formazione	N°	25	800	4.000	3%	1%
	O.1.10	Numero di funzionalità informatiche sviluppate / mantenute / aggiornate	N°	0	2	10	0%	0%
	O.1.11	Numero di sistemi IT su larga scala sviluppati / mantenuti / aggiornati	N°	4	1	5	400%	80%
	O.1.11.1	di cui: numero di sistemi IT su larga scala sviluppati	N°	0	0	2	na	0%
	O.1.12	Numero di progetti di cooperazione con i Paesi terzi	N°	0	1	4	0%	0%
OS2	O.2.1	Numero di progetti a sostegno della digitalizzazione del trattamento dei visti	N°	0	1	5	0%	0%
	O.2.2	Numero di partecipanti sostenuti	N°	0	320	1.600	0%	0%
	O.2.2.1	di cui: numero di partecipanti alle attività di formazione	N°	0	300	1.500	0%	0%
	O.2.4	Numero di funzionalità informatiche sviluppate / mantenute / aggiornate	N°	0	0	2	na	0%
	O.2.5	Numero di sistemi IT su larga scala sviluppati / mantenuti / aggiornati	N°	2	0	2	na	100%
	O.2.5.1	di cui: numero di sistemi IT su larga scala sviluppati	N°	0	0	1	na	0%
	O.2.6	Numero di infrastrutture mantenute / riparate	N°	0	1	3	0%	0%

Nota: nella tabella non sono presenti i dati relativi ai 6 progetti approvati con la call 09 per la quale è stata pubblicata una graduatoria parziale.

Fonte: Elaborazioni IZI su dati di monitoraggio del PN BMVI 2021 - 2027

Molti degli indicatori non risultano ancora alimentati da progetti. È anche vero che molte delle call pubblicate (9) non hanno ancora dato luogo all'attivazione di progetti in quanto è ancora in corso la fase di istruttoria e, pertanto, è probabile che nei prossimi mesi parallelamente all'ammissione dei progetti a finanziamento si potrà leggere anche un movimento negli indicatori attualmente non alimentati.

L'analisi condotta sugli indicatori potenzialmente alimentabili dai progetti approvati lascia supporre che il Programma sia in grado di raggiungere gli obiettivi previsti per la maggior parte di essi.



In considerazione del fatto che il target intermedio al 2024 è prossimo, è necessario che l'AdG si adoperi, da un lato ad accelerare la fase di istruttoria degli interventi e, dall'altro, ad effettuare un monitoraggio costante sui beneficiari per far sì che i progetti rispettino i cronoprogrammi di realizzazione (e spesa) al fine di raggiungere i target intermedi fissati.

Un'ultima analisi riguarda la **capacità del Programma di sostenere interventi efficaci**. Come più volte evidenziato il PN si pone in continuità con la precedente programmazione, sia con riferimento alle tipologie di intervento attivate, che con riferimento ai beneficiari, che sono riconducibili a pochi soggetti.

Gli interventi attivati ad oggi possono quindi considerarsi non solo rispondenti ai fabbisogni rilevati in fase di programmazione, ma anche efficaci perché spesso costituiscono un'evoluzione di progetti già attivati nella precedente programmazione e in molti casi considerati buone prassi nella valutazione ex post del Programma ISF 2014-2020³².

Il Programma sostiene interventi e azioni noti per essere efficaci, in particolar modo perché rispondenti a reali esigenze dei beneficiari di incrementare le proprie dotazioni in termini di mezzi e attrezzature, ma anche sistemi IT, al fine di rispondere alla richiesta dell'UE di effettuare un controllo ed una sorveglianza efficace delle frontiere esterne.

La maggior parte dei progetti ad oggi finanziati si caratterizza per il rafforzamento della dotazione su mezzi (Attrezzature marittime e aeree) le cui funzionalità e benefici sono già noti perché sperimentati. *"I mezzi aerei sono necessari per ricerche visive, dato che per la ricerca in mare non bastano i radar che hanno carenze tecniche proprie. L'esperienza ci ha fatto capire quali fossero i mezzi migliori da acquisire"*³³ In riferimento a due unità navali guardiacoste, *"rappresentano il massimo della tecnologia al momento"*. Per quanto riguarda l'acquisto di gommoni imbarcati in unità navali il referente di progetto sottolinea come essi *"hanno una maggiore autonomia e sono in grado di muoversi il giorno o la notte e con qualsiasi tempo. Permettono di svolgere un servizio migliore sotto diversi aspetti: miglior controllo e sorveglianza, maggiore sicurezza a bordo (dei gommoni), maggiore accuratezza nelle attività di sorveglianza ed individuazione di eventuali mezzi da soccorrere, migliore attività di controllo delle imbarcazioni, minori incidenti nell'accostarsi ad imbarcazioni di piccole dimensioni o con carichi troppo elevati, ecc."*

Anche per la parte ICT si tratta di evoluzioni tecnologiche su sistemi esistenti, in particolare per tutti i progetti che prevedono un *upgrade* dei sistemi utilizzati per l'autorizzazione dei viaggi e per l'adeguamento alla politica comune in materia di visti.

Inoltre, parte dei progetti finanziati risultano muoversi in continuità con il passato, all'interno del PON ISF 2014-2020 (nella condivisione e scambio di buone prassi), e parte risponde alle raccomandazioni Schengen. Ad esempio:

- PASSIM 4, progetto che è giunto alla sua 4 edizione (Passim e Passim 2 sono stati finanziati dal 2014-2020 e Passim 3 da ISF 14-20 - Borders) si è rivelato un *"progetto assolutamente necessario e importante da confermare nell'attuale programmazione"*³⁴. Tra gli aspetti qualificanti, come meglio si vedrà nel §6, vi è la presenza a bordo di personale specializzato (sanitario e mediatori culturali), che è rassicurante anche per l'equipaggio stesso, ad esempio *"contando che per arrivare a Lampedusa in media una nave ci mette 6 ore dopo il momento del salvataggio avere un medico a bordo ha permesso anche di avere meno morti durante questa parte del viaggio"*.
- La formazione linguistica risponde ad una raccomandazione Schengen sulla necessità di aumentare le competenze linguistiche del personale di frontiera. *"È un vantaggio per l'operatore e anche per la persona che sta sbarcando che può comunicare. C'è anche da parte dei nostri operatori una buona propensione ad imparare le lingue, ne traggono vantaggio: hanno uno stimolo a seguire queste attività formative piuttosto che altre perché rende migliori le condizioni di lavoro"*.

³² Cfr. § 5.3 L'ascolto dei beneficiari: i casi studio della "Relazione di valutazione ex-post sugli effetti delle azioni implementate nell'ambito del Programma Nazionale ISF 2014-2020", marzo 2023.

³³ Intervista a referenti di progetto.

³⁴ Intervista a STA.



DV4. In che misura il quadro di monitoraggio e valutazione è idoneo ad informare sui progressi verso il raggiungimento degli obiettivi del Programma?

Il sistema di monitoraggio e valutazione implementato nell'ambito del quadro di riferimento dell'efficacia e dell'attuazione del PN BMVI è idoneo ad informare sui progressi verso il raggiungimento degli obiettivi del Programma. L'insieme degli indicatori permette di monitorare gli interventi previsti dal PN, riflettendo correttamente il livello di attuazione degli stessi, ma in alcuni casi gli stessi non permettono di cogliere pienamente il nesso causa-effetto con gli interventi finanziati, anche perché influenzati da fattori esterni al Programma. Per ovviare a ciò, soprattutto in un'ottica di valutazione ex post e degli impatti, si potrebbero ricorrere a chiavi interpretative utilizzando metodi valutativi diversi, come ad esempio l'*outcome harvesting* che consente di leggere alcuni risultati del Programma (gli outcome) che non vengono pienamente restituiti dagli indicatori previsti.

L'organizzazione della raccolta dei dati permette il costante controllo dell'andamento del PN dal punto di vista temporale, in considerazione del fatto che la maggior parte dei dati vengono trasmessi e aggregati trimestralmente, e da un punto di vista procedurale, grazie alle modalità di implementazione del sistema informativo di monitoraggio.

Le procedure attivate dall'AdG ai fini della realizzazione del sistema informativo garantiscono, inoltre, la **corretta informazione e formazione dei soggetti deputati all'inserimento dei dati** nel sistema (principalmente beneficiari), assicurando in questo modo l'uniformità degli stessi.

Si rileva come al momento della redazione della presente relazione lo sviluppo del sistema informativo sia in corso di completamento. Si raccomanda pertanto all'AdG di accelerare i tempi per la piena entrata a regime dello stesso al fine di assicurare la sorveglianza completa del PN.

Il Reg. (UE) 2021/1060, recante le Disposizioni comuni applicabili ai Fondi europei, all'art. 16 richiede di stabilire un **quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione** al fine di sorvegliare, rendicontare e valutare la performance degli stessi nel periodo della sua attuazione. Gli indicatori di output e di risultato, che devono essere collegati agli Obiettivi Specifici / interventi attivati nell'ambito del Programma, sono centrali in tale quadro. È necessario però considerare che la definizione di un sistema di indicatori coerente con il Programma non è sufficiente a garantire che il quadro di riferimento assolva al suo compito, ovvero fornire ai decisori politici ed al partenariato informazioni in tempo reale in merito all'andamento del Programma. È infatti essenziale che i **dati e le informazioni che alimentano gli indicatori**, siano essi di output o di risultato, siano **affidabili e tempestivi**. Per fare questo il Programma deve essere dotato di un **sistema informativo di monitoraggio efficiente** e, allo stesso tempo, mettere tutti i soggetti deputati alla raccolta dei dati e delle informazioni per l'alimentazione degli indicatori nelle condizioni di operare nel migliore dei modi possibili.

La verifica di tale capacità è stata effettuata analizzando il sistema degli indicatori di Programma, di output e di risultato, e la loro capacità di restituire informazioni in merito ai progressi del Programma nel raggiungere gli obiettivi. Per quanto attiene il sistema informativo, si segnala come questo sia attualmente in fase di implementazione. Saranno successivi approfondimenti valutativi che potranno valutare la rispondenza di tale sistema alle necessità di monitoraggio, sorveglianza e valutazione del Programma.

IL SISTEMA DEGLI INDICATORI DI PROGRAMMA

Il sistema degli indicatori di Programma è stato predisposto attraverso la nota "*Metodologia per istituire il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione del Programma Nazionale BMVI 2021-2027*" che individua tutti gli elementi necessari a far sì che il monitoraggio dello stesso risponda ai dettami regolamentari in termini di affidabilità e robustezza dei dati raccolti. Tale documento raccoglie le indicazioni del Reg. (UE) 2021/1148 che individua, all'interno dell'Allegato VIII, gli indicatori di output e di risultato comuni utili a misurare i principali raggiungimenti del Programma a livello comunitario.

La nota, che riporta gli indicatori di output e di risultato previsti per il PN, non si limita a definire il quadro degli indicatori, ma restituisce anche una breve descrizione di ogni indicatore. Nello specifico si fa



riferimento alla necessità conoscitiva a cui l'indicatore risponde, sono fornite indicazioni circa la metodologia utilizzata per stabilire target intermedi e finali, e sono indicate alcune specifiche riguardo a fattori esogeni o variabili indipendenti che potrebbero influenzare il conseguimento dei target.

Il documento potrebbe tuttavia essere più specifico nella descrizione degli indicatori. In particolare potrebbero essere indicate modalità specifiche di raccolta dei dati (in particolare in riferimento a indicatori di risultato che presentano aspetti definibili maggiormente "qualitativi", quale per esempio R.2.12 "Numero di partecipanti che, tre mesi dopo un'attività di formazione, riferiscono di utilizzare le abilità e le competenze acquisite durante l'attività di formazione") e, quando pertinente, ulteriori specifiche che permettano una disaggregazione dei dati raccolti funzionali alle esigenze del Programma (sempre in riferimento all'indicatore R.2.12 potrebbe essere utile avere dati disaggregati, per esempio in base al genere). La definizione di maggiori specifiche sulla raccolta degli indicatori di output e risultato aiuterebbe tra l'altro a garantire l'affidabilità e la robustezza dei dati raccolti, permettendo di utilizzarli anche in un confronto con altre serie di dati.

L'analisi degli indicatori previsti dal PN, ed in particolare di quelli di risultato, ha fatto emergere come in alcuni casi gli stessi presentino una non facile ricostruzione del nesso causa-effetto con gli interventi finanziati, anche perché in alcuni casi influenzati da fattori esterni al Programma.

Un esempio è l'indicatore R.2.10 "Numero di domande di visto presentate utilizzando mezzi digitali" per il quale è difficile definire quanto le domande presentate con mezzi digitali siano conseguenza diretta degli interventi del PN piuttosto che di processi di digitalizzazione finanziata con altri fondi. Per ovviare a ciò si possono utilizzare chiavi interpretative utilizzando metodi valutativi diversi, come ad esempio l'*outcome harvesting*, descritto nell'allegato I, che consente di leggere i risultati del Programma (gli *outcome*) che non vengono pienamente restituiti dagli indicatori previsti.

IL SISTEMA INFORMATIVO DI MONITORAGGIO

Qualunque quadro di monitoraggio non può prescindere dal rispondere alla necessità di mettere tutti i soggetti che concorrono ad alimentare il sistema nelle condizioni di **utilizzare le medesime procedure e protocolli, in modo da garantire che i dati e le informazioni così raccolti siano confrontabili ed attendibili**. Questo è particolarmente importante per permettere che le decisioni dei policy maker e le valutazioni possano basarsi anche e soprattutto sulle informazioni e sui dati raccolti per mezzo di un sistema di monitoraggio efficiente. La rilevanza di questa attività coinvolge tutti i descrittori del Programma ed in particolare gli indicatori di risultato, che permettono di valutarne gli effetti.

I dati necessari per il monitoraggio vengono raccolti e caricati sul sistema informativo direttamente dai beneficiari. Il coinvolgimento dei beneficiari nel processo di monitoraggio responsabilizza gli stessi sui risultati ottenuti e li aiuta a concentrare l'attenzione sul raggiungimento degli obiettivi del progetto e, in ultima analisi, del Programma. Anche la base informativa utilizzata per valorizzare gli indicatori deriva dai beneficiari, i quali sono tenuti ad indicare per ciascuna iniziativa progettuale almeno un indicatore di output, e qualora applicabile, gli indicatori di risultato e/o output associati; inoltre, devono dare stato delle attività condotte nell'attuazione di ciascuna iniziativa nei monitoraggi periodici e finali.

Come stabilito dal *Manuale operativo delle procedure per i Programmi Nazionali BMVI e ISF 2021-2027*, il monitoraggio periodico avviene con scadenze prefissate durante tutto il periodo di attuazione del progetto attraverso la compilazione da parte del beneficiario di **schede di monitoraggio** a cadenza trimestrale (15 marzo, 15 giugno, 15 settembre, 15 dicembre), che contengono informazioni circa lo stato di avanzamento procedurale delle attività di progetto e il livello di avanzamento fisico e finanziario degli interventi alla data di rilevazione, e del **final assessment**, trasmesso all'AdG tramite il sistema informativo una volta concluse le attività progettuali, erogato il saldo finale e inviata l'ultima Dichiarazione di Spesa. Nell'ambito del final assessment il beneficiario fornisce un quadro complessivo dei risultati del progetto in termini di attività espletate, spesa sostenuta e valori raggiunti in relazione agli indicatori di output e risultato, con l'obiettivo di ottenere una valutazione dei risultati raggiunti, tenuto conto degli indicatori di realizzazione previsti in fase di definizione della proposta di progetto. Il Manuale prevede, inoltre, qualora il valore raggiunto di un indicatore fosse al di sotto del valore atteso, che il Responsabile dell'Ufficio Gestione



richieda al beneficiario le motivazioni e/o le cause che hanno determinato lo scostamento dal target previsto inizialmente.

Sia le schede di monitoraggio che di final assessment sono sottoposte ad un'attività di verifica da parte dell'Ufficio Gestione, che si compone di una verifica di completezza, con ad oggetto il controllo formale della compilazione di tutte le sezioni del format; una verifica di correttezza rispetto alla correttezza e completezza delle informazioni contenute nelle sezioni del format; una verifica di coerenza che riguarda la coerenza delle informazioni riportate con il progetto ammesso al finanziamento (per esempio rispetto al cronoprogramma delle attività e di spesa, al budget di progetto, all'iter amministrativo); e infine una verifica dello stato di avanzamento, avente ad oggetto i valori conseguiti dalla progettualità in relazione agli indicatori previsti.

Oltre a queste verifiche l'AdG esplica ulteriori attività a garanzia della qualità dei dati raccolti da beneficiari e caricati nel sistema informativo, quali i controlli amministrativi sui contratti e sulla spesa e verifiche in loco. Inoltre l'AdG considera anche la documentazione prodotta dai beneficiari, quali la checklist di autocontrollo, verbali di conformità/collaudo, ecc., a prova della corretta realizzazione delle attività e quale strumento utile per verificare la qualità dei dati raccolti per la valorizzazione degli indicatori.

Le procedure di monitoraggio descritte presuppongono la messa a regime del sistema informativo del Programma che, come detto, è attualmente in fase di implementazione (si prevede che sarà operativo entro il mese di giugno 2024). Attualmente, pertanto, i beneficiari procedono con un monitoraggio extra-sistema che rende il lavoro più lento e maggiormente esposto a errori materiali.

Come meglio si vedrà in seguito (cfr. DV10), la mancata entrata a regime del sistema informativo, ritenuto dai beneficiari un fattore fondamentale del processo, potrebbe incidere sull'efficiente attuazione del Programma. È pertanto auspicabile che l'AdG si attivi affinché il sistema diventi pienamente operativo, anche tenendo in considerazione i miglioramenti suggeriti dai beneficiari rispetto alla precedente programmazione.

DV5. Come è stato garantito il coinvolgimento dei partner interessati in tutte le fasi della programmazione, attuazione, monitoraggio e valutazione?

La fase di programmazione del PN BMVI si è svolta attraverso un processo di consultazione e coinvolgimento del partenariato a livello nazionale che ha riguardato, date le finalità del Programma e la tipologia di interventi attivabili, prevalentemente le Amministrazioni centrali istituzionalmente competenti.

Tale processo prosegue in fase di attuazione, assicurato dalla composizione del Comitato di Sorveglianza che vede una rappresentanza equilibrata degli stakeholders rilevanti del Programma: oltre alle Amministrazioni istituzionalmente competenti nelle materie del PN BMVI, e quindi i potenziali beneficiari del PN, il Comitato è composto da rappresentanti di ulteriori istituzioni o enti in potenza interessati o coinvolti nei temi della gestione integrata delle frontiere e della politica comune dei visti.

Rispetto alla programmazione passata si registra un importante ampliamento della platea dei partecipanti (organizzazioni non governative, organizzazioni internazionali, sindacati ecc.), ampliamento che costituisce un valore aggiunto in grado di assicurare una larga rappresentanza del mondo istituzionale e della società civile.

Al fine di verificare come e quanto è stato e sarà garantito il coinvolgimento dei partner interessati in tutte le fasi della programmazione, si è fatto riferimento a quanto riportato nel PN, sezione 6. Ad integrazione dell'analisi documentale, sono state effettuate interviste con l'AdG ed il Responsabile dell'Ufficio Gestione BMVI, alcuni beneficiari, e sono state utilizzate le risultanze dell'indagine effettuata presso alcuni membri del Comitato di Sorveglianza.

In linea con le disposizioni dell'art.8(1) del Reg. CPR e con le specificità dello strumento BMVI, il PN prevede un partenariato conforme al quadro istituzionale e giuridico nazionale, che include i seguenti soggetti.

- Amministrazioni centrali istituzionalmente competenti.



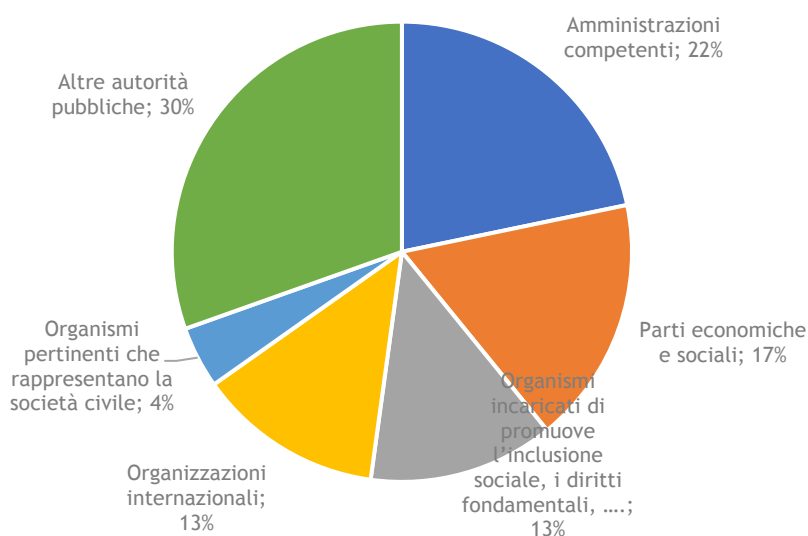
- Organizzazioni internazionali.
- Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica.
- Ministero dell'Istruzione, università e ricerca.
- Autorità a livello regionale (Conferenza delle Regioni).
- Autorità a livello locale (ANCI).
- Parti economiche (Confindustria, Assoporti, Asso-aeroporti).
- L'università (CRUI).

La **composizione del partenariato risulta coerente** con quanto previsto dall'art 8 del Regolamento (UE) n. 2021/1060 che prevede che tale partenariato includa almeno i partner seguenti:

- le autorità a livello regionale, locale, cittadino e altre autorità pubbliche;
- le parti economiche e sociali;
- gli organismi pertinenti che rappresentano la società civile, quali i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi incaricati di promuovere l'inclusione sociale, i diritti fondamentali, i diritti delle persone con disabilità, la parità di genere e la non discriminazione;
- le organizzazioni di ricerca e le università,

Il CdS del PN BMVI 2021-2027 risulta istituito con Decreto del Capo della Polizia - Direttore Generale della pubblica sicurezza del 9 novembre 2022. Nel grafico si riporta la sua composizione che, in conformità con quanto previsto dall'art 39 del Regolamento (UE) n. 2021/1060, **prevede una rappresentanza equilibrata degli stakeholders rilevanti del Programma**. Nel grafico si riporta la distribuzione dei membri del Comitato di Sorveglianza con funzione deliberante.

Graf. 9 - Composizione del CdS per tipologia di stakeholders



Fonte: Elaborazioni IZI su fonti documentali ufficiali PN BMVI

Le Amministrazioni centrali istituzionalmente competenti nelle materie dello strumento BMVI rappresentano il 22% dei membri del CdS:

- Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza.
- Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.
- Stato maggiore della Marina Militare.
- Comando Generale della Guardia di Finanza.
- Corpo delle Capitanerie di Porto.

Un peso considerevole (30%) nella composizione del CdS è rappresentato dalle altre autorità pubbliche:

- Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri.
- Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica.
- Ministero dell'Università e della ricerca.
- Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.



- Associazione Nazionale Comuni Italiani.
- Associazione porti italiani (Assoporti) e l'Associazione Italiana dei Gestori Aeroportuali (Assaeroporti).
- Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI).

Il 17% dei partecipanti rientra nelle Parti economiche e sociali:

- Confindustria.
- Confederazione Generale Italiana del Lavoro.
- Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori.
- Unione Italiana del Lavoro.

Con un peso del 13% sono rappresentati gli organismi incaricati di promuovere l'inclusione sociale, i diritti fondamentali e civili, i diritti delle persone con disabilità, la parità di genere e la non discriminazione:

- Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le Pari Opportunità.
- Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità incardinato presso la Presidenza del consiglio dei ministri.

Le Organizzazioni internazionali pesano per il 13% sul numero dei componenti del CdS:

- L'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR).
- L'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM).
- Il Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia (UNICEF).

Ed infine il 4% del totale è rappresentato dagli Organismi pertinenti che rappresentano la società civile:

- La Croce Rossa italiana.

Il Comitato di Sorveglianza al fine di assicurare l'efficienza e la qualità dell'esecuzione del Programma Nazionale **assolve ai compiti di seguito indicati.**

- Esaminare:
 - i progressi compiuti nell'attuazione del Programma Nazionale e nel conseguimento dei target intermedi e dei target finali;
 - le questioni che incidono sulla performance del Programma e le misure adottate per farvi fronte;
 - il contributo del Programma al superamento delle sfide individuate nelle pertinenti raccomandazioni specifiche per Paese che sono connesse all'attuazione del programma;
 - i progressi compiuti nell'effettuare le valutazioni e le sintesi delle valutazioni, nonché l'eventuale seguito dato agli esiti delle stesse;
 - l'attuazione di azioni di comunicazione e visibilità;
 - i progressi compiuti nell'attuare operazioni di importanza strategica, se pertinente;
 - il soddisfacimento delle condizioni abilitanti e la loro applicazione durante l'intero periodo di programmazione;
 - i progressi compiuti nello sviluppo della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni, dei partner e dei beneficiari, se pertinente.
- Approvare:
 - il proprio Regolamento interno e le sue successive modifiche;
 - la metodologia e i criteri utilizzati per la selezione delle operazioni, comprese le eventuali modifiche;
 - le relazioni annuali in materia di performance per il Programma Nazionale;
 - il piano di valutazione e le eventuali modifiche;
 - le eventuali proposte di modifica del Programma avanzate dall'Autorità di gestione

Nella seduta del CdS del 06/12/2022 è stata fatta una prima panoramica sulle funzioni del Comitato e sulle novità concernenti la sua composizione, che riflette una *governance* del Programma sottolineandone l'aspetto più rappresentativa e multiforme.

L'ampliamento della platea dei partecipanti al Comitato (organizzazioni internazionali, sindacati ecc.) rispetto alla programmazione 2014-2020, promosso dalla CE e condiviso dall'AdG, costituisce un valore



aggiunto in grado di assicurare un'estesa rappresentanza del mondo istituzionale e della società civile, garantendo una presenza equilibrata del partenariato.

Oltre alle amministrazioni istituzionalmente competenti nelle materie del PN BMVI, e quindi i potenziali beneficiari del Programma, il Comitato, come visto, è composto da rappresentanti di ulteriori istituzioni o enti in potenza interessati o coinvolti nei temi della gestione integrata delle frontiere. Tra questi si trovano in particolare il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, l'Arma dei Carabinieri, il Ministero dell'Ambiente, il Ministero dell'Università e della Ricerca, ma anche la conferenza delle Regioni, l'ANCI, alcune organizzazioni internazionali (in particolare UNHCR e l'UNICEF), e un'ampia rappresentanza delle categorie economiche e sociali e della società civile.

Ai componenti con funzione deliberante si aggiungono i componenti con funzione consultiva e di indirizzo, tra cui la Commissione Europea, l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (EBCGA, ex Frontex), l'Ispettorato Generale per i Rapporti con la UE del Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'Autorità di audit.

Al di là della composizione del Comitato di Sorveglianza, che come visto garantisce la partecipazione dei partner rilevanti ai fini del Programma, si rileva come, sia in fase di programmazione che nella successiva fase di avvio e implementazione del PN, **siano state messe in atto azioni per consentire la partecipazione dei partner rilevanti in tutte le fasi del ciclo del Programma** (programmazione, attuazione, monitoraggio e valutazione).

Nel mese di aprile 2020 l'Autorità di Gestione ha avviato le consultazioni con le Amministrazioni pubbliche centrali competenti nella gestione e controllo delle frontiere esterne e nella politica comune in materia di visti, con l'obiettivo di definire i contenuti del nuovo Programma nazionale BMVI 2021-2027.

Le prime interazioni si sono svolte in forma scritta, con la condivisione delle schede di programmazione trasmesse dalla Commissione europea con nota Ares(2019)7896684 del 23/12/2019, e una scheda di rilevazione appositamente creata per facilitare una presentazione uniforme dei contributi. In questa fase, sono stati condivisi anche gli obiettivi, le finalità e le linee di finanziamento del nuovo strumento finanziario BMVI per supportare meglio l'attività di rilevazione dei fabbisogni.

Alla consultazione scritta sono seguiti incontri specifici per approfondire, con le singole Amministrazioni, i contributi da esse forniti. In seguito a queste interazioni, l'AdG ha redatto una prima bozza del Programma Nazionale, che è stata poi condivisa con la Commissione Europea il 18/05/2021 per una prima revisione informale dei contenuti. Il processo di revisione informale del PN, che ha continuato a coinvolgere tutte le Amministrazioni interessate, si è concluso il 15/10/2021, con la trasmissione ufficiale del Programma sulla piattaforma SFC.

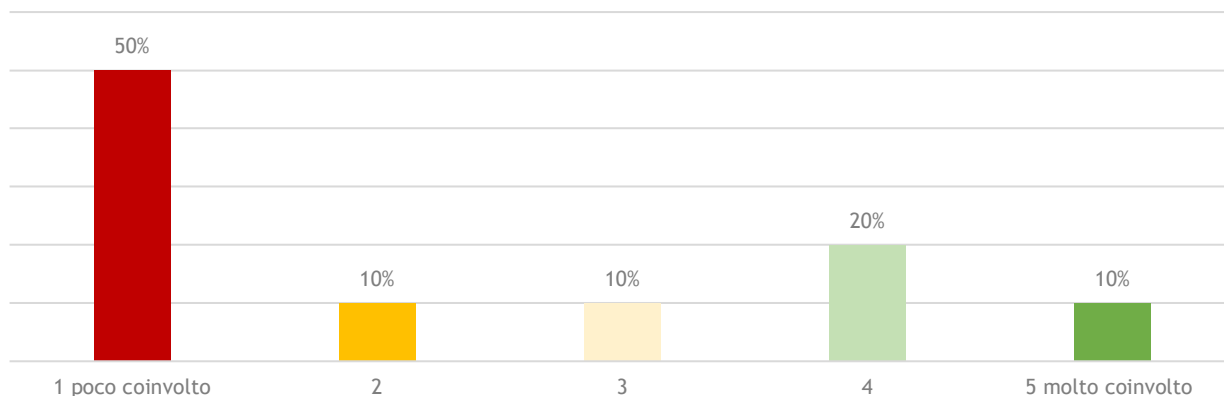
Al fine di indagare il grado di coinvolgimento dei partner nella fase di programmazione degli interventi del Programma BMVI 21-27, all'interno dell'indagine condotta presso i componenti del CdS, è stata sottoposta ai partecipanti una specifica domanda in cui è stato chiesto di definire il grado di coinvolgimento, su una scala da 1 a 5 (1=poco coinvolto a 5=molto coinvolto), nella fase di programmazione del PN.

Si deve tener presente che i risultati dell'indagine sono in parte influenzati dal fatto che in fase di programmazione sono state coinvolte, come detto, principalmente le Amministrazioni centrali istituzionalmente competenti e solo in seguito il partenariato è stato allargato ad altri soggetti (partner economici e sociali e rappresentanti della società civile).

Il valore medio delle risposte fornite è stato pari a 2,3, che è inferiore al valore centrale della scala utilizzata e distante da valori in grado di indicare un buon coinvolgimento del partenariato. Complessivamente solo il 10% dei rispondenti dichiara di essere stato "molto coinvolto" nella fase di programmazione degli interventi e la metà dei partecipanti dichiara di essere stato "poco coinvolto".



Graf. 10 - Giudizio dei membri del CdS sul coinvolgimento nella fase di programmazione degli interventi



Fonte: Indagine IZI

Per quanto riguarda le **attività di esecuzione, sorveglianza e valutazione del PN**, il ruolo attivo di tutti i partner sarà garantito all'interno del Comitato di Sorveglianza. Durante le riunioni periodiche, infatti, i partner saranno chiamati a valutare i progressi attuativi del Programma, a definire i criteri di valutazione delle proposte progettuali e a formulare eventuali raccomandazioni all'AdG.

Inoltre si evidenzia come, nella seconda seduta del Comitato di Sorveglianza del 18 aprile 2024, si sia dato l'avvio ad un gruppo tecnico di lavoro tematico, comune ai PN BMVI e ISF e al PN Sicurezza per la legalità, con finalità di analizzare eventuali problematiche relative alla programmazione e acquisizione di beni, servizi e forniture, approfondire le modalità di raccordo tra le esigenze acquisitive dei beneficiari e la programmazione di CONSIP e, infine, promuovere best practices e organizzare workshop formativi sulle procedure di e-procurement, che garantisce quindi la partecipazione attiva degli stakeholders in esso coinvolti.

DV6. In che misura il Programma rispetta o promuove nella sua attuazione i principi orizzontali?

Il PN integra i principi orizzontali della Politica dell'UE in tutte le fasi della programmazione, garantendo in questo modo il loro rispetto e favorendone la promozione. In particolare il rispetto dei principi orizzontali rappresenta uno dei criteri di ammissibilità degli interventi previsti dal PN, reso effettivo negli avvisi pubblicati ad oggi.

Per la conformità alla Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE si rileva inoltre come sia stato individuato il *punto di contatto* ai fini dell'accertamento di eventuali non conformità nell'attuazione dei progetti.

Per il rispetto del principio della sostenibilità ambientale si evidenzia che, tra i criteri di merito per la selezione degli interventi, è inserita la valutazione della coerenza dell'iniziativa con le politiche dell'Unione in materia ambientale, e con i principi dello sviluppo sostenibile e, in particolare, in caso di investimenti in infrastrutture, l'immunizzazione dagli effetti del clima per una durata attesa di almeno cinque anni (73(2.j) del Reg. (UE) n. 1060/2021).

La verifica del rispetto e della promozione dei principi orizzontali in fase di programmazione e attuazione del PN è stata effettuata attraverso un'analisi documentale (riferimenti comunitari, PN e avvisi attualmente pubblicati), integrata con interviste all'AdG e con il Responsabile dell'Ufficio Gestione BMVI.

Tutti i Programmi sostenuti dai fondi attivati per il periodo 2021-2027 devono essere attuati in conformità e nel rispetto di alcuni principi orizzontali permeanti la Politica dell'Unione in tutte le fasi della programmazione (preparazione, attuazione, sorveglianza, rendicontazione e valutazione). L'osservanza e la



promozione di tali principi nel corso dell'implementazione del PN BMVI sono previsti dalla base giuridica ai sensi dei considerando n. 4 del Reg. (UE) 2021/1148 nonché dell'art. 9 del Reg. (UE) 2021/1060.

Il Programma garantisce, in primo luogo, il rispetto della **carta dei diritti fondamentali dell'UE nell'attuazione del Programma** secondo quanto sancito all'art. 9(1) del Reg. (UE) 2021/1060.

La Carta è un documento che riunisce in un unico testo i diritti personali, civili, politici, economici e sociali dei cittadini e residenti dell'Unione Europea ed è divisa in sette capi.

- **Dignità:** tratta dei diritti inerenti alla dignità umana, come il diritto alla vita, il diritto all'integrità della persona e il divieto della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti.
- **Libertà:** comprende diritti fondamentali come il diritto alla libertà e alla sicurezza, il rispetto della vita privata e familiare, la protezione dei dati personali, la libertà di pensiero, di coscienza e di religione, la libertà di espressione e d'informazione, la libertà di riunione e di associazione, e il diritto all'istruzione.
- **Uguaglianza:** sottolinea l'importanza dell'uguaglianza davanti alla legge e include il divieto di discriminazione, la promozione della diversità culturale, religiosa e linguistica, l'uguaglianza tra uomini e donne, i diritti del bambino, e i diritti degli anziani.
- **Solidarietà:** copre i diritti sociali e lavorativi, come il diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione, il diritto di negoziazione e azione collettiva, la protezione in caso di licenziamento ingiustificato, condizioni di lavoro giuste ed eque, il divieto di lavoro minorile e la protezione dei giovani sul lavoro, e il diritto alla sicurezza sociale e all'assistenza sociale.
- **Cittadinanza:** si concentra sui diritti dei cittadini dell'UE, come il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento Europeo e alle elezioni municipali, il diritto a una buona amministrazione, il diritto di accesso ai documenti, e il diritto di ricorso al Mediatore europeo.
- **Giustizia:** garantisce il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, la presunzione di innocenza e il diritto alla difesa, i principi di legalità e di proporzionalità dei reati e delle pene, e il diritto a non essere giudicati o puniti due volte per lo stesso reato.
- **Disposizioni generali:** fornisce disposizioni generali sull'interpretazione e l'applicazione della Carta.

L'azione del Programma, volto a migliorare la gestione delle frontiere esterne e garantire l'applicazione uniforme dell'acquis dell'Unione sui visti, si integra pienamente con i principi della Carta.

Ad esempio, con riferimento alla garanzia di un **Trattamento umano e dignitoso**, il programma contribuisce affinché tutte le operazioni di controllo delle frontiere siano condotte nel rispetto della dignità umana. Questo include condizioni adeguate nei punti di crisi (hotspot), nuovi mezzi più sicuri, attenzione alle prime fasi di controllo e sorveglianza delle frontiere attraverso progetti specifici che prevedono, ad esempio, la presenza a bordo dei mezzi di soccorso di equipe mediche e mediatori culturali (Progetto PASSIM 4), ecc. Gli stessi interventi favoriscono la **Protezione delle vittime di abusi**, contribuendo all'individuazione precoce dei soggetti vulnerabili.

Nell'ambito degli interventi attivati a valere sull'OS2 viene data particolare attenzione alla **protezione dei dati personali** raccolti durante le operazioni di controllo delle frontiere, assicurando che siano trattati in modo sicuro e confidenziale. A tal fine sono attivati interventi finalizzati a garantire la sicurezza dei documenti nella fase di rilascio dei visti, e ad implementare il sistema di informazione visti VIS e la formazione del personale consolare in tema di diritti fondamentali, compreso il diritto alla protezione dei dati personali.

In tema di **uguaglianza**, le attività formative permettono, ad esempio, al personale di frontiera di assimilare e fare propri i principi del rispetto dei diritti fondamentali e mettono gli operatori in condizione di evitare pratiche discriminatorie durante le operazioni.

I meccanismi volti a garantire la conformità alle rilevanti disposizioni della Carta derivano dalla normativa UE e nazionale. Tale conformità è assicurata, sia in fase di programmazione, sia in tutte le fasi di attuazione, anche attraverso il rispetto del Codice di condotta europeo sul partenariato, che assicura la sorveglianza della società civile e degli organismi competenti.

Sono inoltre previste **modalità di rendicontazione codificate al Comitato di Sorveglianza in merito a casi di operazioni sostenute dai Fondi non conformi alla Carta** e denunce riguardanti la Carta. La procedura di rendicontazione al Comitato di Sorveglianza è basata sugli esiti dell'attività istruttoria e della valutazione



di merito concernente sia i reclami pervenuti, sia i casi di non conformità accertati dai diversi soggetti competenti. Questa procedura si attiva nel momento in cui il **punto di contatto**³⁵ accerta la non conformità, rispetto ai principi della Carta, di un procedimento amministrativo relativo all'attuazione del Programma o a seguito di provvedimento o sentenza con cui viene sancita la violazione di uno o più principi della Carta. Il punto di contatto invia comunicazione degli esiti all'AdG, che ha il compito di porre in essere tutte le azioni necessarie per la relativa soluzione, informare il Comitato di Sorveglianza e adottare o proporre al Comitato di Sorveglianza eventuali misure correttive e preventive.

Il Programma adotta misure specifiche per **tenere in conto e promuovere l'uguaglianza di genere e l'integrazione della dimensione di genere in tutte le fasi della sua attuazione**. In particolare nel documento relativo alla definizione delle "Metodologie e criteri utilizzati per la selezione delle operazioni", in coerenza con le disposizioni previste dall'articolo 73 del Regolamento (UE) 2021/1060, l'Autorità di Gestione stabilisce e applica criteri e procedure non discriminatori e trasparenti volti a garantire la parità di genere.

Tra i membri del Comitato di Sorveglianza, con funzione deliberante, è ricompreso il Dipartimento per le pari opportunità della presidenza del Consiglio dei Ministri al fine di presidiare la corretta attuazione delle normative e degli orientamenti del governo nelle materie delle pari opportunità, la promozione delle necessarie verifiche in materia da parte delle amministrazioni competenti, la cura dei rapporti con le amministrazioni statali, regionali, locali, nonché con gli organismi e gli enti non governativi operanti in materia di parità e di pari opportunità in Italia e all'estero.

Inoltre, nella **definizione dei criteri per la valutazione di ammissibilità** delle proposte progettuali presentate, tra i principi orizzontali si prescrive che il progetto rispetti il principio della parità di genere e tale principio viene quindi riportato nelle cause di inammissibilità nelle Call for action per la presentazione delle proposte progettuali

Il PN BMVI 2021-2027 adotta un approccio integrato per **prevenire la discriminazione in tutte le fasi del ciclo di programmazione, dalla preparazione all'attuazione, monitoraggio, rendicontazione e valutazione**. Queste misure assicurano che gli interventi siano attuati nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e della non discriminazione, in conformità con i principi stabiliti dalla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea.

Tra i membri del Comitato di Sorveglianza, che svolgono una funzione di presidio su eventuali meccanismi discriminatori, sono ricompresi:

- il Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, con funzioni e compiti nella tutela dei diritti civili, ivi compresi quelli concernenti l'immigrazione e l'asilo, la cittadinanza, le confessioni religiose.
- Il già citato Dipartimento per le pari opportunità della presidenza del Consiglio relativamente alle discriminazioni fondate sul genere sull'orientamento sessuale, sull'origine etnica, professioni religiose, ecc.
- La Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità, con il compito di e funzioni di indirizzo, di coordinamento, di promozione, di vigilanza e verifica relativamente alla materia delle politiche in favore delle persone con disabilità.
- L'UNHCR (L'alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati) per quanto concerne i rifugiati e i richiedenti asilo.
- L'OIM (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni) impegnata nel monitorare il rispetto di pratiche non discriminatorie nell'assistenza ai migranti in difficoltà, compresi rifugiati e sfollati interni.
- L'UNICEF (il Fondo della Nazioni Unite per l'infanzia) per quanto concerne i minori, accompagnati e non, rifugiati, richiedenti asilo e migranti.

L'attuazione del Programma è infine **in linea con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo sostenibile, come stabilito all'articolo 11 del TFUE**. Questo allineamento tiene conto anche degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, dell'accordo di Parigi e del principio "non arrecare danni significativi" (DNSH).

³⁵ Il punto di contatto è stato nominato con decreto dell'ADG del 16/02/2023.



All'interno del partenariato è prevista la presenza del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, in qualità di Amministrazione competente in materia ambientale. Tale partner viene coinvolto, laddove applicabile, nelle fasi di implementazione (es. definizione e istruttoria progetti; definizione contenuti di call for proposal) e di valutazione del PN. Lo stesso Ministero è anche membro del Comitato di Sorveglianza. Nel documento relativo alla definizione delle "Metodologie e criteri utilizzati per la selezione delle operazioni" tra i criteri di merito viene inserita la valutazione della coerenza dell'iniziativa con le politiche dell'Unione in materia ambientale e con i principi dello sviluppo sostenibile e, in particolare, in caso di investimenti in infrastrutture, l'immunizzazione dagli effetti del clima per una durata attesa di almeno cinque anni (73(2.j) del Reg. (UE) n. 1060/2021).

Tale criterio viene quindi riportato nella metodologia per la valutazione di merito delle proposte progettuali nelle Call for action per la presentazione delle domande. L'autorità di Gestione attribuisce al criterio un punteggio da 1 a 5 e i valori attribuiti vengono moltiplicati per un fattore di ponderazione pari a 5.

All'interno delle schede di progetto è prevista una sezione dedicata alla dimostrazione della sostenibilità ambientale in cui il proponente deve descrivere la coerenza dell'iniziativa con le politiche dell'Unione in materia ambientale e con i principi dello sviluppo sostenibile. Soprattutto per quanto attiene la fornitura di attrezzature (aeromobili, unità navali, ecc.) il proponente indica le certificazioni e gli standard a cui questa è conforme (MARPOL, Green Passport Plus, Green Plus MIL, Efficient Ship EEDI, ecc.).

Nei Capitolati tecnici dei contratti di fornitura vengono, altresì, richiamate le norme attinenti all'uso in sicurezza dei materiali e viene ribadito l'obbligo della ditta fornitrice di segnalare i materiali pericolosi, di fornire le indicazioni su come trattarli (norma AS 9100D / EN 9100:2018) e identificare, nel corso della vita del prodotto stesso, i materiali alternativi proponendo soluzioni su come trattarli per la tutela del personale e dell'ambiente. Inoltre, viene altresì ribadito alla ditta fornitrice l'obbligo a non impiegare sugli aeromobili materiali e accessori contenenti amianto secondo gli Standard Europei coerentemente al Regolamento (CE) n.1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006.

DV7. In che misura il PN è efficace nella comunicazione e diffusione dei risultati?

La strategia di comunicazione del Programma è in fase di approvazione; pertanto, le attività in tale ambito sono state limitate a pochi interventi. Nonostante ciò, è ragionevole credere che l'avvenuto affidamento del servizio di supporto specialistico e le relative attività ad oggi realizzate, anche facendo leva sugli spunti appresi nel settennato 2014-2020, permetteranno un'efficace pianificazione strategica della comunicazione pubblica ed istituzionale del PN, garantendo gruppi target correttamente identificati e disposizioni di monitoraggio pertinenti.

Ai fini della realizzazione delle attività di comunicazione del PN l'AdG ha individuato un soggetto terzo tramite procedura di evidenza pubblica, conclusasi nel mese di febbraio 2024.

Non essendo ancora disponibile la Strategia di comunicazione, al fine di rispondere alla domanda valutativa sono stati analizzati: la sezione 7 del PN relativa alla Comunicazione e Visibilità, i documenti relativi alla procedura pubblica di cui sopra, in particolare il Capitolato Tecnico di Gara.

L'analisi documentale è stata integrata da interviste con il referente della Comunicazione del PN dell'Amministrazione ed il referente della società aggiudicataria delle attività di comunicazione.

A livello normativo, l'art. 50 del Regolamento (UE) n. 1060/2021 prevede nuovi obblighi in materia di trasparenza e comunicazione sull'attuazione del Programma, regolando le responsabilità dei beneficiari del PN volte a garantire l'identificabilità della fonte di finanziamento a fini pubblicitari, la diffusione sul web delle proposte progettuali per una maggiore visibilità delle opportunità di finanziamento, e la realizzazione di eventi ed attività di comunicazione ad hoc mirata alla diffusione dei risultati. La qualità dell'azione di comunicazione, peraltro, rientra tra i criteri di merito presi in considerazione per la selezione delle operazioni, nell'ottica di una comunicazione integrata finalizzata a condividere con gli *stakeholder* le



opportunità di finanziamento, promuovere l'immagine del Programma e sensibilizzare i beneficiari sulle azioni di comunicazione, creando *“uno storytelling dei progetti realizzati”*³⁶

In data 28 febbraio 2024, è stata aggiudicato l'affidamento esterno del “Servizio di supporto specialistico per le attività di informazione e comunicazione del Programma Nazionale del Fondo Sicurezza Interna 2021-2027 e del Programma Nazionale dello Strumento di sostegno finanziario per la politica di gestione delle frontiere e la politica dei visti 2021-2027”.

Come da capitolato tecnico l'operatore economico aggiudicatario, la Fondazione G. Brodolini, è stato incaricato di: 1) supportare l'elaborazione di un Piano di comunicazione (che sarà eventualmente revisionato su base annuale ed articolato in linee di indirizzo strategiche per la pianificazione delle iniziative di comunicazione); 2) supportare lo sviluppo dell'idea creativa e della *brand identity*; 3) supportare la gestione redazionale del sito web e dei canali social; 4) supportare la realizzazione di campagne pubblicitarie; 5) supportare l'organizzazione e la realizzazione di eventi e incontri; 6) supportare il monitoraggio e la valutazione degli esiti delle attività di comunicazione e realizzazione.

All'interno del Piano di comunicazione, oggetto della prima linea di azione del servizio sarà l'elaborazione della **Strategia di Comunicazione** che dovrà avere un focus di lungo periodo sulle *“azioni di informazione e comunicazione, indirizzate ad un pubblico ben definito, con l'obiettivo generale di promuovere e far conoscere al pubblico di riferimento i Programmi e la loro articolazione, le opportunità di finanziamento previste, gli obiettivi attesi e i risultati raggiunti”*.

Dall'intervista con il referente della società³⁷ incaricata del servizio emerge come sia stata avviata un'interlocuzione con l'AdG mirata allo sviluppo del percorso di costruzione della Strategia di Comunicazione e, parallelamente, siano state avviate le attività di progettazione esecutiva dell'evento annuale.

Dai primi confronti con l'Autorità di Gestione, la società incaricata dell'AT rileva una forte *“volontà di operare in maniera integrata tra i diversi programmi”* (BMVI, ISF, PN Sicurezza per la legalità) e l'interesse verso una strategia comunicativa *“meno adempimentale”*, in termini di approccio, e *“meno ostica”* dal punto di vista del linguaggio, in modo da riuscire a rendere i PPNN più vicini alle persone.

L'intervista con il coordinatore della comunicazione³⁸ dei PPNN BMVI e ISF 2021-27 mette in luce alcuni temi su cui dovrebbe basarsi la nuova strategia di comunicazione del PN, anche sulla base delle esperienze maturate nel corso della precedente programmazione, tra cui:

- L'apertura “verso il mondo esterno”, attraverso l'ampliamento della platea degli *stakeholders* della società civile (università, centri di ricerca, imprese) ingaggiati in occasioni di scambio, al fine di far conoscere maggiormente le azioni del PN e stimolare l'innovazione pubblico-privata (anche in ottica territoriale);
- L'evidenziazione dei benefici per la cittadinanza, attraverso allestimenti e installazioni pubbliche (ad esempio negli aeroporti, nei porti, presso stazioni ferroviarie, etc.) , focalizzate sull'uso degli strumenti finanziati dal PN (quali i software di controllo degli operatori di frontiera) e sui relativi miglioramenti in termini di rapidità e comodità di utilizzo nei confronti dei cittadini, al fine di consapevolizzare e sensibilizzare il pubblico vasto sull'utilità concreta nella vita quotidiana dei fondi europei per la sicurezza.

In sintesi, nonostante la definizione della strategia di comunicazione sia ancora *in fieri*, è ragionevole credere che l'avvenuto affidamento del servizio di supporto specialistico e le relative attività ad oggi realizzate, anche facendo leva sugli spunti appresi nel settennato 2014-2020, permetteranno un'efficace pianificazione strategica della comunicazione pubblica ed istituzionale del PN, garantendo gruppi target correttamente identificati e disposizioni di monitoraggio pertinenti.

³⁶ Presentazione PPT del CdS del 18 aprile 2024.

³⁷ L'intervista è stata effettuata telefonicamente il giorno 23 maggio 2024.

³⁸ L'intervista è stata effettuata telefonicamente il giorno 24 maggio 2024.



La divulgazione del PN è stata pianificata attraverso una pluralità di canali, inclusi il sito web ed il canale Youtube ufficiali, finalizzati a raggiungere, oltre agli stakeholder istituzionali, i cittadini ed il vasto pubblico, veicolando i risultati ottenuti e le opportunità di finanziamento offerte.

L'indagine presso alcuni membri del Comitato di Sorveglianza mostra come il giudizio sui vari canali di comunicazione attivabili premi i canali social, la pagina web ufficiale del PN, nonché gli incontri informativi, gli eventi e i seminari, in termini di adeguatezza nel comunicare le opportunità e nel raggiungere cittadini e vasto pubblico (e su questo secondo aspetto anche i materiali promozionali stampati vengono giudicati relativamente efficaci). Su una scala da 1 (giudizio negativo) a 5 (giudizio positivo), il punteggio complessivo medio (calcolato su entrambi gli aspetti) è comunque tendenzialmente basso, e va da un minimo di 0,2 (per le inserzioni sulle pagine web) ad un massimo di 1,5 per i canali social, con una media totale uguale a 1.

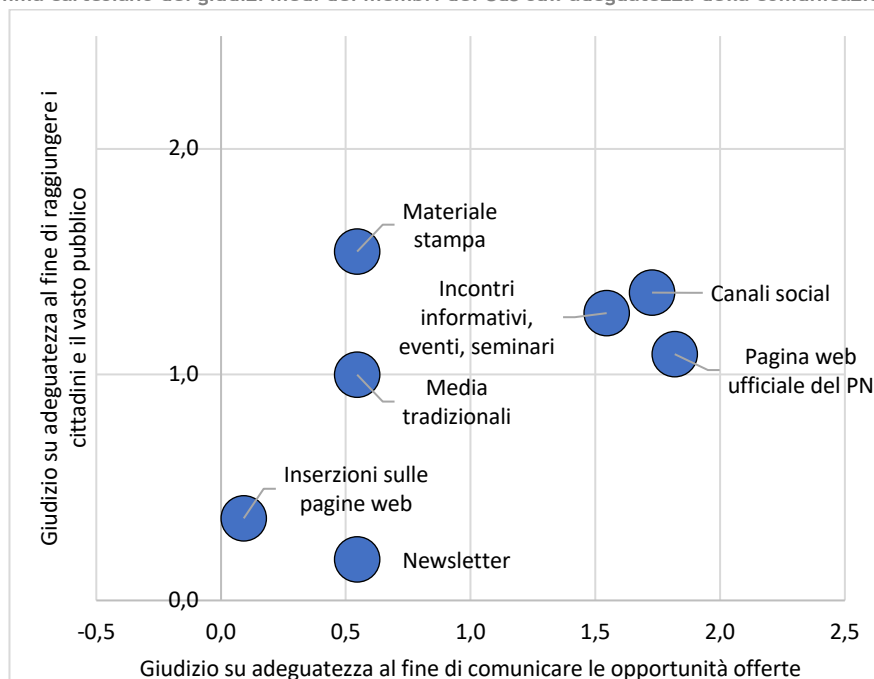
Tab. 6 - Giudizi medi dei membri del CdS sull'adeguatezza della comunicazione del PN (N = 11)

Tipologie di canali	Adeguatezza al fine di comunicare le opportunità offerte e i risultati raggiunti	Adeguatezza al fine di raggiungere i cittadini e il vasto pubblico per comunicare i risultati raggiunti
Canali social	1,7	1,4
Pagina web ufficiale del PN	1,8	1,1
Incontri informativi, eventi, seminari	1,5	1,3
Materiale stampa	0,5	1,5
Media tradizionali	0,5	1,0
Newsletter	0,5	0,2
Inserzioni sulle pagine web	0,1	0,4

Fonte: Elaborazioni IZI su indagine CAWI su rappresentanti del CdS

Il quadro che emerge, visualizzabile graficamente nel grafico che segue, oltre ad indicare chiaramente un'efficacia percepita dei canali social, della pagina web ufficiale del PN, e delle occasioni in presenza nettamente maggiore rispetto agli altri canali, suggerisce che l'uso di newsletter e di inserzioni sulle pagine web potrebbe essere poco utile nel comunicare le opportunità offerte e nel raggiungere cittadini e pubblico. In ogni caso, nessuno dei canali presi in considerazione sembra essere particolarmente efficace, segnalando la presenza di un ampio margine di miglioramento.

Graf. 11 - Diagramma cartesiano dei giudizi medi dei membri del CdS sull'adeguatezza della comunicazione del PN (N = 11)



Fonte: Elaborazioni IZI su indagine CAWI su rappresentanti del CdS



Si tratta, naturalmente, di un dato che va associato in larga misura alle attività di comunicazione effettuate nella passata programmazione, non essendo attualmente ancora avviata la strategia di comunicazione come evidenziato in precedenza. È importante, però, che l'AdG ed il soggetto incaricato di elaborare la strategia di comunicazione, tengano conto di tali elementi nella definizione degli strumenti più idonei per comunicare il Programma.

Inoltre, effettuando una ricerca web tramite parole chiave sui principali social media (Facebook, Twitter e LinkedIn), la presenza di contenuti relativi al PN risulta ancora limitata, sia in termini di pubblicazioni ad hoc da parte di pagine istituzionali che in termini di ri-condivisioni da pagine istituzionali e individuali. Ripetendo la ricerca web sui principali motori di ricerca (Google e Bing), i contenuti risultati, seppur ancora esigui numericamente, includono anche articoli giornalistici ed informative da parte di siti specializzati.

Per quanto riguarda le attività di divulgazione in presenza, di particolare rilevanza risulta l'evento "Sicurezza è futuro" realizzato a Siracusa il 28 giugno 2023, ove ha partecipato anche l'Autorità di Gestione del programma ISF 2014-2020 spagnola, cui ha fatto seguito il Workshop sulla comunicazione del Programma Nazionale per la Spagna del Fondo Europeo per la Sicurezza Interna, svoltosi a Malaga, in Spagna, il 23 e 24 novembre 2023, ove ha partecipato l'Autorità di Gestione dei PPNN italiana. Dall'intervista con il coordinatore della comunicazione dei PPNN emerge come l'evento in Sicilia sia da considerarsi particolarmente virtuoso in quanto, coinvolgendo per la prima volta un altro Paese europeo, è stato pioniere di una modalità congiunta di scambio di esperienze tra diversi Stati membri, ripresa poi dalla Spagna, al cui evento hanno partecipato anche le Autorità di Gestione francese e portoghese.

Considerando lo stato attuale del PN, in questa fase iniziale è ancora prematuro valutare l'efficacia nella comunicazione e nella diffusione dei risultati attraverso il raggiungimento del pubblico target, l'uso combinato di canali e piattaforme, e la generazione di interazioni. Nel corso dell'attuazione, l'applicazione di metodi specifici (quali il *web scraping* e il *data mining*) consentirà di formulare un giudizio più puntuale.

La comunicazione delle opportunità di finanziamento del PN 2021-2027 avviene principalmente attraverso il nuovo portale (www.fondieuropeisicurezza.interno.gov.it), che sostituisce il sito web usato nella precedente programmazione e funge da canale istituzionale unico per il PN BVMI, il PN ISF ed il PN Sicurezza per la legalità.

All'interno del portale, oltre alla documentazione relativa alla programmazione, alla *governance* e alla valutazione, si può accedere anche alle opportunità di finanziamento (con il calendario dei bandi e le varie *call for action*, *call for proposal* e assegnazioni dirette) e ai singoli progetti (con l'elenco delle operazioni aggiornato). Nella sezione dedicata alle notizie, esplorabile con l'apposita funzione "cerca" e con l'uso di un filtro relativo alla data di pubblicazione, vi sono pubblicati aggiornamenti sull'avanzamento del PN, quali quelli relativi alle riunioni del Comitato di Sorveglianza.

Tenuto conto dello stato di avanzamento procedurale del PN e delle caratteristiche dei beneficiari, la pubblicizzazione delle opportunità di finanziamento ed il raggiungimento del gruppo target risultano adeguati ed in linea con quanto previsto nel regolamento (UE) 2021/1060, secondo il quale ogni Stato membro garantisce il funzionamento di un sito web avente informazioni su obiettivi, attività, opportunità di finanziamento e risultati.



4.3 EFFICIENZA

La valutazione di efficienza è finalizzata ad **analizzare il rapporto tra le risorse utilizzate da un intervento ed i cambiamenti da esso prodotti**. Nel contesto delle attività valutative in esame l'attenzione è stata posta sulla misura in cui la struttura del Programma favorisce un uso efficiente delle risorse e se vi sia spazio per ulteriori risparmi o semplificazioni.

DV8. In che misura il Programma sostiene misure efficienti in termini di costi?

Gli interventi attivati nell'ambito del PN BMVI possono considerarsi efficienti in termini di costi, anche in considerazione del fatto che il Programma finanzia l'acquisizione di beni, servizi e forniture di natura *non convenzionale o commerciale*, e questo fa sì che sia connotato dall'utilizzo pressoché esclusivo di procedure di appalto espletate dai singoli beneficiari e **volte quindi ad individuare il miglior contraente possibile (in termini di qualità e costo)**. Lì dove possibile, inoltre, si è fatto e si farà ricorso all'accordo Quadro Consip. Tale affermazione è confermata anche dalle valutazioni effettuate per il periodo 2014-2020 e che possono essere considerate valide in considerazione del fatto che il Programma attua interventi che, nella maggior parte dei casi, si pongono in continuità con analoghe progettualità attivate nel 2014-2020.

Si tratta naturalmente di una prima valutazione, e sarà necessario nei prossimi esercizi valutativi porre attenzione a ulteriori elementi di conferma o di smentita che potranno emergere nel corso dello svolgimento del Programma.

Rimane importante, comunque, mantenere alta l'attenzione: le performance del Programma, monitorate attraverso il sistema degli indicatori di output e risultato, dovranno essere valutate anche in rapporto alle spese sostenute per garantire una valutazione continua sull'efficienza della spesa.

La valutazione dell'efficienza delle misure del PN è stata effettuata attraverso l'esame dei documenti pertinenti, delle valutazioni del precedente periodo di programmazione, integrati dalla consultazione dei principali stakeholder: AdG, Responsabile dell'Ufficio Gestione BMVI e alcuni beneficiari del Programma.

In considerazione della fase iniziale del PN BMVI 2021-27, esse sono in alcuni casi parziali e frammentarie; risposte più compiute potranno essere formulate in una fase più avanzata di attuazione del PN, avvalendosi anche dei dati di monitoraggio e delle informazioni fornite dai beneficiari e da tutti gli stakeholder implicati, mediante apposite *survey* e interviste in profondità.

Un primo indicatore considerato riguarda l'**efficienza in termini di costi**. Tale valutazione deve tenere in considerazione che gli interventi del PN sono caratterizzati, nella maggior parte dei casi, per essere rivolti all'acquisizione di beni o servizi di *natura non convenzionale* e, pertanto, non è agevole effettuare un confronto con operazioni simili finanziate, ad esempio, da altri fondi.

Si deve evidenziare però che il PN BMVI 2021-2027, come il precedente Programma 2014-2020, proprio per la specifica natura degli interventi in esso previsti è connotato dall'utilizzo pressoché esclusivo di procedure di appalto espletate dai singoli beneficiari e volte quindi ad **individuare il miglior contraente possibile (in termini di qualità e costo)** per l'acquisizione di forniture, lavori e servizi funzionali al perseguimento degli obiettivi fissati.

La valutazione intermedia del PN ISF 2014-20 rispetto a tale tema aveva espresso un giudizio positivo sulla **congruità dei costi**, in quanto le acquisizioni di beni e servizi da parte dei beneficiari erano avvenute esclusivamente mediante procedure di gara a evidenza pubblica.

“Appare invece utile evidenziare un giudizio positivo circa la congruità dei costi: analizzando i progetti per i quali al 30.06.2017 è possibile osservare i risultati (5 su un totale di 22), si osserva che in tutti i casi i risultati attesi sono stati raggiunti, e che il loro costo è stato congruo, in quanto le acquisizioni dei beni e dei servizi previste dai progetti sono state effettuate mediante procedure di gara a evidenza pubblica, nel rispetto della normativa vigente. Il fatto che il reperimento dei beni e servizi da parte delle Pubbliche



Amministrazioni beneficiarie del Programma debba essere effettuato tramite il ricorso alle procedure di affidamento disciplinate dal Codice degli Appalti (D.Lgs 50/2016) consente di prevedere per l'intero Programma un giudizio positivo in merito alla congruità dei costi di acquisizione³⁹”.

In modo analogo, anche la valutazione ex post del PN ISF 2014-20, ha indicato la procedura di gara a evidenza pubblica come un elemento a sostegno della **congruità della spesa**.

“Analizzando i Progetti ammessi a finanziamento, è possibile affermare che il loro costo sia stato congruo in quanto le acquisizioni dei beni e dei servizi previste nell'ambito delle attività sono state effettuate mediante procedure di gara a evidenza pubblica, nel rispetto della normativa vigente - Codice degli Appalti⁴⁰”.

Si evidenzia inoltre come, per ciascuna delle call finora pubblicate, sia indicato un **massimale di spesa per tipologia di intervento finanziabile** che costituisce esso stesso un parametro di riferimento (es. importo massimo per singola attrezzatura o bene acquistabile, per attività formativa, ecc.), ed è individuato sulla base della tipologia di bene, fornitura o servizio cui la call è diretta. *Esempio 1. Nella call for action “Potenziamento della flotta aerea nazionale impegnata in attività di sorveglianza e pattugliamento delle frontiere esterne dell'UE” (01_OS1_2023_BMVI)” è stato stabilito un **importo massimo assegnabile a ciascun mezzo da acquistare** (velivolo bimotore ad ala fissa: 30 M. Euro; elicottero fino a ca. 10 passeggeri: 12 M. Euro; Elicottero fino a ca. 15 passeggeri: 15 M. Euro).*

La **congruità dei costi** infine, per quelle acquisizioni per le quali è pertinente e utilizzabile, è definita in base all'Accordo Quadro stipulato con Consip e alla rispondenza rispetto al rapporto tra i servizi richiesti ed i prezzi stabiliti nell'Allegato C. “Corrispettivi e tariffe” del suddetto Accordo Quadro. Come noto, infatti, le amministrazioni pubbliche sono tenute a provvedere ai propri approvvigionamenti di beni e servizi esclusivamente tramite gli strumenti di acquisto e di negoziazione di Consip S.p.A. (Cfr. Legge 31 dicembre 2009, n. 196, Art.1; Legge 28 dicembre 2015, n. 208, Art. 1, comma 512; D.M. del 24 febbraio 2000)⁴¹.

Circa la questione della congruità e quindi della **ragionevolezza delle spese** è utile sottolineare, inoltre, che nel modello dell'Atto di sovvenzione valido per il PN BMVI, e in particolare nell'articolo 6 dedicato ai principi di ammissibilità delle spese, viene espressamente richiesto che le spese per essere ammissibili debbano “*essere ragionevoli e rispettare i principi di sana gestione finanziaria, in particolare principi della convenienza economica e del rapporto tra costi ed efficacia*”. Tale criterio, pur se qualitativo, costituisce tuttavia un elemento di ulteriore garanzia riguardo all'efficienza della spesa.

Un ulteriore elemento che concorre alla valutazione dell'efficienza in termini di costi riguarda i **costi unitari**, e in particolare il loro essere **in linea o inferiori ai parametri di riferimento e alle stime esistenti**. Riguardo a questo aspetto l'esame delle *call for action* mostra come non siano stati previsti costi standard, fatto peraltro comprensibile a causa della tipologia estremamente specializzata dei prodotti (es. acquisizione di attrezzature specialistiche, inclusi droni, strumenti di intercettazione, ecc.) e dei servizi (es. sviluppo, manutenzione e aggiornamento di sistemi informativi) da acquisire, che comportano, come già detto, il necessario utilizzo delle gare di appalto.

A questo proposito, come è stato possibile accertare nel corso dell'esercizio valutativo, la normale modalità di rendicontazione è basata sui costi effettivamente sostenuti e si registra lo **sporadico utilizzo di Opzioni**

³⁹ Struttura Consulting, Servizio di valutazione intermedia sull'esecuzione delle azioni e sui progressi nel conseguimento degli obiettivi del Fondo Sicurezza Interna 2014 - 2020, 2017

⁴⁰ Lattanzio KIBS, Servizio di Valutazione Indipendente Ex-Post del Programma Nazionale Fondo Sicurezza Interna 2014-2020, 2023

⁴¹ Il D.M. del 24 febbraio 2000 conferisce all'Organismo a struttura societaria, denominato “Consip S.p.A.”, l'incarico di stipulare convenzioni e contratti per l'acquisto di beni e servizi per conto delle Amministrazioni dello Stato. L'art. 1, comma 512 della Legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato” (Legge di Stabilità 2016), stabilisce che “Al fine di garantire l'ottimizzazione e la razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi informatici e di connettività, fermi restando gli obblighi di acquisizione centralizzata previsti per i beni e servizi dalla normativa vigente, le amministrazioni pubbliche e le società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), ai sensi dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, provvedono ai propri approvvigionamenti esclusivamente tramite gli strumenti di acquisto e di negoziazione di Consip S.p.A. o dei soggetti aggregatori, ivi comprese le centrali di Committenza regionali, per i beni e i servizi disponibili presso gli stessi soggetti”.



di Costo Semplificato nei rapporti tra Beneficiario e contraente, solo laddove la natura del contratto lo consenta in concreto ed esistano parametri oggettivi di determinazione del corrispettivo contrattuale (si pensi, a titolo esemplificativo, ai corsi di formazione)⁴².

Sempre riguardo ai costi unitari, inoltre, il PN BMVI consente la **rendicontazione semplificata delle spese sostenute** per l'espletamento delle procedure di gara (ad esempio, spese di pubblicazione), laddove la quantificazione di dette spese sia predeterminata ex ante da tabelle contenute in disposizioni di legge o regolamentari, quando non si tratti di spese di gara che gravino, in definitiva, sull'operatore economico aggiudicatario dello specifico appalto (si consideri, ad esempio, il contributo ANAC, addebitato all'O.E.).

DV9. In che misura il sistema di gestione e controllo è efficiente?

Il sistema di gestione e controllo è in larga misura efficiente ed è fondato sul Manuale Operativo delle procedure che descrive le procedure, gli strumenti e le attività per la gestione, il monitoraggio e il controllo del PN al fine di garantirne l'efficace e sana gestione finanziaria.

Il Manuale costituisce uno strumento flessibile, suscettibile di revisione e/o modifica, in relazione a rinnovate esigenze, eventuali innovazioni e/o mutamenti organizzativi, normativi e procedurali. Di fatto esso rappresenta una guida pratica per tutti i soggetti implicati e, allo stesso tempo, delinea tutti gli strumenti operativi (es. format, modelli, check list, piste di controllo, ecc.) utili allo svolgimento delle attività di competenza.

Il sistema di gestione e controllo si giova inoltre del supporto fornito ai Beneficiari in modalità Help Desk, dalla Segreteria tecnico-amministrativa per la gestione dei fondi europei e dei programmi operativi nazionali, finalizzato, tra l'altro, anche alla risoluzione di eventuali criticità "pratiche" segnalate dai Beneficiari.

Il sistema informativo, descritto nel Manuale operativo e deputato alla gestione di tutte le fasi amministrative del Programma, sembra, allo stato attuale, adatto ad assicurare la trasparenza e l'efficienza dei compiti di gestione attribuiti. Considerando che tale sistema non è ancora operativo, sarà necessario attendere la sua entrata a regime, che si auspica avvenga il prima possibile, per una valutazione compiuta della sua capacità di assolvere alle funzioni assegnategli.

Tale approfondimento si renderà necessario allo stesso modo con riferimento agli oneri amministrativi per i beneficiari, fatti salvi gli alleggerimenti già oggi previsti rispetto alla precedente programmazione (ad esempio la nuova procedura per la rimodulazione del progetto).

Infine, in considerazione del fatto che le tempistiche di ammissione a finanziamento dei progetti non sono state pienamente rispettate nell'attuazione delle prime call pubblicate che hanno scontato forti ritardi nella pubblicazione delle graduatorie ed approvazione dei progetti, appare necessario che l'AdG si adoperi al fine di accelerare la fase di istruttoria e ammissione a finanziamento dei progetti, ed effettui un monitoraggio costante dei tempi delle diverse procedure selezione. E' anche vero che tali ritardi sono addebitabili anche ad una serie di controlli che sono stati anticipati alla fase di istruttoria, accelerando poi in questo modo la fase attuativa una volta finanziati i progetti.

⁴² Sebbene la Corte dei conti Europea e la Commissione Europea incoraggino l'utilizzo delle modalità semplificate di rendicontazione delle spese e, in particolare, delle cosiddette "Opzioni di Costo Semplificato" (OCS/SCO), occorre ricordare che le opzioni semplificate in materia di costi non sono applicabili alle operazioni che i beneficiari attuano attraverso procedure di appalto. In particolare, ai sensi del combinato disposto degli artt. 14 co.4 del Reg. (UE) n. 1304/2013 e art. 67, paragrafo 4, del Reg. (UE) n. 1303/2013, i costi semplificati non possono essere adottati se un'operazione o un progetto facente parte di essa sia attuato esclusivamente tramite appalti pubblici di opere, beni o servizi. In tali casi, infatti, si applica il metodo di rendicontazione consistente nel rimborso dei costi ammissibili effettivamente sostenuti e pagati. Il Programma Nazionale BMVI 2021-2027 per sua peculiare natura e del contenuto specifico dei suoi obiettivi strategici, è caratterizzato dall'utilizzo pressoché esclusivo di procedure di appalto, espletate dai singoli Beneficiari e finalizzate a individuare il miglior contraente possibile (in termini di qualità e costo) per l'acquisizione di forniture, lavori e servizi funzionali al perseguimento dei suddetti obiettivi.



L'Autorità di Gestione, ai sensi dell'art. 69(11) del Regolamento (UE) 1060/2021, ha inteso definire un **Sistema di gestione e controllo** per i due Programmi Nazionali BMVI e ISF 2021 2027, definito in un unico **Manuale operativo delle procedure**, in cui sono determinate (i) le procedure, (ii) gli strumenti e (iii) le attività per la gestione, il monitoraggio e il controllo al fine di garantirne l'efficace e sana gestione finanziaria⁴³.

Il Manuale Operativo descrive adeguatamente l'organizzazione delle attività e le procedure da adottare per l'adempimento delle diverse funzioni previste. In particolare sono descritti i ruoli e le funzioni dell'AdG e dei diversi uffici e dipartimenti coinvolti nell'**implementazione e gestione** del Programma⁴⁴, delineando chiaramente i compiti e le responsabilità delle attività di competenza di ciascun soggetto coinvolto, in tutte le fasi del ciclo di vita di un progetto, dall'ammissione al finanziamento alla conclusione, compresi gli obblighi di trasparenza e la conservazione della documentazione amministrativo-contabile. Il Manuale fornisce, inoltre, una chiara rappresentazione dei soggetti coinvolti nella **governance** del Programma, mediante una descrizione delle funzioni di ciascuno e delle relazioni gerarchiche e funzionali.

Fondamentale, in questo quadro, risulta, ai sensi dell'art. 22(3)(h) del CPR, il coinvolgimento del **partenariato** nelle attività di esecuzione, sorveglianza e valutazione del programma, nonché il corretto operato del **Comitato di Sorveglianza**, la cui composizione è definita ai sensi dell'Art. 38(1) del CPR, e le cui funzioni e compiti sono adeguatamente definiti nel Manuale.

Il Manuale operativo definisce, inoltre, le modalità di **selezione delle operazioni** e le relative procedure da applicare che, come visto, può avvenire tramite assegnazione diretta, *call for proposal* o *call for action* (cfr. §3), con una chiara determinazione delle diverse fasi previste, del ruolo e dei compiti dei soggetti coinvolti (Ufficio Gestione, Beneficiari, Segreteria tecnico-amministrativa, Task Force "Infrastrutture tecnologiche", Unità Organizzativa Controlli), e delle piste di controllo relative alle procedure.

Quale elemento funzionale ad **assicurare l'efficienza delle operazioni di selezione** sono stabilite, nell'ambito della valutazione istruttoria delle proposte progettuali, **tempistiche indicative per la comunicazione di accoglimento/rigetto delle proposte progettuali**⁴⁵, vale a dire 21 giorni lavorativi (salvo particolari casistiche) dalla data di ricezione della Scheda Progetto caricata dal beneficiario sul sistema informativo e della relativa documentazione allegata. Tale termine può essere interrotto nel caso di richiesta di integrazioni/chiarimenti trasmessa al Beneficiario tramite il Sistema Informativo, ma anche in questo caso vengono stabilite tempistiche standard, cioè massimo 10 gg. lavorativi per fornire il riscontro da parte del Beneficiario e massimo ulteriori 15 gg. lavorativi per l'esame di tale riscontro da parte dell'Ufficio Gestione e la trasmissione della comunicazione finale di ammissione/diniego al finanziamento. C'è da dire che tali tempistiche non sono state pienamente rispettate nell'attuazione delle prime call pubblicate che hanno scontato forti ritardi nella definizione e pubblicazione delle graduatorie ed approvazione dei progetti. Questi ritardi sono tuttavia giustificati da un lato dal fatto che si tratta delle fasi iniziali di attuazione di un nuovo programma che, anche se in continuità con il passato, presenta comunque elementi procedurali nuovi, e dall'altro dal fatto che nella fase di istruttoria sono stati inseriti controlli precedentemente effettuati in un secondo momento. Tale fase aggiuntiva, che prolunga i tempi di istruttoria, rende più celere il processo successivo, incidendo positivamente sulla fase attuativa, ed è inoltre da considerarsi quale strumento di garanzia per il beneficiario.

Trattandosi delle fasi iniziali di attuazione di un nuovo programma che, anche se in continuità con il passato, presenta comunque elementi procedurali nuovi (quali ad esempio i controlli sulle procedure di appalto attivate dai beneficiari nei casi di progetti presentati a rimborso al fine di velocizzare poi la spesa una volta ammesso il progetto a finanziamento), tale ritardo può considerarsi fisiologico. È tuttavia necessario che l'AdG si adoperi al fine di accelerare l'ammissione a finanziamento dei progetti ed effettui un monitoraggio costante dell'avanzamento delle singole procedure.

⁴³ Manuale operativo delle procedure. Programmi Nazionali BMVI e ISF 2021 2027, v.1.2 del 16 aprile 2024.

⁴⁴ Es. Segreteria tecnico-amministrativa per la gestione dei fondi europei e dei programmi operativi nazionali, Responsabile della comunicazione e dell'informazione del PN BMVI 2021-2027, Unità Pagamenti, Ufficio Gestione BMVI, Ufficio Affari Generali, Unità Organizzativa Controlli.

⁴⁵ Manuale operativo delle procedure, op. cit., 2023



Il Manuale operativo delle procedure stabilisce, altresì, i procedimenti da adottare per il **monitoraggio dei progetti**, sia riguardo agli output e ai risultati ottenuti, sia per le spese sostenute, in modo da ottenere, in applicazione degli artt. 16 e 17 del Reg. (UE) 2021/1060, dati periodici e informazioni sulla *performance* e sullo stato di avanzamento dei singoli progetti e degli interventi del Programma, da trasmettere alla Commissione Europea e da utilizzare come Autorità di Gestione per eventuali correttivi da apportare ai progetti e interventi al fine di realizzare gli output e raggiungere i risultati previsti.

In questo quadro, ai fini della valutazione di efficienza, si segnala come i due principali strumenti di monitoraggio utilizzati (la scheda di monitoraggio e il *Final Assessment*) permettano di rilevare, tra l'altro, eventuali **economie di progetto** ottenute nonostante il raggiungimento dei risultati previsti, o in seguito a modifiche progettuali che abbiano comportato la riduzione o l'eliminazione di attività inizialmente programmate, e l'accantonamento di risorse da rimettere a disposizione. In particolare, nel primo caso, ciò consente di individuare progetti e interventi caratterizzati da elevata efficienza, mentre in entrambi i casi ciò permette di identificare risorse da reimmettere, in caso di rinuncia da parte dei beneficiari, nella disponibilità del PN per la programmazione di nuovi interventi.

La verifica delle economie di progetto è facilitata dal **format della scheda di progetto** (Allegato 2, seconda parte) e della scheda di monitoraggio che prevede l'articolazione delle attività progettuali in tre fasi standard, a cui sono collegate le tempistiche di realizzazione e le spese previste e prodotte per ogni fase: pianificazione (avvio delle attività, procedure di gara, contrattualizzazione, ecc.); attuazione (esecuzione delle attività, avanzamenti, ecc.); chiusura (collaudi finali, chiusura di progetto, ecc.)⁴⁶. La raccolta dei dati sulla base di questo format può consentire, attraverso un'adeguata elaborazione, un monitoraggio delle fasi delle operazioni che presentano anomalie nei tempi di realizzazione, ma anche delle fasi per le quali si registrano le maggiori economie o diseconomie rispetto a quanto preventivato.

Ovviamente economie di risorse si possono generare anche in seguito a **rinunce o revoche** dei progetti. Anche in questo caso il Manuale ha previsto opportune procedure per il recupero delle somme eventualmente già percepite dal beneficiario e per il calcolo e l'acquisizione delle risorse finanziarie da rimettere a disposizione del PN.

L'approvazione delle spese sostenute deve seguire dettagliate **procedure di controllo amministrativo-contabile e finanziario degli interventi**. Nella seconda fase attuativa, successiva alla stipula del contratto, tale controllo è stato rafforzato rispetto al precedente ciclo con la previsione di controlli in loco di tipo amministrativo e operativo svolti dall'Unità Organizzativa Controlli e dagli Uffici Gestione.

Il Manuale operativo delle procedure descrive e dettaglia anche le **funzioni ed i compiti dell'organismo contabile** indicando le procedure che debbono essere seguite in materia contabile e stabilendo, in linea con i regolamenti comunitari, le modalità di registrazione, conservazione e gestione dei dati relativi a ciascuna operazione e le modalità trasmissione delle informative alla Commissione Europea.

Il Manuale costituisce inoltre il **riferimento per la rendicontazione**. Esso descrive, infatti, tutte le procedure operative di rendicontazione previste, con specifico riguardo al loro funzionamento e ai vari step programmati, nonché **contiene le indicazioni operative relative a come compilare i format e modelli semplificati**, appositamente concepiti e messi a disposizione dei Beneficiari.

Il quadro appena descritto è completato dal **supporto fornito ai Beneficiari in modalità Help Desk dalla Segreteria tecnico-amministrativa** per la gestione dei fondi europei e dei programmi operativi nazionali (STA). Tale supporto garantisce anche la risoluzione di eventuali criticità "pratiche" incontrate e segnalate dai Beneficiari in sede di rendicontazione sulle piattaforme informatizzate appositamente previste per tale scopo.

⁴⁶ In particolare, per ciascuna attività indicata nella scheda progetto (paragrafo 3.3 Descrizione delle attività di progetto), nella corrispondente riga "Svolgimento", viene richiesto di indicare il/i mese/i interessati dallo svolgimento dell'attività. Allo stesso tempo, per ciascuna attività indicata, nella corrispondente riga "Spesa", viene richiesto di valorizzare tabella l'importo della spesa prodotta, in corrispondenza del bimestre interessato.



Le interlocuzioni con i beneficiari hanno permesso di verificare come effettivamente il raccordo con l'AdG sia improntato ad un'ottica di collaborazione e finalizzato a semplificare le procedure e risolvere tempestivamente eventuali criticità attuative, sempre nel solco di quelle che sono le regole stabilite dai Regolamenti, dal PN, dal Manuale Operativo, ecc.

Le **procedure di registrazione, conservazione e gestione dei dati** relativi a ciascuna operazione si ritrovano anch'esse nel Manuale Operativo (cfr. capitolo 12.2 Modalità di archiviazione dei documenti giustificativi, pp. 88-90, del Manuale operativo v.0), anche se non sono corredate da indicazioni attuative analitiche.

Infine, il Manuale descrive il **sistema informativo** deputato alla gestione di tutte le fasi amministrative del Programma: la configurazione degli interventi, il finanziamento degli stessi, il monitoraggio, l'attuazione e la rimodulazione delle operazioni in corso, la rendicontazione, i controlli e i pagamenti.

La descrizione delinea un sistema che sembra **adatto ad assicurare la trasparenza e l'efficienza dei compiti di gestione attribuiti**. Tale Sistema Informativo consente, infatti, il caricamento e la conservazione della documentazione rilevante ed una gestione completamente informatizzata dello scambio di informazioni tra Beneficiari e Autorità di Gestione. Considerando che tale sistema non è ancora operativo, sarà necessario attendere la sua entrata a regime, che si auspica avvenga il prima possibile, per una valutazione compiuta della sua capacità di assolvere alle funzioni assegnategli.

Con riferimento alla *congruità* dell'**onere amministrativo**, l'interlocuzione con i beneficiari ha evidenziato come di fatto le procedure non costituiscano una criticità nell'attuazione degli interventi e, spesso, non si notano differenze rispetto a finanziamenti di carattere nazionale anche perché, come detto, la maggior parte dei progetti è attivata tramite procedure di appalto pubblico che seguono quindi le stesse regole indipendentemente dalla fonte di finanziamento.

In conclusione è da rimarcare che, ai sensi dell'art. 36 del CPR, l'Autorità di Gestione si avvale del **servizio di Assistenza Tecnica** per il supporto alle attività di preparazione, gestione, monitoraggio, valutazione, informazione e controllo, nonché per rafforzare la capacità amministrativa nell'attuazione del Fondo. Da quanto è stato possibile rilevare si può affermare come l'Assistenza Tecnica venga utilizzata in modo funzionale, fornendo un indispensabile supporto all'AdG e ai Beneficiari.

DV10. Fino a che punto è realizzabile un'ulteriore semplificazione? Come?

Nell'ambito della programmazione BMVI 2021-27 l'AdG ha messo in campo diversi elementi di semplificazione e razionalizzazione degli adempimenti connessi all'efficace attuazione del sistema di gestione, monitoraggio e controllo dei Fondi europei al fine di ridurre l'onere amministrativo di gestione e attuazione degli interventi. Si è proceduto, ad esempio, con una review dei principali format di progetto, in seguito all'esigenza espressa dai beneficiari durante la scorsa programmazione.

Semplificazioni e razionalizzazione delle procedure saranno sempre possibili, e l'help desk presso la Segreteria tecnico-amministrativa costituisce un valido strumento per rilevare nuove esigenze di semplificazione.

In questo quadro di semplificazione e razionalizzazione delle procedure e degli adempimenti portati avanti dall'AdG, la mancata entrata a regime del sistema informativo, ritenuto dai beneficiari quale elemento essenziale ai fini di una maggiore semplificazione amministrativa, rappresenta una criticità che se non risolta nel brevissimo periodo potrebbe comportare un aggravio nelle procedure attuative a tutti i livelli (AdG, beneficiari, organismi di controllo, ecc.), oltre che rendere meno agevole il processo di sorveglianza, monitoraggio ed in ultimo valutazione del Programma.

Si raccomanda pertanto all'AdG di accelerare le tempistiche di attivazione completa dello stesso in modo da garantire la piena sorveglianza del PN e ridurre il costo amministrativo degli interventi.



Il passaggio dalla programmazione 2014-2020 ha visto la messa in campo di diversi elementi di semplificazione e razionalizzazione degli adempimenti connessi all'efficace attuazione del sistema di gestione, monitoraggio e controllo dei Fondi europei, tra cui l'implementazione di un nuovo Sistema Informativo che ha permesso, e permetterà una volta entrato a regime, di snellire le procedure di interazione tra il soggetto Beneficiario delle risorse del Programma e gli Organi di controllo.

Sempre in ottica di semplificazione, anche sulla base delle esigenze emerse dai beneficiari del Programma 2014-2020, si è proceduto ad un lavoro di review di alcuni format e procedure al fine di facilitarne la compilazione e, di conseguenza, ridurre gli errori. Tale lavoro di *review* è stato in gran parte completato e l'Autorità di Gestione è in procinto di approvare i **nuovi format di checklist di autocontrollo e controllo amministrativo** delle procedure di affidamento di contratti pubblici.

L'attività di *review* è stata orientata al perseguimento dell'**ottimizzazione dei tempi di compilazione** delle stesse, contemperando però tale orientamento con quello concernente la puntuale verifica del rispetto della normativa (nazionale e sovranazionale) che disciplina le procedure di affidamento di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

In particolare la *review* ha comportato, oltre all'adeguamento alle disposizioni del nuovo Codice dei contratti pubblici (D. Lgs. 36/2023), l'aggiornamento dei vari punti di controllo (corrispondenti ad altrettanti adempimenti procedurali imposti dalla normativa di settore recentemente entrata in vigore), in un'ottica di realizzazione di **strumenti di controllo maggiormente rispondenti alle esigenze operative dei soggetti coinvolti** nelle attività di controllo, esigenze progressivamente manifestate dai medesimi soggetti nel corso della precedente programmazione⁴⁷.

Si è proceduto, inoltre, alla **semplificazione delle procedure di rimodulazione delle proposte progettuali** formulate dai Beneficiari, vale a dire di quelle procedure che si attivano qualora durante l'attuazione di un'iniziativa, si ponga l'esigenza di apportare una modifica ad una Scheda Progetto approvata (ad es. al budget, all'iter amministrativo, al cronoprogramma di spesa e delle attività, agli indicatori, ecc.), a fronte di comprovate esigenze emerse in fase attuativa. Tale nuova procedura, applicabile solo nel caso di modifiche non sostanziali di progetto (cioè quelle che non alterano significativamente la natura e l'estensione delle attività progettuali), si caratterizza per un notevole **alleggerimento degli oneri amministrativi imposti ai Beneficiari**.

Sempre in ottica di semplificazione è da evidenziare che, come già detto, gli interventi del PN fanno riferimento nella maggior parte dei casi all'acquisizione di beni e servizi di natura *non commerciale* e sono connotati dall'utilizzo pressoché esclusivo di procedure di appalto da parte dei Beneficiari).

Tale caratteristica fa sì che, malgrado le raccomandazioni della CE, **le opzioni di costo semplificato siano di difficile applicazione nelle diverse procedure attuative**, tranne in casi eccezionali, quali ad esempio i seguenti.

- Utilizzo di costi semplificati per determinare il corrispettivo del contratto che il Beneficiario dovrà versare al contraente (c.d. Soggetto Attuatore), laddove la natura del contratto lo consenta in concreto ed esistano parametri oggettivi di determinazione del corrispettivo contrattuale (si pensi, a titolo esemplificativo, ai corsi di formazione). In tali ipotesi il ricorso a costi unitari o standard per l'individuazione del corrispettivo contrattuale da versare all'operatore economico produce, a cascata, un effetto di semplificazione anche sulle operazioni di controllo e verifica della rendicontazione affidate all'AdG.
- Utilizzo di tasso forfettario e modalità di rendicontazione semplificate per i costi indiretti ai sensi dell'art. 54 del Reg. (UE) 2021/1060: nei rapporti tra Beneficiario e Autorità di Gestione, il PN consente la rendicontazione semplificata dei c.d. costi indiretti, ossia una rendicontazione basata sulla mera applicazione della percentuale concretamente applicabile, individuata in base alla casistica dall'art. 54 del Regolamento comune, all'importo del Progetto ammesso a finanziamento.

⁴⁷ A titolo esemplificativo, l'attività di semplificazione degli strumenti di controllo in commento ha riguardato: (i) l'eliminazione delle domande ridondanti o ripetitive; (ii) l'eliminazione di domande afferenti esclusivamente ai rapporti interni tra Autorità di Gestione e Beneficiari, non rilevanti ai fini della verifica del rispetto della normativa sui contratti pubblici; (iii) la suddivisione dei punti di controllo in sezioni e sotto-sezioni, così da renderne più agevole la compilazione; (iv) l'inserimento di una più puntuale indicazione, per ogni punto di controllo, della specifica documentazione ove rinvenire l'informazione rilevante ai fini della risposta.



- Utilizzo di costi unitari e modalità di rendicontazione semplificate per le spese di gara: laddove non si tratti di spese di gara che gravino sull'operatore economico aggiudicatario dello specifico appalto (si pensi al contributo ANAC), il PN consente la rendicontazione semplificata delle spese sostenute per l'espletamento delle procedure di gara (es. spese di pubblicazione), laddove la quantificazione di dette spese sia predeterminata ex ante da tabelle contenute in disposizioni di legge o regolamentari.

Si deve rilevare però come, in questo quadro di semplificazione e razionalizzazione delle procedure e degli adempimenti portati avanti dall'AdG, **la mancata entrata a regime del sistema informativo**, che come già detto è ritenuto dai beneficiari un elemento essenziale ai fini della semplificazione amministrativa, rappresenti una criticità che se non risolta nel brevissimo periodo potrebbe comportare un aggravio nelle procedure attuative a tutti i livelli (AdG, beneficiari, organismi di controllo, ecc.), oltre che rendere meno agevole il processo di sorveglianza, monitoraggio ed in ultimo valutazione del Programma.

Si raccomanda pertanto all'AdG di accelerare le tempistiche di attivazione completa dello stesso in modo da garantire la piena sorveglianza del PN e ridurre il costo amministrativo degli interventi.

4.4 COERENZA

L'analisi di coerenza è finalizzata a **valutare la misura in cui diversi interventi si integrano fra loro, sia all'interno dello stesso ambito del Programma, sia con altri strumenti e fondi**. In tal senso particolare attenzione è dedicata all'analisi del coordinamento, della sinergia e della complementarietà tra le azioni sostenute dal PN e quelle implementate con il sostegno fornito da altri Fondi europei, nazionali e/o locali.

DV11. In che misura il Programma è coerente con le iniziative sostenute nell'ambito del suo settore di policy, in particolare con il sostegno nell'ambito dello strumento tematico nelle diverse modalità di gestione?

Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea istituisce lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia creato per garantire l'assenza di controlli alle frontiere interne e offrire al contempo un livello elevato di protezione ai cittadini. L'obiettivo è quello di sviluppare una politica volta a garantire l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne, assicurando allo stesso tempo il controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell'attraversamento delle frontiere, istituendo progressivamente un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne, tramite anche una politica comune in materia di visti.

Dal trattato discendono le successive strategie dell'UE volte a garantire il controllo e la sorveglianza integrata delle frontiere nell'ambito delle quali si inserisce il BMVI, in particolare con riferimento alla Strategia pluriennale per la gestione europea integrata delle frontiere e alla Strategia per uno spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne pienamente funzionante e resiliente.

Il Programma, inoltre, si è dotato di strumenti di gestione che garantiscono che gli interventi non presentino sovrapposizioni, assicurando al contempo la sinergia tra gli stessi, come ad esempio l'Ufficio Gestione BMVI che rappresenta il principale luogo e strumento attraverso cui l'AdG garantisce la non sovrapposizione e la sinergia tra interventi.

Per valutare la coerenza del Programma con le iniziative sostenute nel suo ambito di policy sono stati analizzati diversi aspetti: i meccanismi di coordinamento e le disposizioni previste dal PN al fine di garantire piena coerenza tra lo stesso e le iniziative sostenute nel suo settore; il contributo degli interventi del PN agli obiettivi di livello superiore; le modalità di integrazione dello strumento tematico con il Programma. Le attività valutative si sono sostanziate in analisi documentali e interviste con i referenti dell'AdG ed il Responsabile dell'Ufficio di Gestione BMVI.



Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea istituisce lo spazio di **libertà, sicurezza e giustizia** (artt. 67-89), creato per garantire l'assenza di controlli alle frontiere interne, offrendo al contempo un livello elevato di protezione ai cittadini, obiettivo con cui si pone in coerenza il PN BMVI 2021-2027.

I cambiamenti che hanno interessato le frontiere esterne, prima fra tutti l'evoluzione dei flussi migratori a partire dal 2014, così come l'evolversi di minacce relative a forme di criminalità grave con una dimensione transfrontaliera, hanno influito sulla necessità di rinnovamento e adeguamento ai nuovi fabbisogni delle politiche in tema migratorio e di presidio alle frontiere europee, per permettere innanzitutto un'intensificazione dei controlli alle frontiere.

Il contesto in cui si muovono le politiche e le strategie unionali in materia di gestione delle frontiere esterne e della politica comune dei visti, fa sì che le stesse debbano seguire costantemente l'evoluzione dei fenomeni che le riguardano. Si ritiene quindi utile, nell'ottica di un'analisi di coerenza tra PN BMVI e tali agende, prendere in considerazione i documenti più recenti che riportano i principali aspetti a riguardo di tali tematiche.

Il primo documento rispetto al quale è stata valutata la coerenza del PN è la recente **Strategia pluriennale per la gestione europea integrata delle frontiere** (European integrated border management o EIBM), relativa al periodo 2023-2027, adottata dalla Commissione europea il 14 maggio 2023⁴⁸ sulla base dell'articolo 8 del regolamento (UE) 2019/1896 che istituisce la guardia di frontiera e costiera europea, di cui si parlerà successivamente.

Il documento sviluppa una strategia pluriennale fondata sull'analisi dei rischi elaborata da Frontex, che individua un gruppo eterogeneo di megatendenze che influenzano il contesto entro cui opera l'EIBM, quali le disuguaglianze globali, i cambiamenti climatici, la crescita demografica, le possibili pandemie, e di fenomeni geopolitici più a breve termine (il conflitto russo-ucraino, la strumentalizzazione della migrazione a fini politici, i profili di inefficacia della politica di rimpatrio dell'UE, la pressione a lungo termine sul sistema globale e di protezione dovuta al mancato rispetto, da parte di attori statali e non statali, dei diritti umani e degli obblighi internazionali).

In questo contesto la Commissione europea rileva la necessità di riaffermare l'impegno dell'Unione a perseguire una gestione efficiente e sicura delle proprie frontiere esterne nel pieno rispetto del diritto e del diritto internazionale, a continuare ad attrarre talenti, imprese e turisti ai fini della crescita e prosperità a lungo termini dell'UE, e a sviluppare ulteriormente il ruolo delle frontiere esterne e relative infrastrutture informatiche per la facilitazione degli spostamenti dei viaggiatori in buona fede, identificando al contempo i rischi per la sicurezza, così da contribuire alla crescita economica e alla sicurezza dell'Europa nel lungo periodo.

Per fornire risposta a tali necessità sono individuati diversi obiettivi da perseguire parallelamente, ovvero:

- agevolare l'attraversamento legale delle frontiere e aumentare l'efficienza della politica di rimpatrio dell'Unione;
- garantire la prevenzione efficace degli attraversamenti non autorizzati delle frontiere esterne;
- prevenire e individuare i reati gravi aventi una dimensione transfrontaliera, come il traffico di migranti, il terrorismo, la tratta di esseri umani, il traffico di armi e il traffico di stupefacenti;
- cooperare in modo efficace con i paesi terzi;
- registrare rapidamente e assistere le persone che necessitano di protezione internazionale o intendono chiederla.

Questi obiettivi sono a loro volta riconducibili allo scopo di carattere generale di un elevato livello di sicurezza interna nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e della libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione.

È indubbio come il PN BMVI concorra al raggiungimento di alcuni degli obiettivi perseguiti dalla strategia (ad eccezione dell'aumento dell'efficienza della politica di rimpatrio dell'Unione, e alla registrazione e assistenza alle persone che necessitano di protezione internazionale o intendono richiederla, che comunque vengono supportati dal Fondo asilo, migrazione e integrazione (FAMI) 2021-2027, cfr. §4.3 DV12).

⁴⁸ COM(2023) 146 final del 14 marzo 2023.



La Strategia stessa riconosce il BMVI, FAMI, quale strumento di sostegno finanziario con un ruolo cruciale nell'attuazione efficace degli obiettivi che persegue.

L'EIBM è articolata in 15 *elementi*, definiti nell'Allegato I alla Strategia, rispetto ai quali è stata valutata la coerenza ed il contributo del Programma. L'analisi, riportata integralmente nell'Allegato IV al rapporto, ha rilevato un elevato contributo del Programma a tali elementi, in particolare con riferimento agli obiettivi previsti nell'OS1, ad eccezione di quegli aspetti che esulano dalle materie specifiche del Programma e che, come visto, rientrano nell'ambito di azione del PN FAMI di cui al Regolamento (UE) 2021/1147.

La coerenza del Programma è elevata anche rispetto alla “*Strategia per uno spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne pienamente funzionante e resiliente*” del 2021⁴⁹ che definisce i tre pilastri fondamentali su cui poggia lo spazio Schengen e sui quali urgono azioni per proteggere l'integrità dello spazio Schengen e migliorarne il funzionamento:

- 1) una gestione efficace delle frontiere esterne;
- 2) misure compensative dell'assenza di controlli alle frontiere interne (politica comune dei visti, politica di rimpatrio, strumenti di cooperazione di polizia e vari sistemi informatici con connesse norme di protezione dei dati);
- 3) una solida governance, comprensiva di un meccanismo di valutazione e monitoraggio efficiente, e una maggiore preparazione.

In considerazione degli interventi attivati, il PN BMVI agisce in maniera evidente sui primi due pilastri e indirettamente al terzo pilastro concorrendo al monitoraggio costante della situazione migratoria alle frontiere esterne dell'UE.

Il PN BMVI concorre pienamente anche al raggiungimento degli obiettivi posti dal Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 novembre 2019 relativo alla **guardia di frontiera e costiera europea** e che abroga i regolamenti (UE) n.1052/2013 e (UE) 2016/1624. Il Regolamento, che rafforza e rinnova l'**Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera**, ribadisce che la gestione europea integrata delle frontiere dovrebbe essere attuata quale responsabilità condivisa dell'Agenzia e delle autorità nazionali preposte alla gestione delle frontiere, comprese le guardie costiere.

Nel PN BMVI si ritrovano diversi nessi relativi alla **condivisione delle responsabilità con l'Agenzia**, in particolare si rimanda ad alcuni degli interventi previsti dal Programma che riguardano l'acquisto di velivoli e unità navali da mettere a disposizione per operazioni congiunte Frontex; l'avvio di percorsi di formazione per rafforzare le competenze degli operatori impiegati nella gestione integrata e sorveglianza delle frontiere, anche su aspetti relativi ai diritti fondamentali; lo sviluppo della componente nazionale dell'EBCG attraverso certificazioni formative in aderenza agli standard Frontex e in eventuale collaborazione con la stessa EBCG e altri Stati membri; l'adeguamento delle infrastrutture e degli edifici che ospitano la formazione della componente nazionale dell'EBCG, anche per la creazione di poli didattici specialistici per gli equipaggi naviganti e di volo (PN BMVI, pag. 11).

Tutti questi interventi riprendono indicazioni previste nei Considerando del Regolamento (UE) 2019/1896. Inoltre, la coerenza con tale regolamento si individua anche nello **strumento tematico del PN** che ha finanziato nel 2023, per mezzo di un'Azione Specifica, l'iniziativa BMVI/2023-2024/SA/1.2.2/06 per l'acquisto di un Offshore Patrol Vessel da mettere a disposizione di Frontex nell'ottica del potenziamento della capacità europea di sorveglianza congiunta delle frontiere. Oltretutto, la call lanciata per tale azione specifica faceva esplicito riferimento all'Articolo 64(14) del Regolamento (UE) 2019/1896.

Si deve rilevare inoltre come il Regolamento (UE) 2019/1896 faccia riferimento a una serie di obblighi per gli Stati membri, entro i quali si pone anche il PN BMVI, e derivanti da una serie di convenzioni di livello internazionale ed europeo:

- la convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1994⁵⁰;
- la convenzione internazionale del 1974 per la salvaguardia della vita umana in mare⁵¹;
- la convenzione internazionale del 1979 sulla ricerca e il salvataggio marittimo;

⁴⁹ COM(2021) 277 final del 2 giugno 2021.

⁵⁰ Approvata con Decisione del Consiglio 98/392/CE.

⁵¹ Cui l'Italia ha aderito con la Legge 23 maggio 1980, n. 313.



- la convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale e il suo protocollo del 2000 per combattere il traffico di migranti via terra, via nave e via aria;
- la convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati, il relativo protocollo del 1967 (UNCHR);
- la convenzione delle Nazioni Unite relativa allo status degli apolidi del 1954 e ad altri strumenti internazionali pertinenti;
- la convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950.

Nell'analisi di coerenza del PN con le iniziative sostenute nel suo ambito di policy si vuole infine rimandare alla **Proposta di raccomandazione del Consiglio per il ciclo Schengen 2024-2025**⁵², nella quale si richiamano le numerose vulnerabilità in settori cruciali che lo spazio Schengen ha dovuto affrontare urgentemente nel 2023, sia a livello nazionale che europeo, individuando determinate questioni che impongono agli Stati membri di agire sia individualmente che collettivamente, in linea con le iniziative politiche esistenti in materia di Schengen.

In particolare il Consiglio raccomanda di consolidare la **digitalizzazione delle procedure e dei sistemi** per aumentare la sicurezza e l'efficienza alle frontiere esterne dell'UE e all'interno dello spazio senza controlli alle frontiere interne (Raccomandazione 3). Tale raccomandazione, unitamente al fatto che nell'autunno 2024 sarà avviato il sistema di ingressi/uscite (EES) e nel primo semestre del 2025 il sistema europeo di informazione e autorizzazione dei viaggi (ETIAS), richiede che i valichi di frontiera dovranno essere pienamente preparati e attrezzati per l'utilizzo dei nuovi strumenti.

La Proposta evidenzia che per attuare la raccomandazione è disponibile un sostegno a livello unionale anche attraverso i fondi dell'Unione per gli affari interni, ed in particolare fa riferimento al BMVI, ed auspica anche che gli Stati membri diano priorità all'uso degli importi stanziati per affrontare le azioni proposte.

Si rileva comunque che il PN BMVI già prevede lo stanziamento di una quota di risorse per i sistemi IT (sia specificatamente per EES e ETIAS, che in generale nell'ambito della digitalizzazione delle procedure e interoperabilità di altri sistemi), pari al 9% delle risorse dell'OS1 e il 67% delle risorse dell'OS2 (cfr. §2.1).

Un ultimo aspetto analizzato è relativo ai meccanismi implementati affinché non si generino sovrapposizioni tra gli interventi. La responsabilità delle azioni previste dal Programma, nonché del raggiungimento dei relativi risultati, è in capo all'**Autorità di Gestione** del PN.

Come indicato nel Manuale Operativo del PN⁵³, la Segreteria tecnico-amministrativa per la gestione dei fondi europei e i programmi operativi nazionali, incardinata nell'Ufficio per il Coordinamento e la Pianificazione delle Forze di Polizia del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, è incaricato di supportare l'AdG nelle funzioni di gestione e controllo del Programma. Nello specifico, l'Area 3^a della Segreteria, denominata Ufficio Gestione BMVI, è competente per le attività di valutazione, selezione e monitoraggio delle iniziative concernenti la gestione delle frontiere esterne e la politica comune in materia di visti, compresa quindi la selezione delle proposte progettuali. **L'Ufficio Gestione BMVI rappresenta quindi il principale luogo e strumento attraverso cui l'AdG garantisce che gli interventi non presentino sovrapposizioni, assicurando al contempo la sinergia tra gli stessi.**

DV12. In che misura il Programma è coerente con altri fondi dell'UE (compresi altri fondi per gli affari interni) e in particolare con l'azione esterna dell'UE?

Il PN BMVI si inserisce in un complesso quadro strategico che riguarda da un lato la **politica di coesione**, che ha lo scopo di incrementare le opportunità di sviluppo economico e sociale per contribuire a ridurre i divari e le disparità tra territori e regioni europee, agendo in particolare nelle aree meno sviluppate e per le comunità e le persone più fragili e, dall'altro, la **più ampia strategia europea in tema di gestione integrata delle frontiere esterne dell'unione e della politica comune dei visti**. A queste si aggiungono gli interventi attivati attraverso le politiche nazionali ed in particolare dal PNRR.

⁵² COM(2024) 174 final del 16 aprile 2024.

⁵³ Programmi Nazionali BMVI e ISF 2021-2027. Manuale operativo delle procedure. v.1.1 del 25 settembre 2023.



La strategia, gli obiettivi e gli interventi del Programma si presentano come complementari e sinergici rispetto a tali direttrici, inserendosi in modo coerente nel complesso quadro programmatico che ne deriva. Il coordinamento e la complementarietà fra le risorse sono assicurati dalle procedure operative poste in essere per l'implementazione del Programma, in particolare con riferimento agli altri fondi che vanno direttamente ad incidere sulla sicurezza interna (PN ISF e PN Sicurezza per la Legalità), o su asilo e migrazione dei cittadini dei Paesi terzi (FAMI).

La sinergia con i sostegni offerti da altri fondi UE rafforza le opportunità di riuscire a raggiungere gli obiettivi fissati dalle agende politiche trasversali unionali.

Come visto in precedenza (cfr. DV11), il Programma si colloca all'interno di una più ampia **strategia europea in tema di gestione integrata delle frontiere esterne dell'unione e della politica comune dei visti**, improntata all'osservanza dei valori comuni europei quali il rispetto dello Stato di diritto, dell'uguaglianza, dei diritti fondamentali e della libertà delle persone, associata all'esigenza di preservare la libera circolazione all'interno dello spazio Schengen, per la quale è necessario il presidio delle frontiere esterne, e tutti i meccanismi ad esso collegato. Nell'ambito degli obiettivi di tale strategia, e quindi alla finalità di livello superiore di garanzia dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (artt. 67-89 del TFUE), a concorrere al loro raggiungimento è sicuramente anche la garanzia di un alto livello di sicurezza interna all'UE, settore su cui opera il **PN ISF 2021-2027**, un altro dei fondi per gli affari interni UE. Si tratta peraltro di due Programmi, il BMVI e l'ISF, che nella passata programmazione erano strumenti distinti di un unico Programma (ISF 1 - Police e ISF 2 - Borders and Visa).

A **garanzia della complementarietà e sinergia tra i due Programmi** è stata prevista una medesima Autorità di Gestione, una medesima struttura di *governance* (l'unica distinzione sono due distinti Uffici Gestione competenti), nonché, come visto in precedenza, un unico Manuale Operativo delle Procedure, con l'obiettivo di rafforzare tale sinergia per mezzo di indicazioni comuni per quanto concerne selezione, monitoraggio e controllo delle progettualità, rispettando al contempo il principio di semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi. Al di là della chiara interdipendenza tra gestione efficace delle frontiere e sicurezza interna, BMVI e ISF presentano linee di intervento più specifiche nell'ambito delle quali sarà necessario e auspicato un agire complementare dei due PN, quali il contrasto della tratta di esseri umani e il traffico di migranti, per le quali si può prevedere un sostegno di entrambi i Programmi alla capacità investigativa, per esempio attraverso indagini congiunte attivate in seguito all'attraversamento della frontiera esterna.

Oltre a BMVI e ISF, tra i fondi per gli affari interni istituiti a livello europeo, è presente anche il Fondo asilo, migrazione e integrazione⁵⁴, declinato a livello nazionale nel **PN FAMI 2021-2027**.

Dati gli obiettivi e la mission dei due PN è evidente da un lato la sinergia con cui operano e, dall'altro, la totale assenza di sovrapposizioni. Il FAMI, infatti, per sua natura interviene in una fase successiva nella lotta all'immigrazione irregolare rispetto a quanto fa il BMVI, ovvero nelle fasi di accoglienza e successiva integrazione dei migranti. Il BMVI, come visto, interviene nel controllo e sorveglianza delle frontiere e, pertanto, in una fase precedente rispetto alle azioni previste dal FAMI.

Non secondario è anche il fatto che i due PN concorrono entrambi al raggiungimento degli obiettivi stabiliti dalla *politica strategica pluriennale per la gestione europea integrata delle frontiere*⁵⁵, come evidenziato dalla tavola che segue.

⁵⁴ Istituito da Regolamento (UE) 1147/2021.

⁵⁵ COM(2023) 146 final del 14 marzo 2023



Tav. 4 - Politica strategica pluriennale per la gestione europea integrata delle frontiere e PN BMVI e FAMI

Politica strategica pluriennale per la gestione europea integrata delle frontiere - Obiettivi	PN BMVI 2021-2027	PN FAMI 2021-2027
Agevolare l'attraversamento legale delle frontiere e aumentare l'efficienza della politica di rimpatrio dell'Unione	■	■
Garantire la prevenzione efficace degli attraversamenti non autorizzati delle frontiere esterne	■	
Prevenire e individuare i reati gravi aventi una dimensione transfrontaliera, come il traffico di migranti, il terrorismo, la tratta di esseri umani, il traffico di armi e il traffico di stupefacenti	■	
Cooperare in modo efficace con i Paesi terzi	■	■
Registrare rapidamente e assistere le persone che necessitano di protezione internazionale o intendono chiederla		■

La complementarità tra i due Programmi viene assicurata anche dalla partecipazione del Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, AdG del PN FAMI, al CdS del PN BMVI. Inoltre, si rileva la partecipazione del referente della Segreteria Tecnico Amministrativa del BMVI alla Cabina di regia istituita quale organismo permanente di coordinamento del PN FAMI 2021-2027 che, tra gli altri fini, ha quello di acquisire elementi utili per programmare le azioni di intervento, in sinergia e complementarità con le misure adottate attraverso altri strumenti finanziari⁵⁶.

Il PN BMVI è attuato e programmato anche in complementarità al **PN Sicurezza per la legalità 2021-2027**, implementato anch'esso nell'ambito della Politica di Coesione. La sinergia tra i due PN è garantita, come nel caso dell'ISF, dalla nomina di una stessa AdG e, quindi, da una struttura di gestione comune.

Dal PN si rileva inoltre l'intenzione di assicurare sinergia e complementarità con il **PNRR**, per quanto riguarda la Missione M2C3 - Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici, per quanto riguarda gli eventuali interventi di riqualificazione ed efficientamento energetico del parco immobiliare pubblico, come riportato anche nell'Annual Performance Report 2023.

Per quanto riguarda l'**azione esterna dell'UE**, il Programma opera coerentemente e in sinergia con l'**EUTF** per l'Africa per favorire la realizzazione di interventi di *capacity building*, training specialistico, forniture di mezzi e attrezzature tecnologiche in Paesi dell'Africa settentrionale.

Inoltre l'Italia sostiene la realizzazione di **politiche di partenariato e di cooperazione con i Paesi di origine e di transito dei migranti**, per incidere sulle cause profonde dei flussi migratori, e per costruire una politica condivisa di gestione ordinata degli stessi.

Da menzionare è anche che la *politica strategica pluriennale per la gestione europea integrata delle frontiere*, nell'ambito degli strumenti di finanziamento dell'UE, fornisce sostegno ai Paesi terzi attraverso lo **Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale - Europa globale**⁵⁷ e lo **Strumento di assistenza preadesione (IPA III)**⁵⁸ in complementarità con le azioni pertinenti previste nell'ambito sia del FAMI che del BMVI.

⁵⁶ Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione, Direzione Centrale per le Politiche Migratorie, Autorità Fondo Asilo Migrazione e Integrazione. *Decreto di istituzione della Cabina di regia*. 26 maggio 2023.

⁵⁷ Regolamento (UE) 2021/947 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 giugno 2021 che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale - Europa globale, che modifica e abroga la decisione n.466/2014 UE e abroga il regolamento (UE) 2017/1601 e il regolamento (CE, Euratom) n.480/2009 del Consiglio.

⁵⁸ Regolamento (UE) 2021/1529 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 settembre 2021 che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA III).



4.5 VALORE AGGIUNTO DELL'UE

Nell'ambito di tale criterio di valutazione l'accento è posto sull'**addizionalità del sostegno offerto tramite il Programma rispetto a ciò che avrebbe potuto essere raggiunto a livello nazionale o locale senza di esso**, al fine di garantire che il bilancio dell'UE venga speso in settori in cui può fornire i più ampi benefici. Nella valutazione e nell'analisi del valore aggiunto dell'UE, la Commissione si concentra in particolare su tre criteri principali: efficacia, efficienza e sinergia⁵⁹.

DV13. In che misura il Programma genera valore aggiunto dell'UE?

Gli interventi attivati attraverso il PN BMVI, essendo indirizzati allo sviluppo e attuazione di un sistema di gestione integrata delle frontiere esterne al fine di garantire il corretto funzionamento dello spazio Schengen, generano per loro natura un valore aggiunto per l'UE in quanto difficilmente, per la loro portata e dimensione, potrebbero essere sostenuti in maniera autonoma dagli Stati membri.

Se a ciò si aggiunge il costante flusso migratorio irregolare e la posizione dell'Italia nel Mediterraneo, è evidente come le risorse BMVI siano addizionali rispetto alle risorse nazionali e, addirittura, permettano una migliore azione di controllo e sorveglianza delle frontiere esterne, ma, ancora più importante, interventi di soccorso in mare più rapidi ed efficaci.

La valutazione del valore aggiunto dell'UE nell'attuazione del PN BMVI presuppone un'analisi volta ad esaminare se il Programma si concentri su aree, interventi e/o gruppi di destinatari per i quali i risultati a livello dell'UE possono andare oltre ciò che può essere raggiunto dall'Italia agendo da sola, nonché ad assicurarsi che non vi sia un rapporto di dipendenza dell'Italia dal sostegno dei fondi UE per gli interventi e/o i servizi offerti dallo stesso. Valutare se un Programma ha generato valore aggiunto, inoltre, può contribuire all'identificazione di eventuali errori di programmazione o di eventuali lacune nell'attuazione, fornendo quindi suggerimenti per il miglioramento del Programma, anche per facilitare l'allineamento della spesa pubblica nazionale dei singoli Stati membri alle priorità dell'Unione⁶⁰.

Per quello che riguarda il PN BMVI è la stessa Unione europea a stabilire come l'intervento del fondo generi di per sé valore aggiunto a livello europeo. Tale affermazione deriva da quanto scritto nel Considerando (120) del Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 novembre 2019⁶¹ che istituisce la **guardia di frontiera e costiera europea** (regolamento Frontex).

“Poiché gli obiettivi del presente regolamento, vale a dire lo sviluppo e l'attuazione di un sistema di gestione integrata delle frontiere esterne al fine di garantire il corretto funzionamento dello spazio Schengen, non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri se agiscono in assenza di un coordinamento e, a causa della mancanza di controlli alle frontiere interne e viste le importanti sfide migratorie alle frontiere esterne e la necessità di monitorare efficacemente l'attraversamento di tali frontiere e di contribuire a un livello elevato di sicurezza interna nell'Unione, possono dunque essere conseguiti meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 TUE.”

La pressione migratoria, in particolare a partire dal 2014, ha esposto le amministrazioni competenti per la sorveglianza delle frontiere e le conseguenti operazioni in ambito frontaliero, ad un sempre maggiore lavoro per il controllo e la sorveglianza delle frontiere esterne.

⁵⁹ <https://methodology.eca.europa.eu/aware/PA/Pages/Concepts/European-added-value.aspx>

⁶⁰ Eulalia Rubio, Jacques Delors Institute, "European Added Value: what does it mean?". ECA Journal 3/2020.

⁶¹ Che abroga i regolamenti (UE) n.1052/2013 e (UE) 2016/1624



La Guardia di Finanza, la Guardia Costiera, la Marina Militare e la Polizia di frontiera, sono le amministrazioni competenti in materia: alla *Marina Militare* compete il presidio e la sorveglianza della frontiera marittima esterna; alla *Guardia Costiera* competono la sicurezza di tutti gli aspetti legati alla navigazione e l'esercizio delle funzioni di ricerca e salvataggio in mare; la *Guardia di Finanza* ha compiti di sorveglianza e presidio della frontiera marittima e della frontiera comunitaria esterna terrestre, marittima, aeroportuale e interportuale, e concorre al mantenimento della sicurezza interna ed esterna del Paese attraverso azioni di contrasto ai traffici illeciti, all'immigrazione clandestina e alla tratta di esseri umani; infine, la *Polizia di frontiera* è competente per le attività operative di polizia di frontiera e di sicurezza degli scali aeroportuali e marittimi.

Queste amministrazioni si sono trovate nel corso degli anni a dover affrontare sfide sempre maggiori nell'intercettazione dell'immigrazione irregolare, ma non solo. La posizione dell'Italia la pone infatti in prima linea anche nel contrasto a tutte le azioni di criminalità organizzata che transitano per le frontiere esterne dell'UE: traffico di armi e/o stupefacenti, tratta di esseri umani, ecc.

È chiaro quindi il *peso* che il cofinanziamento dell'UE assume nell'operatività delle Amministrazioni che assumono ruoli e compiti diversi nella gestione delle frontiere.

Il ruolo della *Marina Militare* è istituzionale ed il suo compito è quello di **garantire la sicurezza dei confini marittimi** attraverso un'azione continua di pattugliamento, monitoraggio e raccolta delle informazioni. Opera su tre missioni istituzionali: Mediterraneo sicuro, vigilanza pesca e vigilanza marittima, con l'obbligo di essere presente in mare 365 giorni l'anno. È quindi evidente che il contributo del fondo all'assetto della Marina non ne modifica il risultato in termini di *maggiori o nuove attività*, ma permette alla stessa di **assolvere in modo migliore al suo mandato sotto diversi aspetti**: miglior controllo e sorveglianza grazie all'utilizzo di tecnologie, attrezzature e mezzi nuovi e innovativi (cfr. ad esempio il binocolo infrarossi); maggiore sicurezza a bordo (gommoni); maggiore accuratezza nelle attività di sorveglianza ed individuazione di eventuali mezzi da soccorrere; migliore attività di controllo delle imbarcazioni e maggiore sicurezza nelle operazioni di controllo e, se del caso, di soccorso di imbarcazioni; ecc. Oltre a questi fattori si deve rilevare anche un effetto sugli *operatori*, ovvero gli uomini che operano al servizio della Marina, che indirettamente traggono giovamento da mezzi e attrezzature più sicuri e innovativi.

In modo analogo il BMVI permette alla *Guardia di Finanza* di migliorare e adeguare le proprie dotazioni di mezzi e attrezzature al fine di assolvere al compito di sorveglianza delle frontiere esterne, e contrasto all'immigrazione irregolare assegnatogli dal legislatore⁶². Il fondo, inoltre, è utilizzato anche per attività di formazione specifica degli operatori di frontiera, quali i corsi di lingua, che non avrebbero potuto essere realizzate con le sole risorse nazionali di cui la GdF può disporre ai fini di azioni formative.

Diverso è il ruolo della *Guardia Costiera* cui spetta, oltre al pattugliamento, il compito di effettuare salvataggi in mare (che sono comunque effettuati anche dalla Marina Militare e dalla GdF in situazioni di emergenza). Su di essa, quindi, l'incremento dei flussi migratori a partire dal 2014 ha avuto un impatto diverso, e si è reso **necessario adeguare le capacità tecniche di mezzi ai nuovi scenari, e passare da un soccorso di prossimità, rivolto alle esigenze nautiche nazionali, ad un soccorso di lunga proiezione a lunghe distanze dalla costa**, con la possibilità di dover accogliere un alto numero di naufraghi e soccorrere molte più imbarcazioni nello stesso tempo. Ciò ha reso indispensabile adeguare la disponibilità di mezzi navali ed aerei, sia con riferimento alle loro caratteristiche, più veloci, sicuri e che fossero adatti a passare un lungo periodo in mare anche a grosse distanze dalla costa, che alla loro numerosità, in modo da consentire un'operatività continua, nonché una loro manutenzione corretta in modo da evitare usure precoci degli stessi. L'Italia non avrebbe potuto far fronte a questo adeguamento con le sole risorse nazionali.

Infine la *Polizia di frontiera*, oltre alle attività operative di competenza e di sicurezza degli scali aeroportuali e marittimi, ha il compito di assicurare lo svolgimento delle connesse attività amministrative e svolge le attività di cooperazione internazionale di polizia. Il BMVI permette la continua evoluzione dei sistemi informativi relativi alle attività di frontiera (per monitorare informazioni relative al fenomeno

⁶² Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177 e Decreto del Ministro dell'Interno del 15 agosto 2017.



migratorio, la gestione del quadro situazionale nazionale relativo al contrasto dell'immigrazione regolare via mare e le anagrafiche degli stranieri con status irregolare sul territorio e la gestione delle informazioni relative ai controlli di frontiera) e che consentono l'accesso alle informazioni presenti in diverse banche dati, sia nazionali che europee. L'evoluzione di tali sistemi ha anche l'obiettivo di garantire l'interoperabilità tra i sistemi di controllo nazionale e i sistemi europei, anche nell'ottica della piena attuazione dei Regolamenti relativi ad ETIAS ed EES. Nella funzione di controllo e di contrasto all'immigrazione irregolare tale interoperabilità è resa necessaria per garantire la condivisione di informazioni con paralleli enti di contrasto negli altri Stati membri, in un'ottica di cooperazione europea, che assicuri una gestione delle frontiere esterne dell'UE che sia anche operativamente integrata. Le evoluzioni di tali sistemi non avrebbero potuto essere realizzate con le sole risorse nazionali.

In aggiunta a ciò, si evidenzia come BMVI permetta alle amministrazioni in questione di fornire un contributo di assoluto rilievo alle iniziative europee in tema di controllo delle frontiere, ed in particolare **all'Agenzia della guardia di frontiera e costiera europea**.

Il valore aggiunto dell'UE è individuabile anche nell'ambito degli interventi che riguardano la **politica comune europea dei visti**. La possibilità per il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ovvero l'amministrazione nazionale competente in materia di visti, di accedere alle risorse del BMVI permette lo sviluppo e l'adeguamento dei sistemi informativi utilizzati per garantire l'adeguamento al Regolamento (UE) 2021/1134 sulla riforma del sistema VIS, nonché con il Regolamento (UE) 2021/1133 che stabilisce le modalità per attuare l'interoperabilità dei dati conservati all'interno di differenti banche dati a livello europeo.

In sintesi il **BMVI permette all'Italia di effettuare il controllo e la sorveglianza delle frontiere esterne dell'UE e contrastare i fenomeni di immigrazione irregolare**, attraverso investimenti in attrezzature e mezzi cui non avrebbe potuto far fronte con le sole risorse nazionali, migliorando l'operatività degli organismi deputati a tali compiti con effetti in termini di maggior contrasto all'immigrazione irregolare (incremento del pattugliamento e delle informazioni raccolte in mare), e maggiore sicurezza delle amministrazioni operanti sulla frontiera nelle loro azioni di pattugliamento, sorveglianza, ricerca e salvataggio, con un effetto diretto in termini di vite salvate in mare.

Inoltre il BMVI permette anche l'adeguamento e l'evoluzione dei sistemi informativi necessari per garantire un'efficace gestione delle frontiere, nonché l'interoperabilità di tali sistemi a livello dell'Unione e in particolare dei Paesi Schengen.



5 CONCLUSIONI: LEZIONI APPRESE E RACCOMANDAZIONI

“Lo spazio senza controlli alle frontiere interne, cosiddetto “spazio Schengen”, è la più vasta area di libera circolazione al mondo, con oltre 420 milioni di cittadini liberi di spostarsi e beni e servizi in grado di circolare senza ostacoli. Eliminati i controlli alle frontiere tra gli Stati membri, lo spazio Schengen è diventato parte del nostro stile di vita di europei, simbolo dell’interconnessione dell’Europa e dei legami tra i popoli dell’Europa. Lo spazio Schengen contribuisce anche al funzionamento efficiente del mercato unico e quindi alla crescita dell’economia dell’Unione⁶³.”

L’area Schengen, uno dei pilastri del progetto europeo, si fonda su: 1) una gestione efficace delle frontiere esterne, 2) misure compensative dell’assenza di controlli alle frontiere interne (politica comune dei visti, politica di rimpatrio, strumenti di cooperazione di polizia e vari sistemi informatici con connesse norme di protezione dei dati), e 3) una solida *governance*, comprensiva di un meccanismo di valutazione e monitoraggio efficiente, e una maggiore preparazione.

Il PN BMVI 2021 - 2027 costituisce lo strumento di sostegno per i progetti che hanno come scopo quello di garantire una gestione delle frontiere solida ed efficace, permettendo quindi all’Italia di attuare misure concrete per salvaguardare la sicurezza dell’Europa e rafforzare le frontiere esterne dell’UE.

Il controllo e la salvaguardia delle frontiere avvengono attraverso azioni e interventi diversi tra loro, non solo in termini di contenuti, ma anche di competenze e responsabilità dei diversi beneficiari, con l’obiettivo unico di *sostenere le attività di sorveglianza e controllo delle frontiere esterne dell’UE e finanziare lo sviluppo e la modernizzazione della politica comune in materia di visti, garantendo un alto livello di sicurezza per i viaggiatori regolari all’interno dell’area Schengen*.

In continuità con il precedente ciclo di programmazione il PN ha attivato ad oggi interventi e procedure, implementato strumenti di gestione e monitoraggio del Programma, nonché meccanismi idonei ai fini del coinvolgimento del partenariato nelle diverse fasi del PN, che appaiono **indicare un percorso che dovrebbe portare con ogni probabilità il Programma a raggiungere gli obiettivi stabiliti**.

Tale valutazione non può prescindere dal fatto che il Programma si trova ancora nelle sue fasi iniziali ed è pertanto indispensabile che l’AdG presti attenzione ad alcuni aspetti, quali ad esempio la piena messa a regime del sistema informativo o un’accelerazione nelle procedure di selezione degli interventi, che potrebbero incidere sul raggiungimento dei risultati del Programma.

In tale ottica di seguito sono riportate le principali conclusioni valutative, lezioni apprese e raccomandazioni individuate per ogni criterio di valutazione, al fine di fornire all’AdG degli strumenti utili per la futura implementazione del PN.

PERTINENZA

La posizione geografica pone l’Italia in un contesto di pressione migratoria elevata da cui deriva la necessità di orientare risorse, tecniche e umane, per gestire e sorvegliare le frontiere europee, rispondendo in questo modo all’esigenza prioritaria di creare uno spazio di sicurezza, libertà e giustizia all’interno dell’Unione, attraverso interventi specifici **che permettono di fornire risposta alle criticità e alle esigenze rilevate**.

In risposta a tali esigenze il PN attiva misure in linea con l’acquis di Schengen, per contribuire allo sviluppo della gestione integrata delle frontiere e di politica comune in materia di visti, con interventi in ambito di cooperazione sistematica, meccanismi di valutazione e di analisi dei rischi sull’evoluzione dei fenomeni ai valichi di frontiera.

In considerazione della mutevolezza del contesto in cui si inserisce il Programma, è importante che lo stesso sia supportato da un’organizzazione caratterizzata da una elevata capacità di adattamento e mutamento a nuove esigenze. Le dimensioni che garantiscono che il Programma sia sempre aderente rispetto alle esigenze

⁶³ “Strategia per uno spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne pienamente funzionante e resiliente” COM(2021) 277 final del 02/06/2021.



rispetto alle quali è stato attivato sono due, una interna ed una esterna. La prima deriva dai compiti e obiettivi del Comitato di Sorveglianza e dalla sua composizione che prevede la partecipazione non solo delle Amministrazioni pubbliche centrali istituzionalmente competenti in materia di frontiere, ma anche di un'ampia rappresentanza di parti economiche e sociali e della società civile che possono quindi evidenziare nuovi e mutati fabbisogni rispetto ai quali il Programma potrebbe, o dovrebbe, adeguarsi. La seconda è garantita dagli strumenti di analisi dei rischi e della vulnerabilità che Frontex mette a disposizione degli Stati membri e che permettono ai decisori politici di prendere decisioni informate.

EFFICACIA

I progressi realizzati ad oggi dal Programma lasciano presupporre che gli obiettivi fissati saranno raggiunti. Le performance del PN vanno lette non tanto alla luce del limitato avanzamento finanziario, fisiologico nel corso del primo periodo di attuazione per uno strumento così complesso come il PN BMVI, quanto delle azioni poste in essere dall'AdG al fine di mettere in moto il complesso meccanismo atto a produrre, nel tempo, i risultati attesi. **Le procedure avviate** e le assegnazioni dirette **hanno consentito di mobilitare circa il 77% delle risorse stanziare**, segno che il PN dovrebbe essere in grado già alla fine di questo anno, di consolidare la propria capacità di impegno. Questo non vuol dire che tali impegni si tramuteranno necessariamente in spese, ma rappresenta il presupposto per raggiungere l'obiettivo di spesa fissato al 31 dicembre 2024. È evidente, comunque, che sarà necessario un controllo costante ed un monitoraggio attento per verificare e garantire che le procedure ad oggi attivate si concretizzino effettivamente in concessioni e successivi impegni di spesa.

Per quanto concerne il raggiungimento dei target intermedi (e finali) non è possibile, ad oggi, alimentare alcun indicatore. Tuttavia l'analisi condotta sulla base dei valori di "target potenziale", desunti dalle schede dei progetti approvati, lascia supporre che il Programma sia in grado di raggiungere gli obiettivi previsti per la maggior parte degli indicatori.

Il Programma sostiene interventi e azioni noti per essere efficaci, in particolar modo perché rispondenti a reali esigenze dei beneficiari di incrementare le proprie dotazioni in termini di mezzi e attrezzature ma anche sistemi IT, al fine di rispondere alla richiesta dell'UE di effettuare un controllo ed una sorveglianza efficace delle frontiere esterne. Inoltre, parte dei progetti finanziati risultano muoversi in continuità con il passato, all'interno del PON ISF 2014-2020 (nella condivisione e scambio di buone prassi), e parte sulla spinta di alcune raccomandazioni Schengen.

Il sistema di **monitoraggio e valutazione** implementato nell'ambito del quadro di riferimento dell'efficacia e dell'attuazione del PN BMVI è **idoneo ad informare sui progressi verso il raggiungimento degli obiettivi del Programma**. L'insieme degli indicatori permette di monitorare gli interventi previsti dal PN, riflettendo correttamente il livello di attuazione degli stessi, ma in alcuni casi gli stessi non permettono di cogliere pienamente il nesso causa-effetto con gli interventi finanziati, anche perché influenzati da fattori esterni al Programma. Per ovviare a ciò, soprattutto in un'ottica di valutazione ex post e dell'impatto, si potrebbero ricorrere a chiavi interpretative utilizzando metodi valutativi diversi, come ad esempio *l'outcome harvesting* che consente di leggere i risultati del Programma (gli *outcome*) che non vengono pienamente restituiti dagli indicatori previsti.

L'organizzazione della raccolta dei dati permette il costante controllo dell'andamento del PN dal punto di vista temporale, in considerazione del fatto che la maggior parte dei dati vengono trasmessi e aggregati trimestralmente, e da un punto di vista procedurale, grazie alle modalità di implementazione del sistema informativo.

Le procedure attivate dall'AdG ai fini della realizzazione del sistema informativo garantiscono, inoltre, la corretta informazione e formazione dei soggetti deputati all'inserimento dei dati nel sistema (principalmente beneficiari), assicurando in questo modo l'uniformità degli stessi.

Si rileva come al momento della redazione della presente relazione lo sviluppo del sistema informativo sia in corso di completamento. Si raccomanda pertanto all'AdG di accelerare i tempi per la piena entrata a regime dello stesso al fine di assicurare la sorveglianza completa del PN.

La fase di programmazione del PN BMVI si è svolta attraverso un **processo di consultazione e coinvolgimento del partenariato a livello nazionale** che ha riguardato, date le finalità del Programma e la



tipologia di interventi attivabili, prevalentemente le Amministrazioni centrali istituzionalmente competenti. Tale processo di coinvolgimento prosegue in fase di attuazione, principalmente attraverso la composizione del Comitato di Sorveglianza che vede una rappresentanza equilibrata degli stakeholders rilevanti per il PN, assicurando un'ampia rappresentanza del mondo istituzionale, delle parti economiche e sociali, e della società civile.

Il PN integra i principi orizzontali della Politica dell'UE in tutte le fasi della programmazione, garantendo in questo modo il loro rispetto e favorendone la promozione. In particolare il rispetto dei principi orizzontali rappresenta uno dei criteri di ammissibilità degli interventi previsti dal PN, reso effettivo negli avvisi pubblicati ad oggi.

Da ultimo, nell'analisi dell'efficacia, sono state valutate le azioni poste in essere dall'AdG al fine di **comunicare in modo adeguato le opportunità offerte dal Programma ed i risultati raggiunti**. La strategia di comunicazione del Programma è in fase di approvazione, pertanto, le attività in tale ambito sono state limitate a pochi interventi. Nonostante ciò, è ragionevole credere che l'avvenuto affidamento del servizio di supporto specialistico ai fini della comunicazione del Programma, e le relative attività ad oggi realizzate anche facendo leva sugli spunti appresi nel settennato 2014-2020, permetteranno un'efficace pianificazione strategica della comunicazione pubblica ed istituzionale del PN, garantendo gruppi target correttamente identificati e disposizioni di monitoraggio pertinenti.

EFFICIENZA

Il sistema di gestione e controllo del PN appare adatto ad assicurare la trasparenza e l'efficienza dei compiti di gestione attribuiti ai diversi soggetti coinvolti nella selezione delle operazioni, nelle funzioni contabili e di monitoraggio, e nella registrazione, conservazione e gestione dei dati. L'onere amministrativo per gli attori esecutivi sembra essere proporzionato ed adeguato alle esigenze di controllo, grazie anche alle semplificazioni introdotte nel passaggio tra la programmazione 2014-2020 e l'attuale.

Semplificazioni e razionalizzazione delle procedure saranno sempre possibili, e l'help desk presso la Segreteria tecnico-amministrativa costituisce un valido strumento per rilevare nuove esigenze di semplificazione.

La mancata entrata a regime del sistema informativo, ritenuto dai beneficiari quale elemento essenziale ai fini di una maggiore semplificazione amministrativa, rappresenta una criticità che se non risolta nel brevissimo periodo potrebbe comportare un aggravio nelle procedure attuative a tutti i livelli (AdG, beneficiari, organismi di controllo, ecc.), oltre che rendere meno agevole il processo di sorveglianza, monitoraggio ed in ultimo la valutazione del Programma. Si raccomanda pertanto all'AdG di accelerare le tempistiche di attivazione completa dello stesso in modo da garantire la piena sorveglianza del PN e ridurre il costo amministrativo degli interventi.

Infine, in considerazione del fatto che le tempistiche di ammissione a finanziamento dei progetti non sono state pienamente rispettate nell'attuazione delle prime call attivate, che hanno scontato forti ritardi nella pubblicazione delle graduatorie ed approvazione dei progetti, appare necessario che l'AdG si adoperi al fine di accelerare la fase di istruttoria e ammissione a finanziamento, ed effettui un monitoraggio costante dei tempi effettivi delle diverse procedure selezione. E' anche vero che tali ritardi sono addebitabili ad una serie di controlli che sono stati anticipati alla fase di istruttoria, accelerando poi in questo modo la fase attuativa una volta finanziati i progetti.

COERENZA

L'UE, fin dalla definizione del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ha operato con l'obiettivo di sviluppare una politica volta a garantire *l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne, assicurando allo stesso tempo il controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell'attraversamento delle frontiere, istaurando progressivamente un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne, tramite anche una politica comune in materia di visti*.



Il BMVI contribuisce al mantenimento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia creato per garantire l'assenza di controlli alle frontiere interne e offrire contempo un livello elevato di protezione ai cittadini istituito dal Trattato attraverso interventi diretti a sostenere le Amministrazioni responsabili dei controlli alle frontiere esterne dell'UE e dell'attuazione della politica comune in materia di visti, operando coerentemente alle strategie unionali in materia.

In un'ottica di integrazione tra politiche e risorse l'azione del BMVI, nel perseguimento dei suoi obiettivi, avviene in sinergia con gli altri fondi direttamente connessi alla sorveglianza delle frontiere e alla sicurezza interna: il PN ISF ed il PN Sicurezza per la Legalità, con riferimento al contrasto alla criminalità organizzata, e il PN FAMI, con riferimento al tema delle migrazioni regolari e irregolari. A queste si aggiungono gli interventi attivati attraverso le politiche nazionali ed in particolare dal PNRR.

VALORE AGGIUNTO DELL'UE

Il valore aggiunto del BMVI è sancito dalla stessa UE che afferma come l'obiettivo unionale di sviluppare un sistema di gestione integrata delle frontiere esterne al fine di garantire il corretto funzionamento dello spazio Schengen, *non possa essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri se agiscono in assenza di un coordinamento, ma possa essere conseguito in misura maggiore a livello di Unione che, pertanto, può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 TUE*⁶⁴.

Le risorse BMVI risultano quindi addizionali rispetto alle risorse nazionali permettendo una migliore azione di controllo e sorveglianza delle frontiere esterne, ma, ancora più importante, interventi di soccorso in mare più rapidi ed efficaci.

⁶⁴ Considerando (120) del Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 novembre 2019.



6 BUONE PRATICHE

Lo scarso tempo intercorso tra l'approvazione del Programma (agosto 2022) e la redazione della presente valutazione intermedia fa sì che sia difficile, attualmente, individuare progetti, procedure, o altri elementi inerenti al PN che possono essere definiti come Buone Pratiche e costituire prassi trasferibili in altri contesti territoriali, operativi o tematici.

In letteratura, infatti, viene definita buona pratica una modalità di sviluppo dell'esperienza che presenta elementi significativi in ordine alle strategie adottate per raggiungere gli obiettivi, alla qualità del contenuto delle singole azioni sul piano delle metodologie e alla riproducibilità e alla trasferibilità dell'impianto progettuale. In altri termini, una **buona pratica è un esempio di innovazione riuscita, in grado di imprimere un reale progresso rispetto a prassi note e consolidate.**

Non potendo ricorrere ad *esperienze realizzate*, siano essi progetti o procedure, si è cercato di individuare, tra gli interventi attivati ad oggi, uno che rispondesse in prospettiva a tale definizione. La scelta, anche a seguito di interlocuzione con l'AdG, il Responsabile dell'Ufficio Gestione BMVI e alcuni dei beneficiari del PN, è caduta sul progetto PASSIM 4 "Primissima Assistenza sanitaria nelle operazioni di soccorso in mare" finanziato nell'ambito dell'OS1. Gestione europea integrata delle frontiere.

L'iniziativa, che si pone in linea di continuità con analoghe progettualità finanziate con la programmazione 2014-2020, si pone l'obiettivo di sostenere, nell'ambito delle attività di border surveillance e SAR correlato svolte dal Corpo delle Capitanerie di Porto - Guardia Costiera, **l'implementazione del servizio di "primissima assistenza sanitaria" nelle aree maggiormente interessate dai flussi migratori.** Più nel dettaglio, attraverso il progetto si finanzia e si garantisce il **servizio di assistenza sanitaria e di mediazione linguistica** a bordo dei dispositivi aeronavali del Corpo delle Capitanerie di Porto in servizio per operazioni di ricerca e soccorso, nonché il **servizio a terra di medicina e vigilanza sanitaria in area transfrontaliera.** L'iniziativa sostiene, inoltre, l'implementazione e il potenziamento del sistema IT HEALTH (sistema per lo screening e la gestione delle informazioni sanitarie dei migranti in arrivo sul territorio nazionale e prima del loro ingresso), originariamente acquisito con risorse del PN ISF 2014-2020. Le attività previste nel progetto mirano quindi a garantire un'assistenza sanitaria qualificata fin dal momento iniziale del soccorso in mare, con team sanitari supportati da mediatori linguistici e culturali, al fine di ridurre, con particolare riguardo ai gruppi vulnerabili, le barriere di comunicazione e le criticità interpersonali legate all'approccio con gruppi di migranti in arrivo via mare.

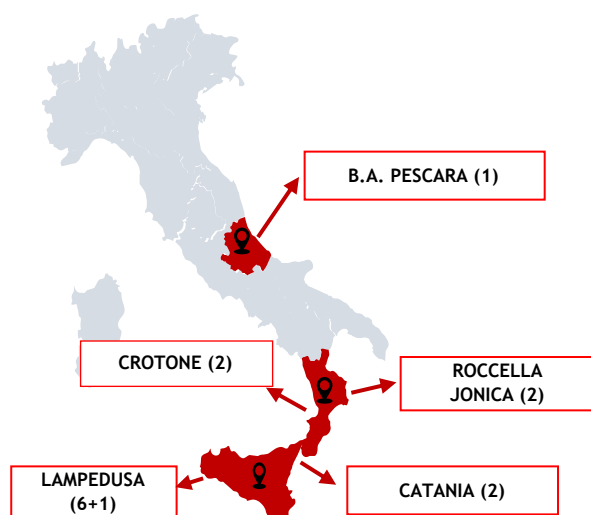
Il progetto, dalla sua prima edizione, risponde alla necessità, sorta nel corso degli anni, di dotare le Unità Navali del Corpo delle Capitanerie di Porto - Guardia Costiera di personale sanitario da impiegare nel primo soccorso durante le operazioni di *search and rescue*. La prima edizione di PASSIM, a titolarità del Ministero della Salute, e PASSIM 2, a titolarità del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto - Guardia Costiera sono stati finanziati con il PN FAMI 2014-2020, mentre, poiché l'andamento del progetto nel tempo era sempre più legato alla border surveillance piuttosto che alla prima accoglienza e asilo, la terza edizione del programma è stata finanziata con ISF 2 - Borders and Visa (sempre nel periodo di programmazione 2014-2020). Il progetto giunge quindi ora alla sua quarta edizione, a valere sul PN BMVI 2021-2027.

La dotazione complessiva dell'intervento è di 20 Meuro (19.999.536 €) per una durata di 47 mesi e vede un **partenariato** composto da, oltre che il **Corpo delle Capitanerie di Porto - Guardia Costiera** in veste di beneficiario, il **Corpo Italiano di Soccorso dell'Ordine di Malta - CISOM⁶⁵**, l'**Organizzazione Internazionale per le Migrazioni - OIM⁶⁶** e il **Ministero della Salute.**

Il **CISOM** mette a disposizione **risorse sanitarie equipaggiate** con le previste dotazioni mediche, al fine di garantire il servizio di primissima assistenza sanitaria a bordo del dispositivo aeronavale impiegato nelle attività di soccorso, attraverso turni che ne assicurino una presenza costante, h24, 365 giorni all'anno.

⁶⁵ <https://www.cisom.org/>

⁶⁶ <https://italy.iom.int/it>



I team sanitari saranno dislocati in Sicilia, Catania e Lampedusa, in Calabria, Roccella Jonica e Crotone, e a Pescara.

Il team sanitario è anche incaricato di raccogliere le informazioni medico-sanitarie dei migranti già nelle prime fasi di soccorso e di trasmetterle in tempo reale a terra tramite il sistema IT HEALTH, per guidare le successive operazioni di triage e di rilascio della libera pratica sanitaria a cura delle strutture USMAF del Ministero della Salute.

Accanto al personale sanitario, a bordo dei mezzi aeronavali impegnati in operazioni di soccorso, operano i **mediatori linguistici** di OIM, a supporto dei migranti e ausilio al personale di bordo e ai team sanitari impegnati nelle attività di progetto.

I mediatori sono dislocati nelle stesse località presidiate dai team sanitari, con l'esclusione di Pescara:

- Lampedusa (12);
- Catania, con capacità di imbarco anche su Messina (n° 4);
- Roccella Jonica (4);
- Crotone (2).

Anch'essi sono a disposizione 24h su 24h, 7 giorni su 7, per le lingue inglese, francese, arabo, lingua bengalese, urdu, wolof, pidgin, bambara e altri dialetti sub-sahariani, somalo, dari, pashto, farsi e hindi.



Infine, la Direzione Generale della Prevenzione Sanitaria del **Ministero della Salute** si impegna a mettere a disposizione il **servizio di medicina in area transfrontaliera** svolto dal personale medico dell'Ufficio di sanità marittima, aerea e di frontiera, e necessario all'ottenimento della *Libera pratica sanitaria delle navi*, garantendo un servizio di medicina e vigilanza sanitaria attraverso il pronto intervento e la disponibilità h24 on demand.

Inoltre, eroga **attività di formazione** in modalità e-learning, a favore del personale delle Capitanerie di Porto, del CISOM e dell'OIM impegnato nelle attività progettuali, relativamente al primo soccorso e alla normativa di riferimento.

Infine, cura l'inserimento delle informazioni all'interno del sistema IT HEALTH.



Per comprendere l'importanza del progetto di seguito si riportano i risultati raggiunti attraverso le ultime due edizioni dell'intervento.

I dati raccolti nell'ultimo monitoraggio del progetto PASSIM 2, finanziato sul Fondo FAMI 2014-2020, hanno evidenziato i seguenti risultati al 2020.

- Migranti rintracciati in mare: 11.390;
- Eventi migratori assistiti: 320.



- Migranti che hanno ricevuto un servizio di primo triage sanitario: 11.390.
- Minori non accompagnati assistiti: 571.
- Migranti sottoposti a triage e registrati nel sistema IT: 3.500.

Con riferimento a PASSIM 3, finanziato nell'ambito del Programma ISF 2014-2020, i dati evidenziano come nel corso dei tre anni di attuazione vi sia stato un incremento costante del numero di migranti soccorsi, che passano dai 20mila del 2021 agli oltre 82 mila del 2023, per un totale di oltre 136mila migranti soccorsi in oltre 1.400 operazioni di soccorso in mare.



ALLEGATI



ALLEGATO I - APPROCCIO METODOLOGICO

L'approccio e l'impostazione metodologica della Valutazione Intermedia assumono come riferimenti gli ambiti di valutazione definiti all'Articolo 44 del Regolamento (EU) 2020/1060, secondo cui la valutazione intermedia del Programma si deve concentrare sui cinque criteri di valutazione: efficacia, efficienza, rilevanza, coerenza e valore aggiunto UE, e il documento di indirizzo fornito dalla DG Home nel maggio 2023 "Revised Background Note on the key elements of the mid term evaluation and evaluation plans for Home Affairs Programmes 2021 2027".

L'APPROCCIO ALLA VALUTAZIONE

La valutazione è un elemento essenziale nel ciclo di vita di un Programma perché serve a migliorarne l'efficacia, l'efficienza ed il suo impatto.

Nello spirito della programmazione comunitaria, infatti, la **valutazione deve accompagnare costantemente l'attuazione del Programma** e, di conseguenza, non può limitarsi alla sola attività di redazione dei rapporti di valutazione, ma **deve tradursi in un processo continuo che non si limiti ad analizzare i processi attivati dal Programma, attraverso la misura delle realizzazioni fisiche e finanziarie, ma che predispone metodi, rileva informazioni ed esprime giudizi che pongono in luce gli effetti derivanti dall'attuazione degli interventi.**

Il riferimento teorico alla base delle analisi valutative condotte è quello noto in letteratura come "**Theory-based Evaluation**", secondo cui la valutazione è progettata per testare l'insieme delle assunzioni e dei nessi che sottendono alle strategie e alle attività operative che la policy adotta per ottenere determinati risultati. In altri termini, con tale approccio si intende entrare nella "scatola nera" del Programma, per comprendere cosa abbia consentito agli interventi finanziati di funzionare e in quali circostanze, spiegando i meccanismi a cui è dovuto il cambiamento e le condizioni che sono intervenute nell'influenzarne determinati *outcomes*. A partire dalla consapevolezza della natura multi causale delle ricadute degli interventi, non riducibili ad una semplice relazione causa-effetto rispetto alle azioni intraprese, tale approccio valutativo pone al centro dell'analisi l'interazione con il contesto di riferimento, includendo ad esempio relazioni e sinergie con altri interventi che possano aver agito sui medesimi target della policy o con cambiamenti rispetto ai fattori umani coinvolti, primi fra tutti gli stakeholder.

La natura composita e complessa delle tematiche da trattare richiede inoltre il ricorso ad un **approccio globale e integrato**, che sia in grado di coniugare adeguatamente molteplici metodi e strumenti valutativi al fine di fornire un'analisi olistica degli interventi.

Per questo motivo la scelta metodologica si basa sul cosiddetto "**mixed-methods approach**" che, sulla base della letteratura in materia, è il metodo che consente di pervenire a valutazioni più complete ed esplicative rispetto alla scelta di un unico metodo.

Tale impianto presuppone l'utilizzo di strumenti e tecniche di natura sia quantitativa che qualitativa, integrati ed impiegati in maniera sinergica e complementare attraverso il **metodo della "triangolazione"**, può essere realizzato nelle seguenti forme.

- **Theory triangulation**, attraverso il riferimento ad approcci conoscitivi differenti che orientano alla selezione del materiale rilevante per l'indagine e all'interpretazione delle evidenze empiriche ottenute. Essa prevede il confronto tra diversi modelli o quadri teorici per identificarne aree di accordo e disaccordo e per sviluppare quindi una comprensione più sfumata e completa del Programma; ciò può includere allo stesso tempo il ricorso a teorie afferenti a diverse discipline o l'utilizzo di diverse prospettive all'interno della stessa disciplina.
- **Data triangulation**, utilizzando differenti fonti di dati, diversificabili in base al tempo, allo spazio o ai soggetti da cui si rilevano le informazioni. In particolare si utilizzano sia fonti di dati primarie che secondarie, attraverso la combinazione di strumenti di osservazione desk (es. documenti di programma, report e database esterni) e di tecniche di rilevazione field (es. casi studio, indagini, interviste). Da un lato, le fonti di dati primari consentono di raccogliere informazioni direttamente dai beneficiari e dai



diversi stakeholder interessati, fornendo approfondimenti sull'implementazione, i risultati e l'impatto dei Programmi. Dall'altro, le fonti di dati secondarie offrono ulteriori dati sul contesto e sulle policies, andando ad integrare e convalidare i dati primari raccolti dal valutatore.

- **Investigator triangulation**, riguardante lo scambio di punti di vista, anche dissimili, di un gruppo di ricercatori con percorsi di formazione diversi (sociologi, economisti, statistici, etc.). La partecipazione di più ricercatori nel processo di valutazione può infatti aiutare a ridurre i potenziali *biases* o le limitazioni associati a un singolo valutatore e/o a una singola disciplina. Il processo valutativo è in questo senso caratterizzato da un approccio multidisciplinare, che vede nello specifico la partecipazione di figure professionali specializzate nei diversi ambiti e settori di intervento del Programma.
- **Methodological triangulation**, che implica l'utilizzo di più metodi di analisi per indagare una stessa domanda valutativa o un fenomeno di ricerca. Essa può essere riferita all'uso di tecniche entro la stessa famiglia di metodi, qualitativi o quantitativi (within methods), oppure, sulla scorta dell'approccio a metodi misti, alla combinazione di metodi e tecniche di famiglie differenti (across methods).

La triangolazione, ai diversi livelli in cui si realizza, garantisce una maggiore certezza della validità e dell'attendibilità dei risultati ottenuti, così come una loro maggiore completezza. L'uso combinato di strumenti e metodi permette infatti di far leva sui loro diversi punti di forza, minimizzando gli effetti negativi derivanti dai punti deboli di ciascuno di essi e consentendo di pervenire a giudizi valutativi robusti. Allo stesso tempo tale approccio permette di investigare aspetti differenti dello stesso fenomeno, portando allo sviluppo di risultati complementari e integrabili che forniscono un'immagine della realtà più ampia e complessa di quella che si otterrebbe con l'uso di una sola teoria, tecnica o metodo.

L'impianto metodologico adottato vede la centralità della **Matrice di Valutazione** (cfr. Allegato II), in cui i Criteri di Valutazione sono messi in relazione alle Domande Valutative e agli indicatori per la loro misurazione, nonché ai metodi e agli strumenti di raccolta e analisi dati e relative fonti, secondo lo schema consequenziale riportato di seguito.



OBIETTIVI E CONTENUTI DELLA VALUTAZIONE INTERMEDIA

Scopo principale della valutazione intermedia è quello di:

- riorientare l'azione del PN e dei progetti pluriennali, fornendo indicazioni e raccomandazioni per il miglioramento delle azioni promosse;
- verificare la capacità del PN e degli interventi finanziati di rispondere ai fabbisogni, alle esigenze e ai problemi individuati, di assicurare la realizzazione dei risultati programmati utilizzando nel modo migliore le risorse disponibili, di raggiungere gli effetti e gli impatti auspicati e di garantire il proseguimento delle attività e degli effetti al di là del termine del Programma stesso;
- contribuire a migliorare la qualità dell'elaborazione e dell'esecuzione del PN, in conformità al quadro comune di monitoraggio e valutazione definito a livello comunitario.

Inoltre la Valutazione Intermedia contribuisce a definire le basi per la valutazione retrospettiva, verificando anche se le modalità di monitoraggio e valutazione attuali sono adeguate a produrre sufficienti prove per la valutazione d'impatto del Programma prevista entro giugno 2029.

Considerando il ritardo nell'approvazione del Programma, e il conseguente avvio tardivo delle attività rispetto a quanto inizialmente previsto, molti degli interventi previsti dal PN sono ancora in fase di definizione ed avvio; per questo motivo, la presente valutazione intermedia si concentra principalmente sugli aspetti procedurali, ovvero sulla capacità del PN di attivare in modo efficace ed efficiente quegli interventi che permettono il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Pertanto, il focus dell'esercizio valutativo è più che altro orientato a comprendere quanto la struttura definita per il Programma, e le attuali



modalità di attuazione ne favoriranno l'efficacia entro la fine del periodo di programmazione, analizzando ed evidenziando inoltre eventuali possibilità di miglioramento quando pertinente.

Per informare in modo adeguato l'intero processo valutativo e raggiungere gli obiettivi e le finalità descritte, la Valutazione Intermedia ha coperto l'intero Programma, prendendo in considerazione tutti i suoi Obiettivi Specifici e settori oggetto d'intervento, quindi:

- comprende le attività di programmazione e attuazione dall'inizio del periodo di programmazione fino a dicembre 2023;
- fornisce analisi e risultanze a un livello di dettaglio adeguato, quando appropriato a livello di Obiettivo Specifico;
- non si limita a giudizi e risposte positive o negative alle domande di valutazione, ma offre un'analisi critica delle prove sottostanti, includendo un'analisi del "come" un determinato risultato sia stato raggiunto, così come eventuali fattori ostacolanti o abilitanti.

I CRITERI DI VALUTAZIONE

In linea con l'Articolo 44 del Regolamento (EU) 2020/1060, come visto in precedenza, la valutazione intermedia del PN BMVI 2021-2027 si è concentrata su cinque criteri di valutazione: **efficacia, efficienza, rilevanza, coerenza e valore aggiunto dell'UE**.

Tav. 5 - Criteri di valutazione

Criteri di valutazione	Descrizione
Pertinenza	Tale criterio misura il grado in cui le esigenze prioritarie identificate durante la fase di programmazione sono ancora le più rilevanti e quanto il Programma sia sufficientemente in grado di adattarsi a nuove necessità emergenti o in evoluzione. Questa analisi comporta la ricostruzione della logica di intervento, la revisione delle questioni chiave identificate e dei loro driver, e può arrivare a mettere in discussione la rilevanza degli obiettivi individuati nella base giuridica. Difatti, come stabilito dalla base giuridica stessa, compito delle valutazioni è di contribuire al processo decisionale ivi "compresa, se del caso, la revisione del Regolamento".
Efficacia	In base a questo criterio, le attività valutative stimano in che misura il Programma ha compiuto progressi verso i suoi obiettivi e quanto la sua struttura sia in grado di favorire il loro raggiungimento entro la fine del periodo di programmazione, prendendo in esame i fattori che ne potrebbero influenzare l'attuazione nonché gli eventuali risultati imprevisti. Tale criterio non si limita ad esaminare i progressi verso gli obiettivi specifici del Fondo, ma prende in considerazione anche gli obiettivi ed i principi trasversali stabiliti nella base giuridica, inclusa l'efficacia della strategia di comunicazione e del sistema di monitoraggio, nonché qualsiasi obiettivo di Programma aggiuntivo a quelli fissati a livello UE.
Efficienza	L'efficienza valuta in generale il rapporto tra le risorse utilizzate da un intervento e i cambiamenti da esso generati. Nel contesto delle attività valutative in esame l'attenzione sarà posta sulla misura in cui la struttura del Programma favorisce un uso efficiente delle risorse e se vi è spazio per ulteriori risparmi o semplificazioni.
Coerenza	In base a questo criterio le attività valutative stimeranno la misura in cui diversi interventi si integrano fra loro, sia all'interno dello stesso ambito o del Programma (coerenza interna), sia con altri strumenti e fondi (coerenza esterna). In tal senso, particolare attenzione verrà dedicata all'analisi del coordinamento, della sinergia e della complementarietà tra le azioni sostenute nell'ambito del Programma e quelle implementate con il sostegno fornito da altri Fondi europei, nazionali e/o locali.
Valore aggiunto dell'UE	Nell'ambito di tale criterio di valutazione l'accento verrà posto sull' <i>addizionalità</i> del sostegno offerto tramite il Programma rispetto a ciò che avrebbe potuto essere raggiunto a livello nazionale o locale senza di esso, al fine di garantire che il bilancio dell'UE venga speso in settori in cui può fornire i più ampi benefici.



Oltre ai cinque criteri definiti in ambito europeo, il processo valutativo analizza anche l'**avanzamento fisico, finanziario e procedurale del Programma**, utilizzando le classiche tecniche valutative che si fondano sull'alimentazione ed elaborazione degli indicatori fisici, finanziari e procedurali di Programma.

La valutazione comprende anche i **criteri trasversali** rilevanti, intesi come criteri di giudizio trasversali, ovvero **inclusività, non discriminazione e visibilità** (ex. art. 44 Reg (UE) 2021/1060), così come reso evidente dalle domande valutative dedicate proprio a tali criteri (cfr. §4.2, DV6 e DV7 nella tavola precedente).

METODI E STRUMENTI DI RILIEVO E ANALISI DEI DATI

Le attività, gli strumenti di indagine ed i metodi di analisi utilizzati nel corso della valutazione sono stati individuati e utilizzati in funzione dei criteri di valutazione da indagare (*efficacia, efficienza, impatto, coerenza, rilevanza e valore aggiunto UE*) e delle domande valutative individuate.

In generale, ai fini della presente valutazione si è fatto ricorso a due tipi di analisi e relativi strumenti: di tipo *desk* e di tipo *field*.

Le analisi di tipo desk utilizzano dati di natura secondaria (statistici e di contesto, studi e ricerche, ma anche dati ed esiti che emergono dalle analisi condotte per la rilevazione dei dati primari), nonché le risultanze delle precedenti valutazioni condotte sul Programma (Programma ISF 2014-2020).

Le analisi di tipo field sono legate invece all'acquisizione da parte del valutatore di informazioni primarie originate direttamente dai beneficiari e dai diversi stakeholder interessati, a seguito della conduzione di indagini di campo, essenziali per indagare, tra le altre cose, sulle modalità attuative, sugli impatti e sugli effetti degli interventi realizzati dal Programma.

L'approccio valutativo che prevede l'utilizzo di un mix di metodi ha visto l'integrazione di tecniche e strumenti di tipo quantitativo, più *oggettive*, ma meno flessibili, e per questo con il rischio di non rilevare informazioni e tratti specifici degli interventi, con tecniche e strumenti di tipo qualitativo, con una *soggettività* intrinseca e pertanto meno affidabili, ma in grado di rilevare informazioni e percezioni che il dato quantitativo difficilmente riesce a restituire.

Di seguito si riporta la descrizione degli strumenti di rilevazione, osservazione, trattamento e analisi dei dati utilizzati nel corso del processo valutativo. Nella matrice di valutazione, presentata successivamente, strumenti, metodi e tecniche di analisi sono collegati alle domande valutative.

Metodi di rilevazione

- Rassegna e analisi documentale. La raccolta, catalogazione ed analisi di documenti esistenti rilevanti al fine di collezionare dati di natura principalmente qualitativa (atti normativi, avvisi pubblici, documenti attuativi, precedenti valutazioni e/o monitoraggi, analisi territoriali regionali e/o locali, ecc.).
- Rassegna statistica. La raccolta, catalogazione ed analisi di dati di natura principalmente quantitativa da banche dati esistenti. Le principali fonti di informazione sono: ISTAT, Eurostat, Servizio statistico del Ministero dell'Interno, ecc.
- Interviste qualitative face to face a testimoni privilegiati (beneficiari, stakeholders ed esperti). Essi, grazie alla loro conoscenza diretta e approfondita, sono in grado di formulare giudizi qualificati sull'implementazione delle policies, i risultati conseguiti o le tematiche in questione.
- Indagini quantitative/survey. Queste sono di grande importanza per la corretta valutazione degli esiti degli interventi attivati e permettono, inoltre, di raccogliere preziose informazioni anche su questioni di carattere procedurale. Le indagini sono svolte attraverso interviste personali con metodo *CAPi* (*Computer Aided Personal Interview*), *CAWI* (*Computer Aided Web Interview*) e *CATI* (*Computer Aided Telephone Interview*).
- Case studies. Costituiscono un metodo di analisi qualitativa particolarmente utile in presenza di iniziative circoscritte territorialmente o riferite ad un determinato ambito di intervento, ma significative sotto diversi profili, come ad esempio quello dell'innovazione o della struttura organizzativa e gestionale, e che meritano quindi di essere illustrate e pubblicizzate all'interno delle più ampie attività del Programma. Nell'ambito delle attività valutative, la selezione dei casi studio avviene di norma attraverso l'individuazione di interventi particolarmente rilevanti dal punto di vista della loro consistenza



finanziaria e/o virtuosità in termini di efficacia, efficienza, coerenza, rilevanza ed impatto sul territorio. Si sottolinea a questo proposito che la tipologia di casi studio è principalmente di carattere descrittivo-illustrativo, ossia finalizzata ad aggiungere concretezza e approfondimento alle informazioni raccolte attraverso le altre metodologie di ricerca; in tal senso, i casi studio così definiti mirano a contribuire al processo di diffusione delle *buone pratiche* del Programma più che a fornire dati in merito alle risposte alle domande valutative.

Metodi di analisi

- **Analisi del Quadro Logico / Logframe Analysis.** Costituisce lo strumento principale per avviare la *theory-based evaluation* ed in particolare per ricostruire la logica dell'intervento, individuando: bisogni, tipologie di cambiamento (esplicitate nel Programma e nei bandi via via finanziati), ipotesi riconducibili agli input (ammontare finanziato), realizzazioni e risultati (attesi e raggiunti). Consente di verificare: la rilevanza degli interventi attivati (rispondenza ai bisogni); la coerenza fra le teorie del cambiamento del Programma e quelle espresse dai bandi che dovrebbero contribuire a realizzarle e quelle delle altre politiche del contesto; l'efficacia delle teorie del cambiamento espresse dal Programma (raggiungimento degli obiettivi).
- **Analisi SWOT e PEST.** La SWOT identifica le principali "Forze", "Debolezze", "Opportunità" e "Minacce" del contesto di policy e si alimenta dei risultati dell'analisi PEST che esamina i fattori esterni ("P-olitici", "E-conomici", "S-ociali", "T-ecnologici") che influenzano il contesto di programmazione e sono ricompresi nello schema SWOT. Utilizzata dal programmatore in fase di definizione della strategia, può essere aggiornata o verificata dal valutatore nel corso del periodo di programmazione al fine di verificare l'attualità della strategia rispetto ad eventuali modifiche del contesto. È alimentata da dati di natura secondaria (banche dati descrittive del contesto di riferimento).
- **Stakeholder Analysis.** Processo di identificazione degli individui o dei gruppi che indirizzano o sono destinatari degli effetti degli interventi, sulla base della loro influenza. L'analisi permette di: i) individuare gli interessi degli stakeholder in relazione agli obiettivi del Programma; ii) identificare i fattori che guidano le azioni; iii) fornire un quadro di insieme delle azioni; iv) identificare le relazioni tra i diversi attori.
- **Analisi statistica.** Processo che implica la raccolta, l'organizzazione, l'interpretazione e la descrizione di dati di natura quantitativa al fine di comprendere i modelli, le relazioni e le tendenze nascoste in essi ed ottenere una migliore comprensione di un fenomeno. L'analisi statistica fornisce una base oggettiva per valutare in maniera accurata ed affidabile l'efficacia, l'efficienza e l'impatto di un intervento.
- **Content Analysis.** Metodo di ricerca utilizzato per ridurre grandi quantità di contenuti testuali non strutturati (come per esempio interviste, dichiarazioni, posts, etc.) in dati rilevanti e gestibili al fine di rispondere alle domande di valutazione. Il testo in questione viene suddiviso in categorie controllabili su vari livelli e trasformato in contenuto codificato, che può quindi essere analizzato quantitativamente per individuare tendenze, modelli, relazioni, somiglianze, differenze etc.
- **Customer Satisfaction.** Tecniche e strategie volte alla valutazione della soddisfazione del destinatario finale degli interventi, ovvero a misurare la qualità percepita degli interventi attuati. La soddisfazione è intesa in questo senso come il gap tra le aspettative del destinatario in merito all'intervento, da un lato, e i risultati percepiti, dall'altro. Essa può essere misurata in base a 4 aree principali: i) aspetti tangibili, intesi come componenti funzionali del servizio; ii) affidabilità, riguardante la capacità delle azioni di intervenire in maniera attendibile e precisa; iii) capacità di risposta, ovvero l'abilità degli interventi di supportare e facilitare la relazione tra stakeholder; iv) capacità di rassicurazione, riguardante l'adeguatezza del personale dell'Amministrazione Pubblica nella creazione di un ambiente orientato all'accoglimento dei bisogni degli stakeholder.
- **Project Analysis.** Il processo che, utilizzando i dati di monitoraggio del PN (schede progetto, relazioni, dati di attuazione dei singoli interventi, ecc.), permette di delineare un quadro quantitativo degli effetti generati dagli interventi attivati, fornendo una solida base per la triangolazione delle informazioni di tipo qualitativo.
- **Benchmarking.** Il benchmarking con i *best competitors* è un metodo di valutazione utilizzato per esaminare le performances di un Programma confrontandole con le prestazioni ritenute migliori all'interno del settore di riferimento. Tale tecnica prevede l'identificazione di uno o più Programmi che rappresentano i punti di riferimento per l'analisi, sulla base di criteri selezionati in modo obiettivo e



comparabile, allo scopo di analizzare in un'ottica comparata le performances del Programma valutato e quelle dei concorrenti, per individuare le aree di miglioramento e le buone pratiche da adottare.

Strumenti di trattamento dati

- **Id Survey.** SW che permette di gestire in front-end le rilevazioni di questionari complessi, fortemente strutturati e che includono controlli sofisticati all'interno del questionario. Dispone di un'interfaccia di back-end indispensabile per gli amministratori delle indagini e per gli operatori telefonici addetti al recall degli intervistati. Utilizzato nell'ambito delle indagini quantitative.
- **SPSS.** SW per la gestione dei dati, l'analisi avanzata, l'analisi multivariata e la business intelligence. Permette di eseguire analisi statistiche complete per sintetizzare, descrivere e comprendere le informazioni contenute nei dati.

APPROCCIO METODOLOGICO PER LA VALUTAZIONE IN ITINERE ED EX POST

Tra gli **approcci metodologici che saranno sviluppati nel Piano di valutazione**, con particolare riferimento all'impatto, si ritiene che in base alle caratteristiche dei PN - una forte impronta di *governance* attuativa radicata sulle Amministrazioni competenti in materia di controllo e sicurezza delle frontiere, ed una platea di progetti fortemente connessa con gli obiettivi, ed una *timeline* programmatica che richiede costantemente di essere alimentata dalla valutazione, risulti idoneo ancorare il processo di valutazione intermedia, in itinere ed in prospettiva ex post, all'*outcome harvesting*⁶⁷.

L'approccio previsto, traducibile in italiano con 'raccolta degli effetti', è inserito nella più ampia prospettiva della valutazione focalizzata sull'utilizzazione (Utilization-Focused Evaluation⁶⁸). In questo metodo, accanto al Valutatore (colui che raccoglie i "frutti" del progetto/programma) e all'utilizzatore primario di tale "raccolta" (in questo caso la AdG o i beneficiari, che possono servirsene per prendere decisioni), si identificano le seguenti figure⁶⁹:

- **l'agente del cambiamento**, ossia il soggetto che attraverso il proprio operato influenza i cambiamenti contribuendo ad essi e che detiene le informazioni migliori relativamente all'intervento da valutare (a seconda dei casi strutture dell'AdG o i beneficiari);
- **l'attore sociale**, ossia l'individuo, la comunità, l'organizzazione o l'istituzione che cambia in termini di azioni, relazioni, comportamenti, pratiche o politiche, come risultato dell'influenza dell'agente di cambiamento (i destinatari diretti);
- **il testimone del cambiamento**⁷⁰, ossia il soggetto - indipendente dall'agente di cambiamento - che può fornire informazioni utili a **sostanzare** il cambiamento in questione, la sua importanza ed il contributo dato dall'agente di cambiamento (i destinatari indiretti).

Il percorso valutativo è finalizzato all'**identificazione e alla descrizione degli effetti (cambiamenti)** a cui gli agenti di cambiamento hanno contribuito in varia misura e in vario modo, con annessa spiegazione dell'**importanza contestuale** del cambiamento in questione e indicazione del **contributo** fornito dagli agenti.

L'*outcome harvesting* è caratterizzato dai seguenti passaggi chiave:

- **step 1 - disegno della raccolta**, processo tramite il quale, grazie alla collaborazione con i funzionari dell'AR, viene definito il mandato in termini di domande valutative, livello di dettaglio richiesto, adeguatezza delle fonti di dati, possibilità di classificazione delle informazioni, anche in virtù dell'analisi del contesto;
- **step 2 - acquisizione delle informazioni e prima formulazione degli effetti**, processo tramite cui, grazie alla revisione documentale (ad es. le relazioni annuali, i dati di monitoraggio, le schede progetto) e grazie all'interrogazione degli agenti del cambiamento), vengono enucleati e descritti

⁶⁷ Wilson-Grau, R., & Britt, H. (2012). Outcome harvesting. Cairo: Ford Foundation.

⁶⁸ Patton, M. Q. (2008). Utilization-focused evaluation. Sage publications.

⁶⁹ Nella fase propedeutica alla redazione del PGS, sarà predisposto uno schema - in collaborazione con l'AR - per identificare, agenti del cambiamento, destinatari diretti ed indiretti, suddivisi per tematica e finalità, sulla base delle domande di valutazione.

⁷⁰ Per loro natura i testimoni del cambiamento vengono spesso identificati al momento di identificazione dell'outcome con gli attori sociali

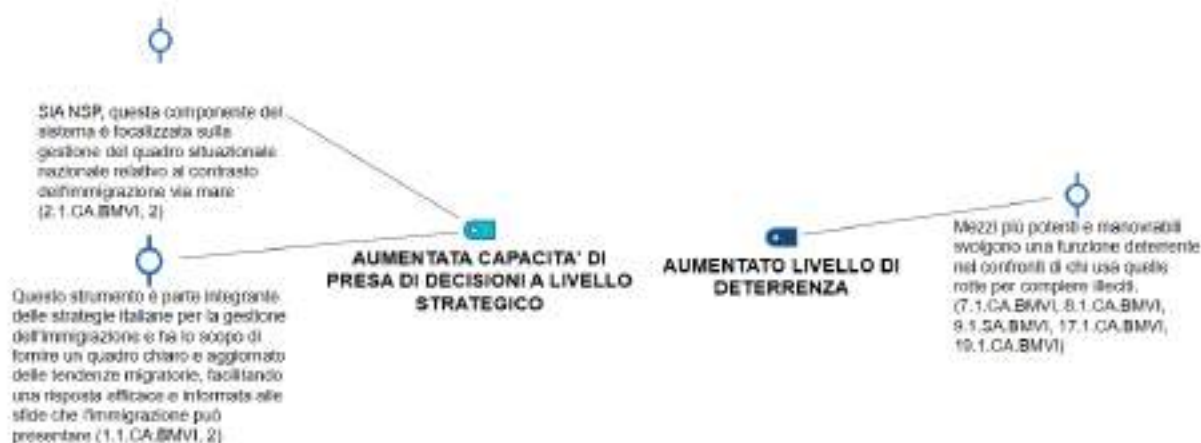


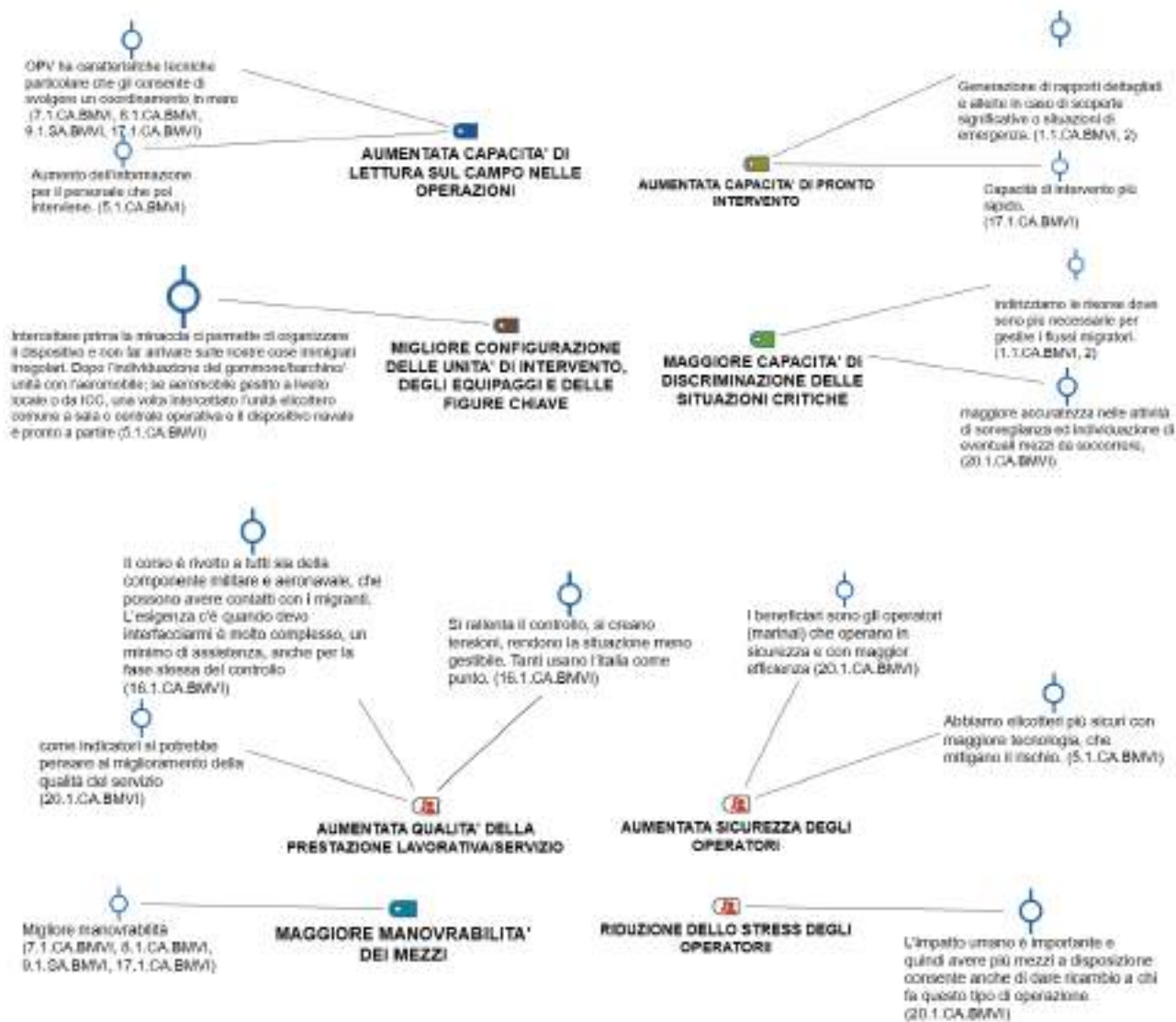
provvisoriamente gli effetti (i cambiamenti) in termini di azioni, relazioni, comportamenti, pratiche o politiche.

- **step 3 - ingaggio degli attori sociali per la formulazione definitiva degli effetti**, processo tramite cui, grazie alla consultazione partecipativa dei funzionari dei beneficiari e dei destinatari diretti e alla eventuale acquisizione di nuove informazioni, vengono revisionate, approfondite e contestualizzate le descrizioni degli effetti oggetto di valutazione, esplicitando quanto e come l'agente di cambiamento ha contribuito sui cambiamenti in questione.
- **step 4 - sostanziazione degli effetti**, processo tramite cui, grazie all'interrogazione di testimoni qualificati indipendenti ed eventualmente alla revisione di nuovi documenti, viene controllata la veridicità degli effetti oggetto di valutazione e la plausibilità del contributo fornito dagli agenti di cambiamento.
- Il penultimo step (**analisi e interpretazione**) e l'ultimo step (**supporto all'uso dei risultati della valutazione**) concludono il percorso.

Tale percorso si sviluppa in parallelo con l'**implementazione del sistema di indicatori e indici in funzione degli obiettivi dei PN**, perché assicurerà una profondità di analisi alla **valutazione del conseguimento degli obiettivi** e contemporaneamente rappresenterà la base informativa per poter condurre l'**analisi dei successi e dei fallimenti sperimentati**.

In questa fase del processo valutativo si è avviata sperimentalmente l'applicazione dell'approccio sulla base delle informazioni disponibili (PN, schede progetto e risultati delle interviste con due beneficiari). Nelle figure seguenti sono riportati le principali categorie di outcome sino ad ora identificate. Tali outcome dovranno essere condivisi con gli "agenti del cambiamento" e gli "attori del cambiamento" all'interno del processo di valutazione che confluirà nel Piano Generale del Servizio. Nelle figure seguenti sono presentati i dieci outcome identificati, ad ogni outcome è associato un estratto preso dalle schede progetto o dalle interviste che ne restituisce una descrizione più ampia e contestuale.







ALLEGATO II -MATRICE DI VALUTAZIONE

Criterio di valutazione	Domanda di valutazione	Criterio di giudizio	Descrittori / Indicatori	Strumenti / Metodi di analisi	Fonti e strumenti raccolta dati
Pertinenza	DV1. In che misura il Programma risponde alle esigenze e ai fabbisogni rilevati?	Gli stakeholder dei PN sono correttamente identificati in linea con gli obiettivi stabiliti	Corretta identificazione degli Stakeholders	Logframe Analysis SWOT Analysis Document Analysis Statistical Analysis Stakeholders Analysis Content Analysis	Fonti primarie Interviste a AdG e Responsabile dell'Ufficio Gestione BMVI Interviste beneficiari Indagine presso membri del Comitato di Sorveglianza Fonti secondarie Documentazione di Programma Report e studi tematici Dati e analisi statistiche
		L'analisi dei fabbisogni che ha portato alla definizione del Programma, e alla relativa distribuzione delle risorse, è in linea con i fabbisogni attuali e prospettici rilevanti degli stakeholders	Corretta identificazione dei fabbisogni e delle esigenze		
		La strategia sviluppata per rispondere a tali esigenze, che si traduce in tappe e obiettivi concreti, mira a rispondere alle esigenze più rilevanti con risorse proporzionate.	Coerenza del Quadro Logico		
	DV2. In che misura il Programma è in grado di adattarsi alle esigenze in continua evoluzione?	La valutazione dei fabbisogni viene effettuata e aggiornata regolarmente o ogni volta che si verificano dei cambiamenti di contesto rilevanti.	Esistenza di meccanismi che prevedono l'aggiornamento dell'analisi dei fabbisogni se necessario	Document Analysis Content Analysis Stakeholders Analysis	Fonti primarie Interviste a AdG e Responsabile dell'Ufficio Gestione BMVI Fonti secondarie Documentazione di Programma Documentazione Frontex
		Il CdS è in grado di fornire un contributo tempestivo sull'evoluzione dei fabbisogni	Esistenza di meccanismi di consultazione e interazione con il CdS ai fini di rilevare mutamenti nei fabbisogni		
		Esiste un adeguato grado di flessibilità tale da permettere, se necessario, di adattare rapidamente la strategia e l'implementazione del Programma attraverso: modifiche sostanziali e/o non sostanziali alla strategia; la ri-progettazione delle operazioni; le azioni specifiche.	Le procedure e gli strumenti previsti per apportare modifiche al Programma assicurano un'adeguata flessibilità e tempestività		
Efficacia	DV3. In che misura il programma è sulla buona strada per	I primi progressi verso il conseguimento dei milestones e dei valori targets, tenendo conto della tempistica per l'adozione del Programma, sono in linea con le aspettative	Numero e tipologia di operazioni attivate	Document Analysis Project Analysis Stakeholders Analysis Content Analysis	Fonti primarie Interviste a dell'Ufficio Gestione BMVI Interviste ai beneficiari



Criterio di valutazione	Domanda di valutazione	Criterio di giudizio	Descrittori / Indicatori	Strumenti / Metodi di analisi	Fonti e strumenti raccolta dati
	raggiungere i suoi obiettivi?	Le sfide che incidono sull'attuazione e sui progressi verso gli obiettivi del Programma ⁷¹ sono debitamente identificate e collegate a efficaci strategie di rimedio	Descrizione chiara delle sfide che incidono / hanno inciso sull'attuazione del Programma e individuazione delle risposte		Fonti secondarie Documentazione di Programma Avvisi pubblici Progetti approvati Dati di Monitoraggio Relazione annuale di performance 2023
		Il Programma sostiene interventi e azioni noti per essere efficaci in base alle prove disponibili (inclusi, ad esempio, la letteratura accademica pertinente, la valutazione ex post del programma precedente, le buone pratiche conosciute, ecc.)	Presenza di interventi classificabili come azioni di successo a livello nazionale ed internazionale		
		Il PN si avvale delle buone pratiche disponibili, laddove pertinenti e applicabili.	Presenza di buone pratiche trasferibili sul PN		
	DV4. In che misura il quadro di monitoraggio e valutazione è idoneo ad informare sui progressi verso il raggiungimento degli obiettivi del Programma?	Lo scambio dei dati (soprattutto tra AdG / Organismo Intermedio e beneficiari) per il monitoraggio e la valutazione viene adeguatamente garantito	Presenza di un sistema elettronico affidabile per la registrazione, archiviazione e gestione dei dati	Logframe Analysis Document Analysis Content Analysis Project Analysis Stakeholders Analysis	Fonti primarie Interviste a AdG e Responsabile dell'Ufficio Gestione BMVI Interviste ai beneficiari Fonti secondarie Documentazione di Programma Avvisi pubblici Progetti approvati Dati di Monitoraggio
		I requisiti di monitoraggio sono debitamente compresi dagli attori coinvolti nel processo di fornitura dei dati e, se del caso, sono organizzate sessioni di formazione o informative	Conoscenza e comprensione delle procedure di monitoraggio da parte degli attori coinvolti nel processo di fornitura dei dati		
		Il rilievo degli indicatori di output e di risultato riflette correttamente il livello di attuazione degli interventi	Presenza di procedure e tempistiche adeguate al monitoraggio degli indicatori di output e di risultato		
		Gli indicatori colgono i principali risultati del Programma	Adeguatezza del sistema degli indicatori per la misurazione degli output e dei risultati		
		L'insieme complessivo dei dati registrati genera prove sufficienti da utilizzare come base per stimare gli impatti (vale a dire gli impatti attribuibili al programma con un chiaro nesso di causalità), aprendo così la strada alla valutazione ex post	Adeguatezza del sistema di monitoraggio rispetto alle informazioni necessarie alla valutazione d'impatto (2029)		
	DV5. Come è stato garantito il coinvolgimento dei	I partner rilevanti sono stati individuati ed è stata garantita la loro rappresentanza equilibrata nel Comitato di Sorveglianza	Corrispondenza tra rappresentanti del CdS e partner rilevanti del Programma	Logframe Analysis Document Analysis Content Analysis	Interviste a AdG e Responsabile dell'Ufficio Gestione BMVI

⁷¹ In linea con la sezione 1.2 dei modelli per la relazione annuale sulla performance dei Fondi per gli affari interni 2021-2027 e la relativa categorizzazione delle questioni che incidono sulla performance.

Criterio di valutazione	Domanda di valutazione	Criterio di giudizio	Descrittori / Indicatori	Strumenti / Metodi di analisi	Fonti e strumenti raccolta dati
	partner interessati in tutte le fasi della programmazione, attuazione, monitoraggio e valutazione?	I partner rilevanti partecipano al Comitato di Sorveglianza in linea con il loro ruolo definito dalle norme procedurali pertinenti	Peso dei partner nell'ambito del CdS in funzione della loro rilevanza	Stakeholders Analysis	Interviste beneficiari Indagine presso membri del Comitato di Sorveglianza Fonti secondarie Documentazione di Programma
		Vengono messe in atto azioni per consentire la partecipazione dei partner rilevanti in tutte le fasi del ciclo del Programma (programmazione, attuazione, monitoraggio e valutazione)	Presenza di strategie e procedure adeguate alla partecipazione dei partner rilevanti in tutte le fasi del ciclo del programma		
	DV6. In che misura il Programma rispetta o promuove nella sua attuazione i principi orizzontali?	Viene garantito il rispetto della carta dei diritti fondamentali dell'UE nell'attuazione del Programma - art. 9(1)	Presenza di disposizioni organizzative e procedurali adeguate a garantire il rispetto della carta dei diritti fondamentali dell'UE nell'attuazione del Programma	Logframe Analysis Document Analysis Content Analysis	Fonti primarie Interviste a AdG e Responsabile dell'Ufficio Gestione BMVI Fonti secondarie Documentazione di Programma Avvisi pubblici Legislazione internazionale e nazionale
		Vengono adottate misure adeguate a tenere in conto e promuovere l'uguaglianza di genere e l'integrazione della dimensione di genere in tutte le fasi della preparazione, attuazione, monitoraggio, rendicontazione e valutazione del Programma - art. 9(2)	Presenza di disposizioni organizzative e procedurali che assicurano l'adozione di misure adeguate a tenere in conto e promuovere l'uguaglianza di genere e l'integrazione della dimensione di genere in tutte le fasi del Programma		
		Vengono adottate misure adeguate a prevenire la discriminazione per tutti i motivi e in tutte le fasi del ciclo di programmazione - art. 9(3)	Presenza di disposizioni organizzative e procedurali che assicurano l'adozione di misure adeguate a prevenire la discriminazione per tutti i motivi e in tutte le fasi del ciclo di programmazione		
		L'attuazione è in linea con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo sostenibile, come stabilito all'articolo 11 del TFUE, tenendo conto degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, dell'accordo di Parigi e del principio "non arrecare danni significativi" - art. 9(4)	Presenza di disposizioni organizzative e procedurali adeguate a garantire che l'attuazione sia in linea con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo sostenibile, come stabilito all'articolo 11 del TFUE, tenendo conto degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, dell'accordo di Parigi e del principio "non arrecare danni significativi"		
	DV7. In che misura il programma è efficace nel comunicare e	Le attività di comunicazione sono strutturate secondo obiettivi adeguati e misurabili, con gruppi target correttamente identificati e dispositivi di monitoraggio pertinenti	Presenza di un'adeguata strategia di comunicazione	Document Analysis Content Analysis Web Analysis	Fonti primarie Interviste a AdG e Coordinatore Comunicazione PN

Criterio di valutazione	Domanda di valutazione	Criterio di giudizio	Descrittori / Indicatori	Strumenti / Metodi di analisi	Fonti e strumenti raccolta dati
	divulgare le sue opportunità così come i risultati?	Le attività di disseminazione raggiungono il target di riferimento e sono svolte attraverso un'opportuna combinazione di canali e piattaforme di comunicazione	Presenza di adeguati canali di disseminazione		Interviste referente soggetto incaricato della comunicazione del PN Indagine presso membri del Comitato di Sorveglianza
		Le opportunità di finanziamento sono adeguatamente pubblicizzate e raggiungono il gruppo target individuato di potenziali beneficiari	Presenza di adeguati canali di pubblicizzazione delle opportunità di finanziamento		Fonti secondarie Documentazione di Programma Documenti relativi alle attività di comunicazione del PN
Efficienza	DV8. In che misura il programma sostiene misure efficienti in termini di costi?	Il Programma sostiene interventi e azioni notoriamente efficienti in termini di costi, sulla base delle prove disponibili, compresa la letteratura pertinente o la valutazione ex post del Programma precedente	Presenza di prove adeguate sull'efficienza degli interventi e delle azioni sostenute dal Programma in termini di costi	Document Analysis Project Analysis Content Analysis	Fonti primarie Interviste a AdG e Responsabile dell'Ufficio Gestione BMVI Interviste beneficiari
		Le prime evidenze provenienti dalle operazioni indicano che il costo unitario è in linea o inferiore ai parametri e alle stime esistenti.	Confronto fra le prime evidenze sui costi unitari provenienti dalle operazioni e i parametri e le stime disponibili		Fonti secondarie Documentazione di Programma Avvisi pubblici Progetti approvati Valutazioni ISF 14-20
		Le differenze nel costo unitario tra operazioni simili all'interno del Programma, possono essere spiegate e giustificate (ad esempio, differenze nell'intensità o nella qualità del sostegno offerto, innovazione, ecc.)	Confronto tra costi unitari sostenuti e tipologia di intervento nell'ambito di operazioni simili		
	DV9. In che misura il sistema di gestione e controllo è efficiente?	Il sistema di gestione e controllo, descritto ai sensi della base giuridica, assicura l'efficienza nella selezione delle operazioni, nei compiti di gestione, nell'operato del Comitato di Sorveglianza, nell'adempimento della funzione contabile e nella registrazione, conservazione e gestione dei dati relativi a ciascuna operazione.	Adeguatezza del Sigeco nel garantire una gestione efficiente del Programma in tutte le sue fasi	Document Analysis Project Analysis Content Analysis	Fonti primarie Interviste a AdG e Responsabile dell'Ufficio Gestione BMVI Interviste beneficiari
		L'onere amministrativo è proporzionato per tutti i soggetti attuatori, beneficiari e utenti finali rispetto a servizi analoghi offerti a gruppi target comparabili senza il sostegno dei PN.	Adeguatezza dell'onere (costo) amministrativo		Fonti secondarie Documentazione di Programma Avvisi pubblici Progetti approvati Valutazioni ISF 14-20
		L'assistenza tecnica viene utilizzata per rafforzare il sistema di gestione e controllo quando necessario	Frequenza e tipologia di interventi dell'AT al Sigeco		

Criterio di valutazione	Domanda di valutazione	Criterio di giudizio	Descrittori / Indicatori	Strumenti / Metodi di analisi	Fonti e strumenti raccolta dati
	DV10. In che misura è raggiungibile un maggior grado di semplificazione? In che modo?	Esistono prove di requisiti legali, norme procedurali o pratiche che creano un onere amministrativo sproporzionato a livello dell'UE o degli Stati membri.	Presenza di oneri amministrativi sproporzionati rispetto a quanto fissato a livello di UE	Document Analysis Project Analysis Content Analysis	Fonti primarie Interviste a AdG e Responsabile dell'Ufficio Gestione BMVI Interviste beneficiari Fonti secondarie Documentazione di Programma Avvisi pubblici Progetti approvati Valutazioni ISF 14-20
Coerenza	DV11. In che misura il Programma è coerente con le iniziative sostenute nell'ambito del suo settore di policy, in particolare con il sostegno nell'ambito dello strumento tematico nelle diverse modalità di gestione?	Vengono assicurati il coordinamento, la complementarità e, se del caso, la sinergia tra le diverse modalità di gestione ed implementazione del Programma	Presenza di strutture, disposizioni organizzative e/o meccanismi di coordinamento	Logframe Analysis Document Analysis Content Analysis	Fonti primarie Interviste a AdG e Responsabile dell'Ufficio Gestione BMVI Interviste beneficiari Fonti secondarie Documentazione di Programma Legislazione / Pianificazione internazionale e nazionale
		Le presunte sovrapposizioni sono di fatto giustificate da motivi oggettivi	Presenza di motivi oggettivi per le sovrapposizioni rilevate (ad es. stesso gruppo target ma diverso tipo di misura / diversa esigenza affrontata / diversa disponibilità del tipo di sostegno finanziario scelto)		
		Il Programma è coerente con le attuali agende politiche a livello dell'UE e nazionale	Coerenza con le politiche comunitarie sovraordinate e con quelle nazionali		
	DV12. In che misura il Programma è coerente con altri fondi dell'UE (compresi altri fondi per gli affari interni) e in particolare con l'azione esterna dell'UE?	Vengono assicurati il coordinamento, la complementarità e, se del caso, la sinergia tra il Programma e altri Fondi dell'UE, in particolare la Politica di Coesione e l'azione esterna dell'UE ⁷²	Presenza di strutture, disposizioni organizzative e/o meccanismi di coordinamento Presenza di prove di cooperazione / integrazione con AdG di altri Fondi	Logframe Analysis Document Analysis Content Analysis	Fonti primarie Interviste a AdG e Responsabile dell'Ufficio Gestione BMVI Interviste beneficiari Fonti secondarie Documentazione di Programma
Le presunte sovrapposizioni sono di fatto giustificate da motivi oggettivi	Presenza di motivi oggettivi per le sovrapposizioni rilevate (ad es. stesso gruppo target ma diverso tipo di misura / diversa esigenza affrontata / diversa disponibilità del tipo di sostegno finanziario scelto)				

⁷² In particolare, ad es. lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI) - Europa globale e lo strumento di assistenza preadesione (IPA).



Criterio di valutazione	Domanda di valutazione	Criterio di giudizio	Descrittori / Indicatori	Strumenti / Metodi di analisi	Fonti e strumenti raccolta dati
		Il Programma offre sostegno alle agende politiche trasversali integrando il sostegno offerto da altri fondi dell'UE	Integrazione del PN con altri fondi ai fini del raggiungimento delle agende politiche trasversali		Legislazione / Pianificazione nazionale Documentazione altri Programmi Politica di Coesione e altri interventi dell'UE e nazionali
Valore aggiunto dell'UE	DV13. In che misura il Programma genera valore aggiunto dell'UE? Fondi aggiuntivi per gestire l'emergenza L'UE permette all'Italia di andare oltre a ciò che avrebbe fatto da sola Effetto moltiplicatore	Il Programma si concentra su aree, interventi e gruppi di destinatari per i quali i risultati a livello dell'UE possono andare oltre ciò che può essere raggiunto dall'Italia agendo da sola.	Presenza di prove di effetti di: <ul style="list-style-type: none"> portata (ulteriori gruppi target affrontati / tipi di intervento offerti); scala (maggior volume di servizi offerti / utenti finali interessati); funzione (apprendimento e maggiore capacità di gestire l'erogazione del sostegno pubblico all'interno delle amministrazioni coinvolte). 	Logframe Analysis Document Analysis Content Analysis	Fonti primarie Interviste a testimoni privilegiati Fonti secondarie Documentazione di Programma Legislazione / Pianificazione internazionale e nazionale
		Non vi è un rapporto di dipendenza dell'Italia dal sostegno dei fondi UE per gli interventi / servizi offerti dal Programma.	Assenza di prove di mancanza sistematica di investimenti su risorse nazionali per i servizi pertinenti del Programma		



ALLEGATO III - SISTEMA DEGLI INDICATORI DEL PROGRAMMA NAZIONALE BMVI 2021-2027

Tab. 7 - Indicatori di Output del PN BMVI 2021-2027

OS	ID	Indicatore	UdM	Target intermedio - 2024	Target finale - 2029	% risorse finanziarie
OS1	O.1.1	Numero di attrezzature acquistate per i valichi di frontiera	N°	100	500	5,70%
	O.1.1.1	di cui: numero di sistemi per il controllo di frontiera automatizzato, sistemi self-service, varchi automatici acquistati	N°	0	0	0%
	O.1.2	Numero di infrastrutture mantenute/riparate	N°	4	20	5,70%
	O.1.3	Numero di punti di crisi sostenuti	N°	1	4	0,40%
	O.1.4	Numero di strutture per i valichi di frontiera costruite/ aggiornate	N°	2	10	1,90%
	O.1.5	Numero di velivoli acquistati	N°	2	8	16,40%
	O.1.5.1	di cui: numero di velivoli senza pilota acquistati	N°	1	4	8,90%
	O.1.6	Numero di mezzi di trasporto marittimo acquistati	N°	4	20	9,50%
	O.1.7	Numero di mezzi di trasporto terrestre acquistati	N°	0	0	0%
	O.1.8	Numero di partecipanti sostenuti	N°	820	4.100	3,80%
	O.1.8.1	di cui: numero di partecipanti alle attività di formazione	N°	800	4.000	3,70%
	O.1.9	Numero di funzionari di collegamento inviati nei Paesi terzi	N°	0	0	0%
	O.1.10	Numero di funzionalità informatiche sviluppate / mantenute / aggiornate	N°	2	10	2,80%
	O.1.11	Numero di sistemi IT su larga scala sviluppati / mantenuti / aggiornati	N°	1	5	9,10%
	O.1.11.1	di cui: numero di sistemi IT su larga scala sviluppati	N°	0	2	1,50%
OS2	O.1.12	Numero di progetti di cooperazione con i Paesi terzi	N°	1	4	0,80%
	O.1.13	Numero di persone che hanno presentato domanda di protezione internazionale presso i valichi di frontiera	N°	0	0	0%
	O.2.1	Numero di progetti a sostegno della digitalizzazione del trattamento dei visti	N°	1	5	6,35%
	O.2.2	Numero di partecipanti sostenuti	N°	320	1.600	1,75%
	O.2.2.1	di cui: numero di partecipanti alle attività di formazione	N°	300	1.500	1,64%
	O.2.3	Numero di membri del personale impiegati in consolati nei paesi terzi	N°	0	0	0%
	O.2.3.1	di cui: numero di membri del personale impiegati per il trattamento dei visti	N°	0	0	0%
	O.2.4	Numero di funzionalità informatiche sviluppate / mantenute / aggiornate	N°	0	2	12,69%
	O.2.5	Numero di sistemi IT su larga scala sviluppati / mantenuti / aggiornati	N°	0	2	66,52%
	O.2.5.1	di cui: numero di sistemi IT su larga scala sviluppati	N°	0	1	6,35%
	O.2.6	Numero di infrastrutture mantenute / riparate	N°	1	3	6,35%
	O.2.7	Numero di immobili affittati / ammortizzati	N°	0	0	0%



Tab. 8 - Indicatori di Risultato del PN BMVI 2021-2027

OS	ID	Indicatore	UdM	Valore base	Anno, o anni, di riferimento	Target finale (2029)	Fonte dei dati
OS1	R.1.14	Numero di attrezzature registrate nel parco attrezzature tecniche dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera	N°	0	---	25	Progetti
	R.1.15	Numero di attrezzature messe a disposizione dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera	N°	---	---	1	Progetti
	R.1.16	Numero di forme di cooperazione avviate / migliorate fra le autorità nazionali e i centri nazionali di coordinamento EUROSUR	N°	0	---	22	Progetti
	R.1.17	<i>Numero di attraversamenti delle frontiere attraverso i sistemi per il controllo di frontiera automatizzato e i varchi automatici</i>	N°	---	---	---	---
	R.1.18	Numero di raccomandazioni risultanti da valutazioni Schengen e da valutazioni delle vulnerabilità attuate nel settore della gestione delle frontiere	N°	0	---	100%	Progetti
	R.1.19	Numero di partecipanti che, tre mesi dopo un'attività di formazione, riferiscono di utilizzare le abilità e le competenze acquisite durante l'attività di formazione	N°	0	---	2.000	Progetti
	R.1.20	<i>Numero di persone a cui le autorità di frontiera hanno negato l'ingresso</i>	N°	---	---	---	---
OS2	R.2.8	Numero di consolati nuovi / potenziati al di fuori dello spazio Schengen	N°	0	---	145	Progetti
	R.2.8.1	di cui: numero di consolati potenziati per rispondere in maniera più adeguata alle esigenze dei richiedenti il visto	N°	0	---	145	---
	R.2.9	Numero di raccomandazioni risultanti da valutazioni Schengen attuate nel settore della politica comune in materia di visti	N°	0	---	100%	Progetti
	R.2.10	Numero di domande di visto presentate utilizzando mezzi digitali.	N°	0	---	700.000	Progetti
	R.2.11	Numero di forme di cooperazione avviate / migliorate tra gli Stati membri nel trattamento dei visti	N°	0	---	---	---
	R.2.12	Numero di partecipanti che, tre mesi dopo un'attività di formazione, riferiscono di utilizzare le abilità e le competenze acquisite durante l'attività di formazione	N°	0	---	750	Progetti



ALLEGATO IV -COERENZA TRA IL PN BMVI 2021-2027 E LA STRATEGIA PLURIENNALE PER LA GESTIONE EUROPEA INTEGRATA DELLE FRONTIERE

Tav. 6 - Analisi di coerenza tra i campi di intervento del PN BMVI 2021-2027 e la Strategia pluriennale per la gestione europea integrata delle frontiere

Politica strategica per la gestione europea integrata delle frontiere ⁷³	Interventi OS1						Interventi OS2							
	Sorveglianza e controllo di frontiera					Sistemi IT	Guardia di frontiera e costiera europea	Cooperazione interagenzia	Servizi efficienti in materia di visti			Sistemi IT		
	Verifiche di frontiera	Sorveglianza delle frontiere	Conoscenza situazionale e scambio di informazioni	Analisi dei rischi	Punti di crisi (<i>hotspot</i>)				Miglioramento del trattamento delle domande di visto	Maggiore efficienza, ambiente più consono alle esigenze dei richiedenti e maggiore sicurezza nei consolati	Sicurezza dei documenti/Consulenti in materia di documenti	Sistemi IT su larga scala - VIS	Altri sistemi TIC per domande di visto	
Elemento 1: Controllo di frontiera	■	■	■		■	■	■		■			■		
Elemento 2: Operazioni di ricerca e soccorso in mare		■					■							
Elemento 3: Analisi dei rischi per la sicurezza interna e analisi delle minacce alle frontiere esterne			■	■		■	■	■						
Elemento 4: Scambio di informazioni e cooperazione tra Stati membri e con l'Agenzia europea della guardai di frontiera e costiera			■			■	■						■	■
Elemento 5: Cooperazione interagenzia tra le autorità nazionali di ciascuno Stato membro responsabili del controllo di frontiera o del rimpatrio	Per quanto riguarda questo elemento si rimanda al PN FAMI, che nell'Obiettivo Strategico 3 opera in tema di rimpatrio, mentre il PN BMVI, in accordo con il relativo regolamento, non prevede interventi sul rimpatrio.													
Elemento 6: Cooperazione tra le istituzioni, gli organi, gli uffici e le agenzie competenti dell'Unione nei settori contemplati dal regolamento					■	■	■						■	■
Elemento 7: Cooperazione con i paesi terzi			■					■						
Elemento 8: Misure tecniche e operative nello spazio Schengen che sono connesse al controllo di frontiera (migrazione irregolare e criminalità transfrontaliera)	■	■	■				■							
Elemento 9: Rimpatrio di cittadini di paesi terzi soggetti	Per quanto riguarda il rimpatrio di cittadini di Paesi terzi, si rimanda al PN FAMI 2021-2027, che nell'Obiettivo Strategico 3 opera in tema di rimpatrio.													
Elemento 10: Uso di tecnologie avanzate, compresi sistemi d'informazione su larga scala	■					■							■	
Elemento 11: Meccanismo di valutazione Schengen, valutazione delle vulnerabilità o meccanismi nazionali, per garantire l'applicazione della normativa dell'Unione nel settore della gestione delle frontiere							■							

⁷³ Cfr. Allegato 1 alla Comunicazione della Commissione e al Parlamento Europeo e al Consiglio che definisce la politica strategica pluriennale per la gestione europea integrata delle frontiere (COM(2023) 146 final del 14/03/2023).



Politica strategica per la gestione europea integrata delle frontiere ⁷³	Interventi OS1						Interventi OS2						
	Sorveglianza e controllo di frontiera					Sistemi IT	Guardia di frontiera e costiera europea	Cooperazione interagenzia	Servizi efficienti in materia di visti			Sistemi IT	
	Verifiche di frontiera	Sorveglianza delle frontiere	Conoscenza situazionale e scambio di informazioni	Analisi dei rischi	Punti di crisi (<i>hotspot</i>)				Miglioramento del trattamento delle domande di visto	Maggiore efficienza, ambiente più consono alle esigenze dei richiedenti e maggiore sicurezza nei consolati	Sicurezza dei documenti/Consulenti in materia di documenti	Sistemi IT su larga scala - VIS	Altri sistemi TIC per domande di visto
Elemento 12: Meccanismi di solidarietà	Non si ritiene opportuna un'analisi di coerenza con questo elemento dato che riguarda direttamente l'utilizzo degli strumenti di funzionamento dell'UE tra cui i programmi nazionali nell'ambito del BMVI												
Elemento 13: Diritti fondamentali	Elementi generali trasversali al PN BMVI												
Elemento 14: Istruzione e formazione	Elementi generali trasversali al PN BMVI												
Elemento 15: Ricerca e innovazione	Elementi generali trasversali al PN BMVI												



INDICE DELLE TABELLE, DELLE TAVOLE E DEI GRAFICI

Tab. 1 - Dotazione finanziaria del PN BMVI 2021-2027	12
Tab. 2 - Quadro Logico del Programma Nazionale BMVI 2021-2027	15
Tab. 3 - Avanzamento finanziario del PN BMVI al 31/12/2023	16
Tab. 4 - Call for action e risorse stanziare a valere sul PN BMVI 2021-2027	17
Tab. 5 - Contributo potenziale dei progetti finanziati al raggiungimento dei target intermedi per OS (30 aprile 2024)	27
Tab. 6 - Giudizi medi dei membri del CdS sull'adeguatezza della comunicazione del PN (N = 11)	40
Tab. 7 - Indicatori di Output del PN BMVI 2021-2027	80
Tab. 8 - Indicatori di Risultato del PN BMVI 2021-2027	81
Tav. 1 - Criteri di valutazione e domande di valutazione per la Valutazione Intermedia	10
Tav. 2 - OS1. Gestione europea integrata delle frontiere: quadro di riferimento cui il PN fornisce risposta	20
Tav. 3 - OS2. Politica comune in materia di visti: quadro di riferimento cui il PN fornisce risposta	22
Tav. 4 - Politica strategica pluriennale per la gestione europea integrata delle frontiere e PN BMVI e FAMI	54
Tav. 5 - Criteri di valutazione	68
Tav. 6 - Analisi di coerenza tra i campi di intervento del PN BMVI 2021-2027 e la Strategia pluriennale per la gestione europea integrata delle frontiere	82
Graf. 1. Passeggeri negli aeroporti e nei porti italiani (dati 2017-2023)	7
Graf. 2. Visti d'ingresso in Italia: distribuzione per area geografica dei visti rilasciati (dati 2017-2022)	7
Graf. 3. Sbarchi in Italia (dati 2017-2023)	8
Graf. 4. Cittadini di paesi terzi respinti alle frontiere (dati 2017-2023)	8
Graf. 5 - OS1. Gestione europea integrata delle frontiere: risorse per tipologia di intervento	13
Graf. 6 - OS2. Politica comune in materia di visti: risorse per tipologia di intervento	14
Graf. 7 - Quota di risorse impegnate su procedure sul totale delle risorse per OS e totale PN (30 aprile 2024)	25
Graf. 8 - Allocazione delle risorse impegnate su procedura per tipologia di intervento	25
Graf. 9 - Composizione del CdS per tipologia di stakeholders	32
Graf. 10 - Giudizio dei membri del CdS sul coinvolgimento nella fase di programmazione degli interventi	35
Graf. 11 - Diagramma cartesiano dei giudizi medi dei membri del CdS sull'adeguatezza della comunicazione del PN (N = 11)	40