



# **RISPETTO DEI DIRITTI FONDAMENTALI NEI FINANZIAMENTI A SOSTEGNO DEI MIGRANTI, DEI RICHIEDENTI ASILO E DEI RIFUGIATI ALL'INTERNO DELL'UNIONE EUROPEA**

Nota politica

## Contents

<b>I. INTRODUZIONE</b> .....	<b>3</b>
<b>II. QUADRO GENERALE.</b> .....	<b>4</b>
<b>III. ANALISI</b> .....	<b>5</b>
A. Obblighi in materia di diritti fondamentali .....	5
B. Il ruolo della società civile .....	8
C. Ulteriori opportunità per le organizzazioni della società civile a livello europeo e nazionale. ....	12
<b>IV. CONCLUSIONI</b> .....	<b>14</b>
<b>V. RACCOMANDAZIONI</b> .....	<b>15</b>
Alla Commissione europea: .....	15
Agli Stati membri dell'UE: .....	16
Al Parlamento europeo: .....	17
All'Agenzia per i diritti fondamentali: .....	17

## I. Introduzione

Negli ultimi anni l'Unione Europea (UE) ha sviluppato una nuova legislazione basata sul principio che le azioni dell'UE, compresi i progetti sostenuti con risorse europee, dovrebbero essere realizzate nel rispetto dei valori comuni dell'UE, incluso il rispetto dei diritti fondamentali e dello stato di diritto.

Ad esempio il [meccanismo di condizionalità](#) dello stato di diritto stabilisce che le decisioni relative alla concessione di fondi europei agli Stati membri (SM) non possono essere prese senza tenere conto della situazione complessiva dello stato di diritto di un paese e devono essere connesse al rispetto degli standard pertinenti.

Analogamente, nell'ambito dell'attuale Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027, anche il Regolamento su Disposizioni Comuni (RDC) introduce più rigide disposizioni che rendono il rispetto dei diritti fondamentali una pre-condizione per poter accedere ai finanziamenti dell'UE. Inoltre il RDC stabilisce delle regole per una significativa partnership con la società civile e con gli organismi per la tutela dei diritti fondamentali, a partire dalla pianificazione e durante tutta l'attuazione dei programmi dell'UE negli Stati membri.

Queste nuove norme sono vincolanti per il [Fondo Sociale + \(FSE+\)](#) e, per la prima volta, per il [Fondo per l'Asilo, la Migrazione e l'Integrazione \(FAMI\)](#), per lo [Strumento per la gestione delle Frontiere e dei Visti \(BMVI\)](#) e per il [Fondo Sicurezza Interna \(FSI\)](#), principali strumenti dell'UE che finanziano il sostegno ai richiedenti asilo, ai beneficiari della protezione e ai migranti senza documenti.<sup>1</sup>

Nonostante queste disposizioni, sono emerse alcune [testimonianze](#) relative a fondi dell'UE che sostengono direttamente o indirettamente azioni che violano i diritti fondamentali. Un [rapporto](#) di Lighthouse, recentemente pubblicato, documenta violazioni avvenute alle frontiere in Croazia, Bulgaria e Ungheria, dove le persone sono state detenute arbitrariamente per facilitarne il rimpatrio o l'allontanamento in strutture almeno parzialmente finanziate attraverso il budget europeo.

L'obiettivo del presente documento è quello di delineare le nuove disposizioni e gli obblighi che sorgono per i diversi attori per il rispetto dei diritti fondamentali sulla base delle norme del RDC. Inoltre questa analisi mira a evidenziare le opportunità per le organizzazioni della società civile (CSO) di giocare un ruolo nel monitoraggio del rispetto delle norme. Infine fornisce alcune raccomandazioni ai policy maker sull'attuazione degli obblighi relativi ai diritti fondamentali nella realizzazione dei programmi nazionali finanziati dall'UE.

---

<sup>1</sup> Il Regolamento su Disposizioni Comuni copre otto strumenti di finanziamento: Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), Fondo Sociale Europeo +, Fondo di Coesione, Fondo per la Transizione Giusta, Fondo Europeo per la Marina, la Pesca e l'Acquacoltura (FEMPA), Fondo per l'Asilo e la Migrazione, Fondo sicurezza Interna, Strumento per la gestione delle frontiere e dei visti. Alcuni di questi fondi non rientrano nello scopo di questo documento, ma possono sostenere azioni nel settore dell'asilo, della migrazione e dell'inclusione, come il FESR e il FEMPA.

## II. Quadro generale

### Il rinforzo delle norme del Regolamento su Disposizioni Comuni (RDC)

Otto strumenti di finanziamento che rappresentano circa un terzo del budget dell'UE sono governati dal RDC; questo include tutti i principali programmi dell'UE<sup>2</sup> a sostegno delle attività nell'ambito delle frontiere, della migrazione, dell'asilo e dell'inclusione realizzati in gestione concorrente dagli SM. Rientrano nel RDC i fondi per gli affari interni - AMIF, BMVI, FSI (circa 10.7 miliardi di euro per i programmi degli SM) - e quelli nell'ambito della politica di coesione, come FSE+ (circa 87.3 miliardi di euro per i programmi degli SM).

La normativa generale in materia di RDC stabilisce regole comuni per l'uso dei fondi nella gestione concorrente per il periodo 2021-2027. Ad esempio delinea le regole per l'operatività del principio del partenariato, precisando che tutte le parti interessate, comprese le CSO, dovrebbero essere incluse nella preparazione, attuazione e valutazione dei programmi attraverso la partecipazione ai comitati di sorveglianza.<sup>3</sup> Vi sono anche nuove norme relative alla gestione dei fondi europei che forniscono maggiori chiarezza e opportunità per un maggiore rispetto degli obblighi, nell'ambito dei diritti fondamentali, all'interno dei programmi dell'UE.

La creazione di meccanismi che assicurino il rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (da qui in avanti "la Carta") è una condizione preliminare affinché gli SM possano accedere i fondi europei, come parte dell'insieme delle c.d. "condizioni abilitanti orizzontali"<sup>4</sup> stabilite nel RDC. Si tratta di una garanzia per assicurare che la Carta venga applicata durante l'intero periodo di bilancio, dal principio dei programmi nazionali, per tutto il periodo di loro attuazione e fino al loro completamento. Condizioni analoghe sono state introdotte per l'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (CNUDPD) e l'art. 9 del RDC richiede il rispetto dei principi di uguaglianza di genere e non-discriminazione.

Il RDC inoltre specifica che gli SM devono mettere in atto:

1. modalità per garantire il rispetto della Carta
2. modalità di rendicontazione al comitato di sorveglianza in merito a casi di operazioni sostenute dai Fondi non conformi alla Carta e denunce riguardanti la Carta

A tal proposito, la Comunicazione della Commissione Europea sulla strategia di applicazione della Carta, che è costruita sulla normativa del RDC, spiega che se queste condizioni non vengono soddisfatte, la conseguenza è che gli SM potranno fare domande di pagamento ma la Commissione Europea (CE) non potrà erogare alcun rimborso delle spese finché entrambe le parti non considerino realizzate le condizioni abilitanti orizzontali.

<sup>2</sup> La ripartizione del bilancio dell'UE può essere consultata a questo link: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/28/the-eu-s-expenditure>

<sup>3</sup> I Comitati di monitoraggio supervisionano la gestione dei fondi europei a livello nazionale e possono coprire più di un programma contemporaneamente.

<sup>4</sup> Le condizioni di abilitazione orizzontale sono stabilite dall'Annex III del RDC (Regolamento 2021/1060).

## III. Analisi

### A. Obblighi in materia di diritti fondamentali

#### Condizionalità dei programmi degli Stati membri

Durante la fase di programmazione gli SM eseguono un'autovalutazione sul rispetto delle condizioni abilitanti che dovrebbe essere inclusa, con le dovute giustificazioni, nei programmi nazionali. Nella valutazione dei piani la CE verifica il suo accordo con l'autovalutazione degli SM sui suddetti requisiti e include il suo giudizio nelle decisioni scritte di adozione del programma. Nel caso in cui la CE ritenga che le condizioni abilitanti non siano rispettate, il programma può ancora essere approvato, ma il rimborso non sarà possibile fino a quando lo SM non adempia ai suoi obblighi.

A gennaio 2023 sono stati adottati [8 programmi nazionali in 3 SM](#) senza che rispettino l'effettiva applicazione e realizzazione della Carta dei Diritti Fondamentali. Si tratta di Ungheria (FAMI, BMVI, FSI), Polonia (FAMI, BMVI e FSI) e Cipro (FAMI e BMVI), per un totale di circa 1 miliardo di euro del bilancio dell'UE.

Questo implica che finché le condizioni abilitanti non sono rispettate, gli SM possono iniziare a implementare i programmi, ma non potranno ricevere rimborsi per le spese effettuate. Le sole eccezioni sono il supporto finanziario per assistenza tecnica e le attività indirizzate alla realizzazione delle condizioni abilitanti. Esempi di queste azioni sono le misure preparatorie, il controllo di monitoraggio, la verifica e le attività di valutazione, come specificato dall'Articolo 35 del RCD o azioni mirate al potenziamento delle capacità dei partner, come stabilito dall'Articolo 36 dello stesso Regolamento.

#### Monitoraggio e attuazione da parte della Commissione Europea

La CE ha la responsabilità primaria di assicurarsi che gli SM rispettino i requisiti del RCD.

La Comunicazione del 2020 sulla strategia della CE sulla Carta riassume i principali compiti dell'organo esecutivo comunitario in relazione all'uso dei fondi UE in conformità con gli obblighi derivanti dai diritti fondamentali.

#### 1) Valutazione della soddisfazione delle condizioni abilitanti orizzontali sulla Carta

Le decisioni della CE sui programmi nazionali sono adottate sotto forma di atti di esecuzione, che non vengono però pubblicati sistematicamente. Gli atti contengono informazioni chiave sullo stanziamento dei fondi agli Stati membri e la valutazione finale della CE sui requisiti delle condizioni abilitanti. I dettagli sul raggiungimento dei requisiti sono discussi bilateralmente dagli SM e dalla CE sotto forma di [corrispondenza inedita](#). All'interno della CE, la Direzione Generale per la Giustizia e i Consumatori (DG JUST) valuta il capitolo sul rispetto della Carta nei programmi nazionali, mentre le unità di programmazione della Direzione Generale per la Migrazione e gli Affari Interni (DG HOME) sono responsabili per l'insieme dei piani FAMI, FSI e BMVI, e le unità della Direzione Generale per l'Occupazione, gli Affari Sociali e l'Inclusione (DG EMPL) si occupano del FSE+.

Il RCD contiene solo alcune indicazioni generali che il personale dell'UE deve seguire per la valutazione delle condizioni abilitanti orizzontali. Tuttavia non ci sono linee guida complete

e pubbliche prodotte dalla CE o altri organismi dell'UE, ed in generale le informazioni disponibili sui criteri di valutazione sono piuttosto limitate. Sulla base di alcuni incontri bilaterali con la Commissione, possiamo affermare che alcuni di questi criteri includono: il coinvolgimento di organi per la tutela dei diritti fondamentali nella gestione dei fondi UE; l'esistenza di un meccanismo di controllo giudiziario indipendente; la preparazione di linee guida sui diritti fondamentali per i beneficiari dei progetti; e meccanismi efficienti di denuncia dei casi di non rispetto della Carta.

Tuttavia la mancanza di trasparenza su contenuto ed esito delle valutazioni della CE e degli SM indebolisce la responsabilità del processo a livello nazionale, dove l'accesso alle informazioni rimane il maggiore ostacolo. Come minimo, nello spirito di consentire un'adeguata trasparenza a livello pubblico, le informazioni sui meccanismi di denuncia esistenti dovrebbero essere pubblicate.

In risposta ad un sondaggio effettuato nel gennaio 2023 da PICUM ed ECRE tra 59 organizzazioni impegnate nel campo della migrazione e dell'asilo nella sfera nazionale, 40 (di cui 22 paesi dell'UE e 2 da paesi non UE) hanno dichiarato di non essere a conoscenza di alcun modo per denunciare presunte violazioni dei diritti fondamentali o sollevare dubbi sull'impatto dei progetti finanziati dall'UE sui diritti fondamentali nei rispettivi paesi. Dieci partecipanti provenienti da 8 paesi hanno sottolineato che (al momento del sondaggio) non esistevano possibilità di denunciare tali violazioni nel loro paese.

I risultati suggeriscono che anche quando i meccanismi di denuncia a livello nazionale esistono, i

potenziali beneficiari dei fondi europei non hanno informazioni su come ricorrervi. Considerando che gli SM hanno l'obbligo di informare la CE circa l'esistenza di tali meccanismi (che dovrebbero anche essere riferite alle commissioni di monitoraggio), la loro mancata pubblicizzazione è un'occasione persa per l'intero processo.

Tra le poche risposte positive ricevute, i partecipanti hanno evidenziato alcune buone pratiche in relazione al modo in cui gli SM attuano i loro obblighi, ad esempio le autorità di gestione di FAMI, BMVI e FSI in Belgio e Francia hanno designato un focal point di riferimento sui diritti fondamentali all'interno dei ministeri competenti, in Germania sono state sviluppate delle linee guida per i meccanismi di denuncia e in Lettonia delle linee guida sui diritti fondamentali, infine in Portogallo ci sono stati investimenti sulle competenze del personale statale.

## 2) Consulenza tecnica agli Stati membri

Nella Comunicazione sulla strategia di applicazione della Carta la CE si è impegnata a sviluppare un modulo di insegnamento e a fornire consulenza tecnica agli SM. Nell'ambito del suo ruolo di consulenza tecnica, la CE ha organizzato webinar per le autorità di gestione e ha recentemente concluso una [gara d'appalto](#) per sviluppare strumenti di apprendimento online per assicurare una coerente ed effettiva attuazione delle condizioni abilitanti. Tuttavia non esistono linee guida aggiornate in forma scritta che possano essere pubblicamente consultate, dal momento che la CE sta ancora usando una [vecchia versione](#) antecedente alle regole sulle condizioni abilitanti nell'attuale QFP.

### 3) Monitoraggio della conformità dei programmi UE con la Carta

Il ruolo di monitoraggio della CE non si ferma dopo l'adozione dei programmi nazionali, ma dovrebbe bensì continuare durante tutti i sette anni di attuazione del bilancio dell'UE. La CE dovrebbe assicurare un continuo monitoraggio dell'applicazione delle condizioni abilitanti orizzontali e, come specificato dal RDC, prendere provvedimenti quali una possibile interruzione o sospensione dei fondi UE o correzioni finanziarie, qualora irregolarità di spesa non siano state corrette dagli Stati membri.

Come dimostrato da uno [studio](#) commissionato dal gruppo dei Verdi/Alleanza Libera Europea nel Parlamento Europeo, esistono già sufficienti strumenti che offrono alla CE la possibilità di adempiere efficacemente gli obblighi di monitoraggio e controllo.

**Riesami di performance annuali e finali.** Per quanto riguarda i fondi per gli affari interni (FAMI, BMVI, FSI), entro il 15 febbraio di ogni anno gli SM dovrebbero presentare alla CE una relazione di riesame sulla performance che deve contenere anche informazioni sulle condizioni abilitanti relative al rispetto dei diritti fondamentali. Per il FSE+ invece gli SM devono preparare un solo rapporto finale di rendimento da consegnare entro il 15 febbraio 2031 con dati relativi alle condizioni abilitanti. I rapporti di rendimento sono approvati dai comitati di sorveglianza che dovrebbero anche essere informati sulle denunce relative al non rispetto dei diritti fondamentali.

**Riesame intermedio da parte degli Stati membri.** Secondo il RDC gli SM o le autorità di gestione hanno l'obbligo di preparare una revisione a medio termine dei programmi che ne valuti l'efficacia, l'efficienza, la rilevanza, la

coerenza e il valore aggiunto dell'Unione. Per i fondi degli affari interni la valutazione dovrebbe essere effettuata entro il 31 Marzo 2024 da parte di esperti interni o esterni indipendenti. Inoltre il comitato di sorveglianza dovrebbe ricevere un piano di valutazione entro un anno dall'adozione del programma.

**Riesame intermedio da parte della Commissione Europea.** La CE deve effettuare una simile valutazione entro la fine del 2024 che evidenzi qualsiasi carenza di attuazione ed esaminare accuratamente i progressi effettuati per raggiungere i target predisposti. Sulla base di questo processo di revisione la CE decide sullo stanziamento di possibili fondi aggiuntivi per un eventuale adeguamento delle somme stanziare per i programmi degli SM.

Sebbene le valutazioni intermedie non contengano requisiti specifici per valutare l'attuazione delle condizioni abilitanti, la CE e gli SM potrebbero prendere in considerazione l'ipotesi di includerli nei loro rapporti per aumentare la trasparenza e l'assunzione di responsabilità dell'intero processo.

Inoltre gli Allegati VIII dei regolamenti FAMI e BMVI richiedono che la CE e gli SM seguano una lista di indicatori per il riesame, ma la legislazione permette anche che la CE emendi, revisioni e completi il quadro di riferimento attraverso un atto delegato. Come raccomandato dalla Corte dei Conti Europea nel suo "[Rapporto sul Rendimento del bilancio dell'UE alla fine del 2019](#)", questa norma potrebbe essere usata per rinforzare il controllo dell'attuazione dei programmi degli SM e per migliorare l'affidabilità e la coerenza della raccolta dati. Questa eventuale modifica del quadro potrebbe essere estesa anche alle condizioni abilitanti.

## B. Il ruolo della società civile

L'attuale QFP fornisce anche delle norme più stringenti per il coinvolgimento delle parti interessate nell'ideazione, attuazione, monitoraggio e valutazione dei programmi finanziari dell'UE a livello nazionale attraverso un [principio di partenariato](#) rafforzato. Tradizionalmente pensato per l'attuazione dei fondi strutturali e di investimento, ECRE e PICUM hanno ben accolto il rafforzamento di questo concetto e la sua applicazione, per la prima volta, anche ai fondi per gli affari interni.

Mentre la CE e gli SM hanno l'obbligo primario di assicurarsi che il denaro dell'UE sia speso nel rispetto dei diritti fondamentali, tutte le parti interessate, come le organizzazioni della società civile, hanno la possibilità di giocare un ruolo in questo processo secondo diverse modalità.

Come ampiamente riconosciuto anche dal [Rapporto Annuale sull'applicazione dei diritti fondamentali della Carta del 2022](#), le CSO e gli organismi per la tutela dei diritti fondamentali (come le Istituzioni nazionali per i diritti fondamentali) dovrebbero esser coinvolti nei processi decisionali relativi ai finanziamenti europei e al rispetto dei diritti fondamentali considerando il ruolo cruciale che essi svolgono "nel canalizzare la voce dei sottorappresentati e nell'abilitare i singoli a partecipare alla scrittura di leggi e politiche su materie di interesse pubblico".

L'importanza della partecipazione degli stakeholder è stata recentemente reiterata in [un documento](#) sui piani nazionali di ripresa e resilienza dell'OCSE in collaborazione con il Mediatore Europeo. Nel rapporto gli autori

suggeriscono un approccio che coinvolga l'intera società ("whole-of-society") sulle decisioni di spese UE in modo da assicurare una sorveglianza e un esame accurato da una pluralità di attori, inclusa la società civile.

### Il principio di partenariato in teoria e in pratica

L'articolo 8 del RDC definisce i seguenti partner che dovrebbero essere coinvolti nello sviluppo dei programmi dell'UE a livello nazionale in tutte le loro fasi:

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

L'articolo 4 del regolamento FAMI include inoltre:

*organizzazioni internazionali pertinenti, organizzazioni non governative, quali organizzazioni di rifugiati e organizzazioni guidate dai migranti, nonché le istituzioni nazionali operanti nell'ambito dei diritti umani e gli organismi per le pari opportunità nonché le parti economiche e sociali.*

Inoltre i rappresentanti della Commissione partecipano ai lavori dei comitati con funzione di controllo e consultiva. Per i fondi degli affari



interni esiste anche la possibilità di includere agenzie decentrate dell'Unione nel lavoro dei comitati di sorveglianza, che potrebbe aprire la strada ad un coinvolgimento più strutturale dell'Agenzia dei Diritti Fondamentali (FRA).

Secondo il RDC, i sopra citati partner dovrebbero essere rappresentati nei comitati di sorveglianza dei fondi UE. Tuttavia esiste un ampio e persistente divario tra il principio di partenariato come descritto nella legislazione e la sua attuazione pratica. I risultati del sondaggio condotto da ECRE-PICUM menzionato in precedenza, con le risposte di 59 organizzazioni della società civile, mostrano che il livello di partecipazione nella fase iniziale dei programmi è ancora generalmente molto basso.

Nonostante l'obbligo di coinvolgere le organizzazioni della società civile nella programmazione dei piani nazionali, solo 20 organizzazioni su 59 hanno potuto contribuire durante la fase iniziale. In alcuni casi, anche la qualità delle consultazioni è stata scarsa. Ad esempio in Slovenia vi sono stati tempi particolarmente brevi per commentare il piano FAMI proposto, il che ha comportato l'impossibilità per le organizzazioni di apportare contributi significativi. In Lussemburgo e in Austria le consultazioni sul FAMI si sono svolte solo a livello informale. Inoltre è interessante notare che la maggior parte dei contributi sono stati forniti nel contesto dei piani FAMI (17 volte) o FSE+ (8 volte), e che non è stato fornito alcun contributo per i programmi BMVI e ISF, che rimangono in gran parte inaccessibili alle organizzazioni per i diritti fondamentali che lavorano per assistere direttamente migranti e rifugiati. Ciò riguarda in particolare i notevoli rischi in materia di diritti fondamentali connessi ad alcune delle attività finanziate dal BMVI e dall'ISF.

### **Opportunità all'interno dei comitati di sorveglianza**

Nell'architettura dei fondi RDC, i comitati di sorveglianza sono le principali piattaforme a livello nazionale per esaminare il rispetto delle condizioni abilitanti e la loro applicazione in relazione all'uso dei fondi dell'UE per tutto il periodo di programmazione.

Nell'attuale QFP i compiti e la composizione dei comitati di sorveglianza sono ora meglio definiti e offrono un'opportunità fondamentale di partecipazione alle parti interessate. I comitati hanno il dovere di esaminare i progressi compiuti nell'esecuzione del programma, nonché le eventuali questioni che influiscono sulla performance. Questi dovrebbero inoltre essere informati delle segnalazioni di casi di inosservanza della Carta delle attività sostenute dai programmi dell'UE in questione. Inoltre i comitati di sorveglianza approvano le relazioni finali sulla performance per il FSE+ e le relazioni annuali sulla performance relative ai fondi per gli affari interni che gli Stati membri o le autorità di gestione dovrebbero presentare entro il 15 febbraio di ogni anno (con la prima relazione prevista per il 15 febbraio 2023). Le relazioni riguardano anche il rispetto delle condizioni abilitanti connesse alla Carta dei diritti fondamentali, che prevede la possibilità per i membri del comitato di sorveglianza di fornire potenzialmente feedback o contributi sul rispetto dei diritti fondamentali. Per quanto riguarda il processo di revisione intermedia, i comitati di sorveglianza sono responsabili dell'approvazione del piano di valutazione e potrebbero potenzialmente esigere una valutazione approfondita e indipendente delle condizioni abilitanti.

### **Indipendenza e protezione dei denunciati**

Una [decisione del Mediatore europeo](#) riconosce che il fatto che la CE non sia direttamente responsabile della gestione dei fondi dell'UE "non dovrebbe mai essere utilizzato come motivo per non agire se i diritti fondamentali sono stati violati o rischiano di essere violati". Alcuni elementi della decisione devono ancora essere affrontati anche dopo la ristrutturazione delle norme sulla condizionalità in materia di diritti fondamentali nell'attuale RDC.

In qualità di garante dei trattati, la Commissione ha un'importante prerogativa di vigilanza per garantire che gli Stati membri rispettino le norme. In linea con l'opinione del difensore civico, ECRE e PICUM ritengono che, al fine di adempiere o assolvere la propria responsabilità nel monitoraggio dell'attuazione dei diritti fondamentali a livello nazionale, la Commissione dovrebbe promuovere un quadro chiaro all'interno del quale le CSO possano svolgere il proprio ruolo di vigilanza.

Sebbene l'obbligo per gli Stati membri di mettere in atto meccanismi di monitoraggio per segnalare i casi di inosservanza dei diritti fondamentali nei progetti dell'UE ai comitati di sorveglianza sia un chiaro passo in avanti, tale sistema non prevede alcuna protezione per i denunciati. Il rischio è quindi di compromettere l'accesso ai fondi dell'UE per le organizzazioni più piccole e indipendenti, si tratta di un pericolo reale nei paesi in cui vi sono persistenti tensioni tra governo e organizzazioni della società civile.

Sarebbe pertanto preferibile un sistema indipendente, come ad esempio una piattaforma online come suggerito dal mediatore, per segnalare abusi di fondi, violazioni della Carta o presentare relazioni ombra sul principio di partenariato e sulla conformità ai diritti fondamentali alla CE.

### **Migliorare la responsabilità e la trasparenza del processo delle condizioni abilitanti**

Come risulta dal documento strategico dell'OCSE e del difensore civico, la spesa pubblica dell'UE dovrebbe basarsi sui principi di trasparenza, responsabilità e partecipazione delle parti interessate durante l'intero ciclo di bilancio. Alcune delle loro raccomandazioni potrebbero essere applicabili anche nel settore dei finanziamenti per la migrazione e l'asilo in regime di gestione concorrente. Ciò include l'impegno a una pubblicazione proattiva delle informazioni, la garanzia di una governance multilivello in materia di trasparenza e il miglioramento della raccolta dei dati.

In questo senso la piattaforma europea [dei dati sulla coesione rappresenta](#) uno strumento particolarmente prezioso per migliorare la trasparenza e l'accesso alle informazioni sui fondi dell'UE, compresi i comitati di sorveglianza e le condizioni abilitanti.

Questa piattaforma, che copre tutti gli strumenti di finanziamento coperti dall'RDC, contiene ampie informazioni sui programmi di coesione a livello nazionale, ma comprende anche, per la prima volta, alcuni elementi dei programmi adottati in materia di affari interni. Ad esempio consente all'utente di cercare informazioni su tutti i programmi di finanziamento dell'UE in ciascun paese, come gli importi assegnati dai programmi approvati, e fornisce una panoramica interattiva di tutti i programmi finanziati dall'UE per paese e in totale. I programmi di coesione comprendono anche una panoramica delle dotazioni per tema e obiettivo specifico in ogni singolo Stato membro, nonché ampie spiegazioni dei diversi strumenti finanziari.

Questa buona pratica potrebbe essere ulteriormente ampliata per colmare le numerose lacune informative relative ai fondi dell'UE attuati in regime di gestione concorrente, incoraggiando un archivio centrale di dati. Ad esempio, la piattaforma dati sulla coesione potrebbe essere ampliata per includere informazioni sull'attuazione delle condizioni abilitanti orizzontali relative alla Carta a livello nazionale, con dettagli sulle garanzie e sui meccanismi di comunicazione in caso di inosservanza della Carta. La composizione dei comitati di sorveglianza potrebbe anche essere pubblicata in questo repertorio centrale per garantire che le informazioni sui membri dei comitati siano accessibili al grande pubblico. Infatti queste informazioni sono già a disposizione della CE e migliorerebbero notevolmente il buon funzionamento dell'intero sistema per garantire la condizionalità al rispetto dei diritti fondamentali nella gestione dei fondi dell'UE.

#### **Finanziamenti per il monitoraggio dei finanziamenti: sviluppo delle capacità, assistenza tecnica e altre opportunità**

Una delle principali sfide cui devono far fronte le organizzazioni della società civile è spesso la mancanza di capacità di monitorare i fondi dell'UE e il rispetto dei diritti fondamentali. In tal proposito i quadri legislativi degli strumenti finanziari dell'UE offrono alcune possibilità di sostenere le parti interessate attraverso risorse dedicate.

L'articolo 8 dell'RDC sottolinea che gli Stati membri dovrebbero stanziare risorse adeguate per la capacità amministrativa delle parti interessate, nello spirito di adottare un principio di governance multilivello e un approccio dal basso verso l'alto al partenariato. Allo stesso tempo, i piani del FSE+ dovrebbero destinare almeno lo 0,25 % delle risorse a uno scopo analogo, ogniqualvolta richiesto dalle raccomandazioni specifiche per paese trattate nel semestre europeo. Ciò potrebbe essere utilizzato per rafforzare la capacità delle organizzazioni di partecipazione alla programmazione e all'attuazione dei finanziamenti dell'UE.

Inoltre la CE ha anche la possibilità di sostenere azioni nel settore del monitoraggio, della valutazione, dello scambio di informazioni e dell'attuazione dei fondi nell'ambito dell'assistenza tecnica, di propria iniziativa. In particolare la Commissione potrebbe concentrare le sue attività di sostegno e gli sforzi di sviluppo delle capacità nei paesi in cui il rispetto dei diritti fondamentali nei fondi dell'UE si dimostra più problematico.

Esistono una serie di programmi di finanziamento aggiuntivi che potrebbero essere utilizzati per rafforzare il ruolo delle organizzazioni della società civile nel monitoraggio del rispetto dei diritti fondamentali nei fondi dell'UE, come il programma Cittadini, uguaglianza, diritti e valori (CERV), Horizon Europe o il programma Erasmus+.

### C. Ulteriori opportunità per le organizzazioni della società civile a livello europeo e nazionale

È opportuno chiarire che le condizioni abilitanti orizzontali non sono intese come ulteriore strumento di ricorso giurisdizionale a livello nazionale. Esse mirano piuttosto a prevenire l'uso improprio dei fondi dell'UE nei progetti attuati negli Stati membri. Nel contempo, le nuove norme creano garanzie supplementari per salvaguardare il rispetto dei diritti fondamentali e possono pertanto essere pertinenti per le azioni legali (e non) volte a garantire il rispetto dei diritti fondamentali nei programmi dell'UE.

In questo modo le organizzazioni della società civile hanno maggiori opportunità di collaborare con gli organismi dell'UE e di trasmettere informazioni. Stabilendo un chiaro legame tra i fondi dell'UE e i diritti fondamentali nelle loro relazioni, gli Stati membri avrebbero quindi la possibilità di contribuire più efficacemente a una corretta applicazione delle condizioni abilitanti orizzontali.

Alcune di queste strade includono:

- **Denunce formali alla Commissione europea.** Vi è la possibilità di presentare un [reclamo formale](#) alla CE per i casi di violazione del diritto dell'UE, che può eventualmente portare a una procedura di infrazione in caso di inadempienza o mancato recepimento della legislazione dell'UE.

In pratica, la CE interviene solo in caso di violazione sistematica del diritto dell'Unione e se non è possibile trovare un ricorso giurisdizionale a livello nazionale. Sebbene lo [studio Verts/ALE](#) abbia rilevato che non esiste

un ricorso sistematico alle procedure di infrazione nel campo delle violazioni dei diritti fondamentali da parte degli Stati membri nel contesto delle frontiere, tali denunce possono anche essere considerate un modo per fornire formalmente informazioni sulle violazioni dei diritti fondamentali nel contesto dei progetti dell'UE.

Anche se la CE non dà seguito a un'azione giudiziaria, potrebbe raccogliere segnalazioni di violazioni nell'ambito di progetti dell'UE e agire in conformità alle norme sulle condizioni abilitanti sospendendo i pagamenti in caso di inosservanza della Carta.

- **Ruolo di controllo del Parlamento europeo e petizioni.** Il PE ha la possibilità di chiedere aggiornamenti periodici alla CE e agli Stati membri sull'attuazione delle condizioni abilitanti negli Stati membri, sia oralmente che per iscritto.

Inoltre tutti i residenti nell'UE hanno il diritto di [presentare una petizione](#) al Parlamento europeo "sotto forma di denuncia o richiesta su una questione che rientra nei settori di attività dell'Unione europea". La commissione per le petizioni del Parlamento europeo (PETI) può decidere di dare seguito alla petizione attraverso una serie di azioni, quali: richiesta di chiarimenti alla CE, agli Stati membri o agli organi dell'UE; proposta di adozione di una posizione del PE; tenuta di un'audizione pubblica in seno al PE; organizzazione di una missione conoscitiva; o adozione di una relazione d'iniziativa sull'argomento.

Un esempio recente è una [petizione](#) lanciata da un'organizzazione membro di ECRE e

PICUM, l'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI), e dall'Associazione Ricreativa e culturale italiana (ARCI), sul presunto abuso e cattiva gestione dei fondi UE da parte della CE nell'ambito del sostegno finanziario alla cosiddetta guardia costiera libica, che fa seguito a una denuncia presentata alla Corte dei conti europea <sup>5</sup> nel 2020. Nel gennaio 2023 si è tenuta un' [audizione](#) al Parlamento europeo e seguiranno ulteriori azioni.

- **Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).** Esiste la possibilità di [segnalare](#) all'OLAF frodi o altre irregolarità con un effetto negativo per i finanziamenti dell'UE. Un esempio è la [relazione](#) dell'OLAF sui gravi illeciti e violazioni dei diritti fondamentali dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex), pubblicata in seguito a una lunga indagine. Indagini analoghe potrebbero anche essere avviate nel contesto della gestione concorrente dei fondi dell'UE per la mancata applicazione della Carta, alle quali le organizzazioni della società civile potrebbero contribuire fornendo prove.

- **Difensori civici a livello nazionale e dell'UE.**

I difensori civici [nazionali](#), regionali e [europei](#) hanno la possibilità di indagare (anche in modo proattivo) sulle denunce di cattiva amministrazione che coinvolgono l'UE e le amministrazioni nazionali o regionali. Esistono casi di indagini sull'utilizzo dei fondi dell'UE, come ad esempio la summenzionata [decisione](#) del mediatore europeo sul ruolo della CE nel monitoraggio dei diritti fondamentali nei fondi dell'UE, o l'[indagine di iniziativa](#) del mediatore europeo sull'uso delle risorse dell'UE in linea con l'UNCPRD.

- **Contenzioso a livello nazionale ed europeo.**

**L'impegno.** L'impegno giudiziario a livello nazionale si rivela spesso uno strumento particolarmente utile per garantire il rispetto delle regole ed eventuali sviluppi del diritto. In tal proposito le norme sulle condizioni abilitanti orizzontali dei fondi dell'UE potrebbero creare un'ulteriore opportunità di deferire singoli casi dinanzi ai tribunali nazionali ed europei contro le violazioni dei diritti fondamentali nei progetti finanziati dall'UE.

Un gruppo di giornalisti investigativi di Lighthouse ha pubblicato [alcune relazioni](#) che collegano i casi di detenzione arbitraria con le risorse dell'UE e che potrebbero essere utilizzate come prova dalle persone che chiedono ricorso giurisdizionale a livello nazionale o europeo.

---

<sup>5</sup> La Corte dei conti europea non è inclusa in questo elenco perché non esiste una procedura formale per presentare denunce da parte delle organizzazioni della società civile. Tuttavia, vi sono esempi passati di organizzazioni della società civile che si sono rivolte alla Corte dei conti europea per incoraggiarne l'intervento in questo settore, come nell'esempio citato sui fondi dell'UE a sostegno della guardia costiera libica.

## IV. Conclusioni

Se messo efficacemente in pratica il nuovo sistema offrirà una serie di nuove opportunità per impedire la cattiva gestione delle risorse europee e per assicurare il rispetto della Carta dei Diritti Fondamentali.

Quando i diritti fondamentali non sono rispettati nei progetti europei, l'Unione Europea ha la possibilità di congelare i finanziamenti con l'obiettivo di metter fine all'eventuale sostegno economico ad azioni controproducenti e dannose. Si tratta di uno strumento importante per apportare un cambiamento tangibile nel presente e nel futuro degli investimenti per la migrazione, l'asilo e l'inclusione.

Tuttavia occorre chiarire che l'interruzione dei finanziamenti in caso di violazioni dei diritti delle persone non rappresenta di per sé una soluzione pratica o un rimedio giudiziario per le persone colpite – e potrebbe persino non interrompere le violazioni. In queste circostanze non dovrebbe mancare il ricorrere alle vie giuridiche già disponibili ed un continuo uso delle risorse centrate sul benessere dell'essere umano. Al tempo stesso il nuovo sistema potrebbe essere utilizzato per impostare cause giudiziarie più incisive per portare avanti denunce a livello nazionale da parte di singoli e di organizzazioni della società civile. Il quadro finanziario pluriennale 2021-2027 sarà

un cruciale test di attuazione per un maggiore rispetto dei diritti fondamentali nei progetti finanziati dall'UE. L'Unione Europea e gli Stati membri hanno la responsabilità in ultima istanza dell'attuazione della legislazione ed è loro compito assicurare che le vigenti condizioni di abilitazione siano applicate in modo significativo. Devono assicurare che i programmi nazionali non barrino semplicemente una casella in una lista di prerequisiti, ma che esista un processo trasparente e aperto ai beneficiari per sporgere reclami e contribuire ad un uso delle risorse UE che sia rispettoso dei diritti ed efficace.

Le organizzazioni della società civile e gli enti per i diritti fondamentali possono contribuire al processo prendendo parte attiva nelle principali piattaforme dedicate ad assicurare il rispetto delle condizioni di abilitazione, come i comitati di sorveglianza sui fondi UE. Portando la propria esperienza sul campo e la voce dei soggetti che beneficiano direttamente delle azioni finanziate dall'UE, queste organizzazioni possono contribuire ad un sistema basato sulla presa di responsabilità e la promozione di un approccio basato sui diritti nei finanziamenti UE per la migrazione, l'asilo e l'inclusione.

## V. Raccomandazioni

### Alla Commissione europea:

- Garantire l'applicazione delle condizioni abilitanti orizzontali connesse alla Carta dei diritti fondamentali monitorando attentamente l'attuazione dei programmi nazionali (FAMI, BMVI, ISF, FSE+) e dando seguito alle relazioni sulle presunte violazioni dei diritti fondamentali;
- Aggiornare le linee guida agli Stati membri sull'attuazione delle condizioni abilitanti orizzontali nei fondi coperti dall'RDC e chiarire i criteri di valutazione rendendo pubbliche le valutazioni delle condizioni abilitanti e le linee guida interne;
- Ampliare la capacità interna del personale dell'UE che valuta le condizioni abilitanti, fornendo linee guida accessibili al pubblico per il personale, formazioni interne dedicate per le unità di programmazione dell'UE (DG HOME e DG EMPL) e garantire personale adeguato e risorse dedicate alla valutazione delle condizioni abilitanti in seno alla DG JUST;
- Garantire la trasparenza e la rendicontabilità delle informazioni relative ai programmi pubblicando informazioni sui comitati di sorveglianza, sui piani nazionali e sulle condizioni abilitanti su un archivio centrale a livello dell'UE, come la piattaforma dei dati sulla coesione (Cohesion Data Platform);
- Nell'effettuare la revisione intermedia, includere una valutazione dell'attuazione del principio di partenariato includendo informazioni sulla composizione e sul funzionamento dei comitati di sorveglianza e una valutazione del funzionamento dei requisiti relativi alle condizioni abilitanti; se necessario, prendere in considerazione l'adozione di un atto delegato per modificare, rivedere e integrare i quadri di monitoraggio e valutazione previsti dai regolamenti FAMI e BMVI;
- Come raccomandato dal Mediatore europeo nella sua decisione sul caso OI/8/2014/AN, sviluppare una piattaforma aperta per comunicare direttamente alla Commissione le presunte violazioni della Carta dei diritti fondamentali e valutare la possibilità di modificare la legislazione per garantire la protezione dei denunciatori e prevenire il rischio di ripercussioni negative sulle dotazioni dei fondi dell'UE;
- Promuovere la visibilità e lo scambio di buone pratiche nei diversi Stati membri per quanto riguarda l'operatività dei requisiti in materia di diritti fondamentali;
- Salvaguardare l'operatività del principio di partenariato sostenendo la capacità delle organizzazioni della società civile e degli organismi per i diritti fondamentali attraverso adeguate opportunità finanziarie nell'ambito della gestione diretta e indiretta dei programmi dell'UE.

### **Agli Stati membri dell'UE:**

- Garantire un'attuazione significativa del principio di partenariato promuovendo la partecipazione delle organizzazioni della società civile e degli organismi per i diritti fondamentali ai comitati di sorveglianza attraverso un processo equo e trasparente;
- Aumentare la visibilità e la trasparenza sull'applicazione delle condizioni abilitanti orizzontali, pubblicando le informazioni pertinenti sull'adempimento degli obblighi e sulle modalità di comunicazione disponibili dei casi di violazione della Carta dei diritti fondamentali;
- Migliorare la trasparenza e la responsabilità delle azioni degli Stati membri nel settore della migrazione, dell'asilo e dell'inclusione sostenute dai fondi dell'UE, rendendo accessibili al pubblico i programmi e le informazioni sui comitati di monitoraggio;
- Includere una valutazione approfondita delle condizioni abilitanti orizzontali nelle relazioni annuali e finali sulla performance, con informazioni chiare sui meccanismi di segnalazione, un elenco di reclami relativi a casi di inosservanza delle condizioni abilitanti e le relative misure di follow-up;
- Nell'effettuare la revisione intermedia, includere una valutazione dell'attuazione del principio di partenariato includendo informazioni sulla composizione e sul funzionamento dei comitati di sorveglianza e una valutazione del funzionamento dei requisiti relativi alle condizioni abilitanti;
- Attuare e facilitare le segnalazioni relative alle violazioni dei diritti fondamentali nei progetti dell'UE attraverso meccanismi di reclamo chiaramente stabiliti, indipendenti ed equi per garantire la protezione dei denunciatori ed evitare rischi di ripercussioni sui beneficiari dei progetti in termini di accesso alle risorse dell'UE;
- Fornire adeguate opportunità di finanziamento attraverso i programmi nazionali per aumentare la capacità delle organizzazioni della società civile e degli organismi per i diritti fondamentali di partecipare alla programmazione, all'attuazione, al monitoraggio e alla valutazione dei programmi dell'UE.



### **Al Parlamento europeo:**

- Avvalersi pienamente dei poteri di vigilanza chiedendo alla CE aggiornamenti periodici sul rispetto delle condizioni abilitanti connesse alla Carta dei diritti fondamentali nei programmi di finanziamento dell'UE e sulle segnalazioni di violazioni dei diritti fondamentali in relazione ai fondi dell'UE;
- Istituire un gruppo di lavoro nel PE che riunisce membri della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, la commissione per il controllo dei bilanci e altre commissioni competenti per seguire l'attuazione dei fondi dell'UE nel settore della migrazione, dell'asilo e dell'inclusione;
- Sostenere e garantire un seguito adeguato e la visibilità delle petizioni presentate nel settore dei fondi dell'UE per la migrazione, l'asilo e l'inclusione.

### **All'Agenzia per i diritti fondamentali:**

- Sostenere lo sviluppo di capacità degli Stati membri nel settore dell'attuazione delle condizioni abilitanti orizzontali elaborando orientamenti e partecipando, se del caso, ai lavori dei comitati di sorveglianza.



This paper has been supported by the European Programme for Integration and Migration (EPIM), a collaborative initiative of the Network of European Foundation

Design: Chocolate Jesus  
© Cover: Melitas - iStock



**PICUM**  
Platform for International  
Cooperation on Undocumented Migrants  
Rue du Congrès / Congresstraat 37-41, post box 5  
1000 Brussels, Belgium

Tel: +32 2 883 68 12  
info@picum.org  
www.picum.org

September 2023



**ECRE**  
European Council  
on Refugees and Exiles  
Avenue des Arts 7/8  
1210 Brussels, Belgium

Tel: +32 232 900 40  
info@ecre.org  
www.ecre.org