



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 16.6.2011
COM(2011) 318 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**sulla valutazione intermedia del programma quadro "Sicurezza e tutela delle libertà"
(2007-2013)**

1. INTRODUZIONE

La presente comunicazione costituisce la valutazione intermedia del programma quadro “Sicurezza e tutela delle libertà (2007-2013)” articolato in due programmi: “Prevenzione e lotta contro la criminalità (ISEC)” e “Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo e di altri rischi correlati alla sicurezza (CIPS)”.

Il programma ISEC riguarda la prevenzione e la lotta contro la criminalità, organizzata o di altro tipo, in particolare il terrorismo, la tratta degli esseri umani e i reati contro i minori, il traffico illecito di droga e di armi, la corruzione e la frode. Il programma CIPS riguarda le infrastrutture critiche e altri aspetti inerenti alla sicurezza, tra cui questioni operative in settori quali la gestione delle crisi, l’ambiente, la sanità pubblica, i trasporti, la ricerca e lo sviluppo tecnologico.

Le pertinenti decisioni del Consiglio stabiliscono che la Commissione presenti al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione di valutazione intermedia sui risultati ottenuti e sugli aspetti qualitativi e quantitativi dei programmi¹. Per adempiere tale obbligo la Commissione ha incaricato Economisti Associati di eseguire uno studio². Tale studio è basato su interviste e incontri con 155 omologhi di 23 Stati membri (SM) e su sondaggi online che hanno interessato 190 soggetti di tutti i 27 SM. Inoltre, la Commissione ha tenuto conto delle raccomandazioni figuranti nella relazione del gruppo Amici della Presidenza sul programma ISEC, lanciata nell’autunno 2009 dalla presidenza svedese e che ha visto la partecipazione multidisciplinare di 16 Stati membri.

La presente relazione, che copre il periodo 2007 – 2009 e tiene conto anche dei primi dati relativi al 2010, si prefigge di valutare gli aspetti quantitativi e qualitativi dell’attuazione dei programmi e i risultati conseguiti, fornendo l’esatta mappatura delle attività del programma, l’analisi dei risultati dei progetti finanziati e passando in rassegna gli strumenti e i meccanismi di attuazione, al fine di individuare le misure correttive eventualmente necessarie.

Bilancio e modello gestionale

Il programma ISEC è istituito per il periodo 2007 – 2013 e ha una dotazione complessiva di circa 600 milioni di EUR, mentre 140 milioni di EUR sono riservati al programma CIPS. Nel biennio 2007 – 2009, la dotazione del programma ISEC è stata pari a **167 milioni di EUR**, mentre il programma CIPS ha ricevuto **46 milioni di EUR**. I programmi sono attuati tramite programmi di lavoro annuali, che fissano priorità tematiche e/o settoriali. L’attuazione avviene secondo la modalità della *gestione diretta centralizzata*, in virtù della quale tutta la programmazione e l’attività operativa è svolta dalla Commissione europea (CE), che ne assume la piena responsabilità.

Occorre rilevare che i fondi sono stati assegnati in funzione delle proposte presentate, piuttosto che secondo una distribuzione predefinita. Di conseguenza, la dotazione di bilancio non rispecchia necessariamente le priorità stabilite dalla Commissione nei suoi documenti di programmazione. Questa scelta è dettata anche dall’impossibilità di assegnare tutto il bilancio inizialmente previsto in determinati settori che hanno suscitato scarso interesse, per cui i fondi

¹ Decisione 2007/125/GAI, articolo 15, paragrafo 3, lettera c) e decisione 2007/124/CE, Euratom, articolo 14, paragrafo 3, lettera c), GU L 58 del 24.2.2007.

² Cfr. relazione del 21.9.2010.

sono stati redistribuiti ai settori dove le proposte erano più numerose. Ciò dimostra, da un lato, che la gestione del programma è sufficientemente flessibile per rispondere alle richieste di finanziamento; dall'altro, che non è sempre possibile far combaciare perfettamente i finanziamenti dell'UE con le priorità strategiche prestabilite. Mentre gli inviti a presentare proposte a titolo dei programmi CIPS e ISEC rispecchiano tali priorità, le dotazioni di bilancio effettive dipendono in ampia misura dalla tematica e dalla qualità delle proposte presentate.

Strumenti finanziari

I finanziamenti sono erogati principalmente tramite *sovvenzioni di azioni*, attribuite in base a inviti a presentare proposte. Vengono utilizzate tre tipologie di sovvenzioni, ossia:

- i) sovvenzioni di azioni per cofinanziare iniziative specifiche, attribuite tramite inviti a presentare proposte (IPP) a procedura aperta;
- ii) sovvenzioni di azioni attribuite tramite IPP a procedura ristretta, riservati a enti pubblici con cui sono state stipulate “convenzioni quadro di partenariato” (CQP);
- iii) sovvenzioni di funzionamento, destinate a sostenere le attività di organizzazioni non governative (ONG) a valenza europea.

Tra gli altri canali di erogazione dei fondi figurano: gli *appalti pubblici*, con inviti a presentare offerte a procedura aperta, e gli *accordi amministrativi* con il Centro comune di ricerca (CCR).

Le agenzie dell'UE, che sono sovvenzionate dall'UE, non hanno diritto di candidarsi a titolo dei summenzionati programmi per le attività di loro competenza, poiché si configurerebbe un doppio finanziamento. Tuttavia, EUROPOL è un'agenzia dell'UE soltanto dal 1° gennaio 2010 e prima di tale data, rientrando in un'altra tipologia di soggetto giuridico (intergovernativo), ha beneficiato di finanziamenti per realizzare una serie di progetti. Comunque, le agenzie dell'UE possono partecipare ai progetti, purché si assumano i propri costi.

2. SOSTEGNO FINANZIARIO

2.1. Attività

Nel biennio 2007 - 2009, i programmi hanno complessivamente sovvenzionato quasi **400 progetti** e finanziato circa **150 appalti** per un valore totale di **213 milioni di EUR**, di cui 167 milioni di EUR per il programma ISEC e 46 milioni di EUR per il programma CIPS. I finanziamenti sono stati destinati principalmente a circa 280 sovvenzioni di azioni, che hanno assorbito il 61% delle risorse totali, e ad approssimativamente 100 convenzioni CQP, che hanno ricevuto il 24% dei fondi. Gli appalti rappresentano circa il 10% dei fondi.

Natura delle attività

I programmi forniscono sostegno a un'*ampia gamma di attività*, che spaziano dalla formazione all'acquisto di attrezzature, dalla preparazione di pubblicazioni tecniche all'assistenza a operazioni di polizia transfrontaliere (comprese le squadre investigative comuni).

Per quanto riguarda il programma *ISEC*, i progetti tendono a concentrarsi in cinque settori principali:

- i) *strumenti e infrastrutture*, che rappresentano il risultato principale per il 22% dei progetti,
- ii) sostegno a *operazioni di contrasto della criminalità* (18%),
- iii) programmi di *formazione* (17%),
- iv) *pubblicazioni* (17%), e
- v) *conferenze* (14%).

Per quanto riguarda il programma *CIPS*,

- i) il 23% dei progetti ha una componente di *coordinamento e cooperazione operativi*,
- ii) il 15% si concentra sullo *sviluppo e sulla creazione di reti*,
- iii) il 49% dei progetti riguarda il *trasferimento di tecnologie e metodologia* e
- iv) un altro 44% concerne *attività di analisi*.

Coerenza con gli obiettivi e le priorità

Per il programma *ISEC*, la base giuridica individua quattro obiettivi, di cui due riferiti ad approcci operativi (l'elaborazione di metodi orizzontali di prevenzione della criminalità e lo sviluppo della cooperazione tra le autorità di contrasto e altri organismi) e due concernenti gruppi specifici di beneficiari (l'elaborazione delle migliori prassi in materia di protezione e sostegno dei testimoni e delle vittime di reati). Molti progetti si prefiggono più di un obiettivo, e la grande maggioranza si concentra sui metodi orizzontali di prevenzione della criminalità (il 79% dei progetti) e/o sulla cooperazione tra le autorità di contrasto e altri organismi (il 74%). Le tematiche della protezione delle vittime di reati e della protezione dei testimoni tendono a richiamare minore attenzione, poiché sono oggetto, rispettivamente, del 14% e del 3% dei progetti.

Il programma *CIPS* fa riferimento a sette obiettivi, che possono essere raggruppati in due grandi categorie: prevenzione e preparazione nei confronti dei rischi e gestione delle conseguenze. Tre quarti dei progetti sono connessi a entrambi gli obiettivi generali. Complessivamente, il 92% dei progetti riguarda la prevenzione e la preparazione, mentre il 63% si prefigge l'obiettivo della gestione delle conseguenze.

Entrambi i programmi sono caratterizzati da un *elevato livello di transnazionalità*: i progetti transnazionali rappresentano infatti l'80% dei progetti a titolo del programma *ISEC* e il 64% del *CIPS*. L'ottica transnazionale dei due programmi viene in genere molto apprezzata dalle parti interessate, che sottolineano l'importanza di avere la possibilità di sperimentare nuovi accordi di cooperazione oppure, in molti casi, di basarsi su una preesistente cooperazione di lunga data. Di fatto, dai sondaggi risulta che il 90% dei beneficiari prevede di *perseguire la cooperazione transnazionale in futuro*, a prescindere dall'eventuale ulteriore partecipazione ai programmi. Si tratta di un elemento positivo in quanto indicativo, da un lato, dell'impatto operativo dei programmi negli Stati membri e, dall'altro, del loro contributo alla definizione di un approccio transnazionale.

Categorie di destinatari

I programmi puntano a varie categorie di destinatari, che spaziano dagli agenti delle autorità di contrasto alle organizzazioni della società civile, dai ricercatori agli operatori del diritto.

Gli *agenti delle autorità di contrasto* costituiscono la principale categoria di destinatari, sia del programma ISEC che del CIPS, poiché rappresentano, rispettivamente, il 38% e il 41% dei partecipanti a progetti finanziati a titolo dei programmi. Relativamente al programma ISEC, altre importanti categorie di destinatari sono le *ONG e altre organizzazioni della società civile* (12% dei partecipanti) e i *funzionari statali in generale* (8%). Questi ultimi (in particolare quelli che lavorano per autorità che si occupano di sicurezza) costituiscono inoltre un'importante categoria di destinatari del programma CIPS (19%), seguita dai *rappresentanti del settore privato* (10%). Molti progetti finanziati dai due programmi erano rivolti contemporaneamente a diverse categorie di destinatari, il che ha permesso di *contribuire al potenziamento della comprensione reciproca e dello scambio di esperienze*. Al riguardo, assumono particolare rilevanza tre tipi di collegamenti:

- i) il collegamento autorità di contrasto – autorità giudiziarie, molto comune nei progetti ISEC;
- ii) il collegamento pubblico-privato, particolarmente ben sviluppato a titolo del programma CIPS, e
- iii) il collegamento pratica-mondo scientifico, pertinente per entrambi i programmi.

Per tutte queste categorie, le percentuali sopraindicate rispecchiano il numero e la qualità delle proposte effettivamente presentate nell'ambito degli inviti a presentare proposte.

Portata geografica

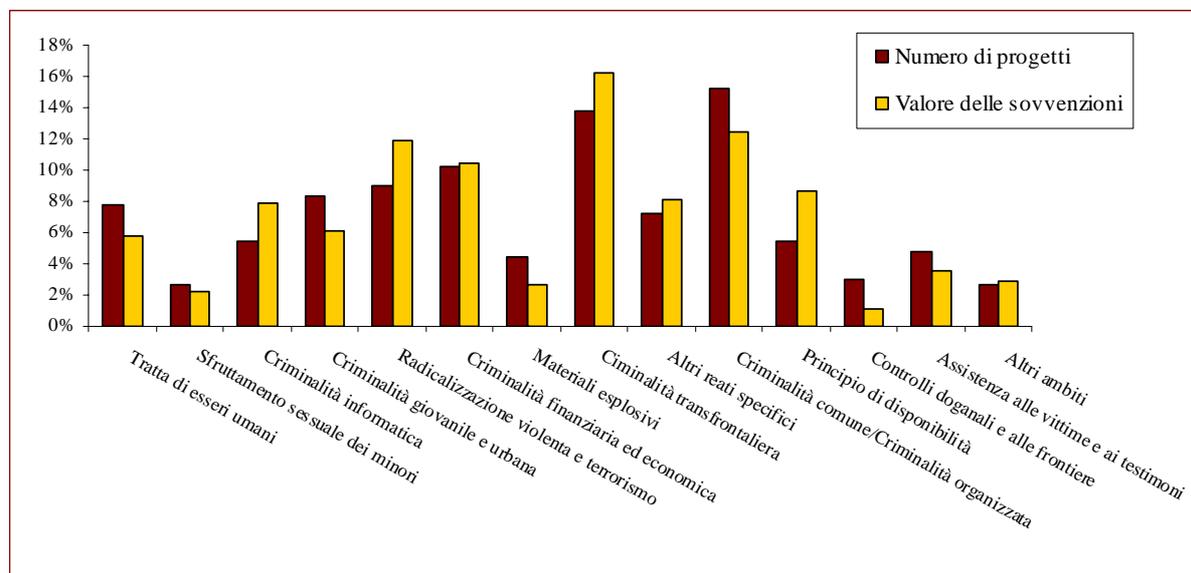
In generale, la distribuzione geografica dei progetti è assai disomogenea in quanto vede protagonisti un numero relativamente ridotto di paesi. Per quanto riguarda il programma *ISEC*, quattro paesi (Germania, Italia, Paesi Bassi e Regno Unito) rappresentano il 48% circa del totale dei progetti e il 51% del valore. La concentrazione risulta ancora maggiore per il programma *CIPS*, nel cui ambito due soli paesi (Italia e Spagna) rappresentano il 48% dei progetti e il 60% del valore.

La natura delle proposte presentate e approvate è uno dei fattori che contribuiscono a spiegare la distribuzione geografica delle iniziative ISEC/CIPS, soprattutto in termini di valore. Ad esempio, per quanto riguarda il programma ISEC, le azioni inerenti all'attuazione del trattato di Prüm (che talvolta comportano l'acquisto di attrezzature), al sostegno alle squadre investigative comuni o alla costituzione di reti complesse (per es. FIU.NET) tendono a richiedere sovvenzioni d'importo maggiore. Per quanto riguarda il programma CIPS, nella maggior parte dei casi l'entità dei progetti è correlata alla natura delle organizzazioni beneficiarie, ossia i progetti di maggiore portata sono in genere presentati da soggetti commerciali e/o istituti di ricerca, mentre i progetti promossi da soggetti pubblici sono in proporzione più modesti.

2.2. Congruità del sostegno finanziario dei programmi

Per quanto riguarda il programma ISEC, il diagramma seguente indica il livello d'intervento nei vari settori. Per il periodo in oggetto, le attività del programma corrispondono alle priorità e alle politiche dell'UE.

Figura 1: Sovvenzioni ISEC – Ripartizione per settore d'intervento dei 334 progetti finanziati



Nel 2008 l'UE ha adottato un'azione per il miglioramento della sicurezza degli esplosivi, in base alla quale sono stati finanziati molti progetti. In materia di minacce chimiche, biologiche, radiologiche e nucleari (CBRN), nel 2009 l'UE ha adottato un piano d'azione che costituisce la base per molte iniziative finanziate dal programma ISEC (progetti e studi). Data l'importanza strategica del piano d'azione CBRN, la Commissione si è impegnata a rendere disponibile per la sua attuazione un importo che può raggiungere fino a 100 milioni di EUR entro il 2013. Rivestono inoltre importanza strategica per l'UE le misure contro la radicalizzazione, come evidenziato dal piano d'azione dell'UE per combattere la radicalizzazione e dal forte accento posto su questo tema dal programma di Stoccolma.

Le priorità iniziali del programma ISEC sono state *riconfermate* nella comunicazione della Commissione del 22 novembre 2010 sulla *Strategia di sicurezza interna in azione* (la "Strategia di sicurezza interna") in quanto parte dei futuri obiettivi strategici e delle azioni prioritarie nel campo della sicurezza interna. La Commissione farà in modo che i programmi di lavoro futuri coincidano per quanto possibile con la strategia di sicurezza interna.

Inoltre, tali priorità corrispondono in ampia misura a quelle del piano d'azione dell'Aia e del piano d'azione di Stoccolma. Per quanto riguarda la lotta contro la criminalità organizzata, il programma ISEC ha promosso attività che hanno contribuito all'attuazione del "concetto strategico di lotta contro la criminalità organizzata", adottato dalla Commissione nel 2005 nell'ambito del piano d'azione dell'Aia. Ad esempio, nel maggio 2007 la Commissione ha deciso di proporre una serie di misure per migliorare il coordinamento della lotta alla criminalità informatica, sia tra autorità di contrasto che tra queste e il settore privato. Il programma ISEC ha quindi finanziato due progetti in materia di indagini sulla criminalità informatica e vari seminari e conferenze specializzate destinate agli agenti delle autorità di contrasto. Il programma ISEC ha finanziato la costituzione della coalizione finanziaria contro

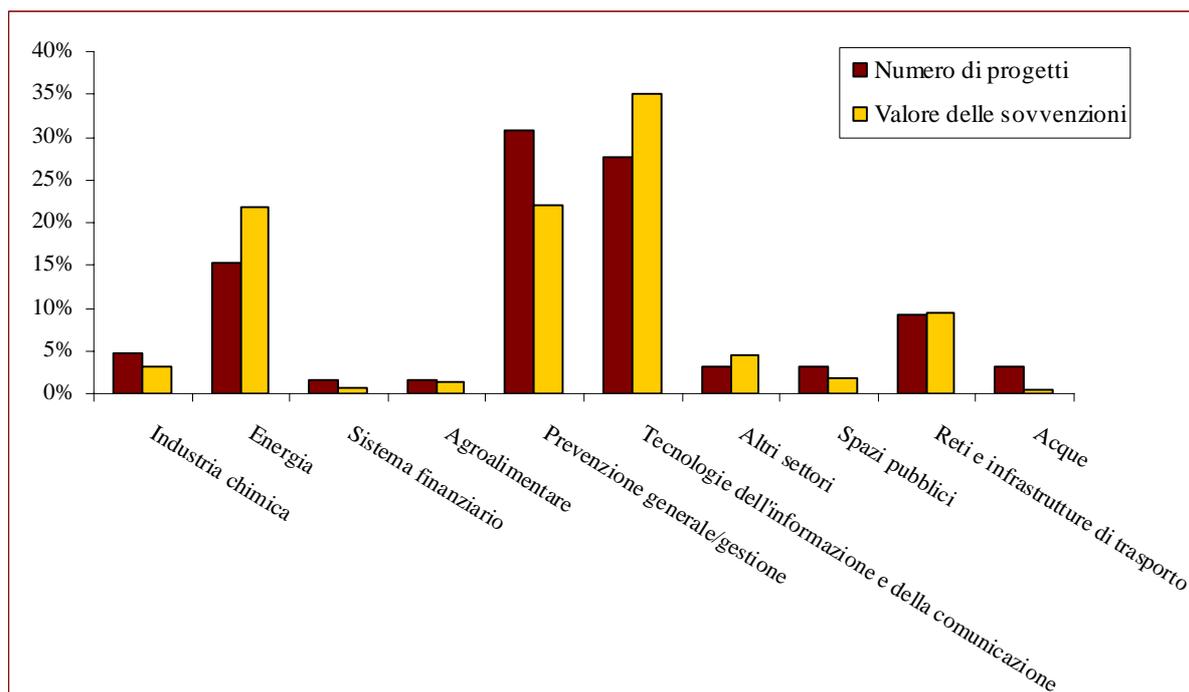
la pedopornografia, che permette alle società emittenti di carte di credito, agli organismi di contrasto e ai fornitori di servizi Internet di collaborare per eliminare la pedopornografia commerciale prendendo misure contro i sistemi di pagamento usati per finanziare queste operazioni illegali.

L'ambito del "principio di disponibilità", secondo cui le informazioni a disposizione delle autorità di contrasto di uno Stato membro devono essere accessibili anche alle omologhe autorità degli altri Stati membri, ha ispirato meno progetti del previsto. La spiegazione di ciò è data dal fatto che la presente relazione tratta il periodo 2007-2009, corrispondente al periodo iniziale di attuazione della decisione di Prüm³ (termine ultimo di attuazione agosto 2011). Non si possono ancora trarre conclusioni definitive sull'incidenza dei finanziamenti ISEC in questo settore, in particolare poiché la decisione di Prüm è stata adottata soltanto a giugno 2008 e poiché i pertinenti progetti sovvenzionati sono attualmente in corso. Un'analisi preliminare indica tuttavia che il programma ISEC sta sostenendo l'attuazione della decisione di Prüm.

Come riaffermato nella Strategia di sicurezza interna, la cooperazione di polizia transfrontaliera, e in particolare la creazione di squadre investigative comuni, sono e continueranno ad essere importantissime per la lotta contro la criminalità organizzata.

Per quanto riguarda il programma CIPS, il livello d'intervento nei vari ambiti è il seguente:

Figura 2: Sovvenzioni CIPS – Ripartizione per settore d'intervento dei 65 progetti finanziati



³ Decisione 2008/615/GAI del Consiglio, del 23 giugno 2008, sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera.

La ripartizione corrisponde alle priorità e alle politiche decise nel campo della protezione delle infrastrutture critiche⁴ e confermate nel programma di Stoccolma. La comunicazione della Commissione del 22 novembre 2010 ha ribadito l'importanza globale della protezione delle infrastrutture critiche, soprattutto per i settori dell'energia, dei trasporti e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

La Commissione farà in modo che i programmi di lavoro futuri in tale campo rimangano rigorosamente allineati alla strategia di sicurezza interna.

3. RISULTATI: PRINCIPALI REALIZZAZIONI

3.1. Dati ed esempi

In generale, i progetti sostenuti dai due programmi sono *ampiamente efficaci nella realizzazione dei risultati previsti*. Tuttavia, si prevede che per circa i due terzi dei progetti non saranno utilizzati tutti i fondi a disposizione, principalmente a causa di una iniziale stima in eccesso dei costi, ma anche perché alcune attività sono state annullate. È inoltre probabile che le procedure amministrative per la presentazione delle proposte - relativamente lunghe - che solitamente non sono allineate alle procedure amministrative finanziarie degli Stati membri abbiano inciso negativamente sul numero complessivo di proposte ricevute. Di conseguenza, *entrambi i programmi presentano ogni anno una situazione di sottoutilizzazione dei rispettivi stanziamenti di pagamento*.

Ciò detto, i **risultati** perseguiti e raggiunti rispecchiano la varietà dei progetti finanziati e spaziano dai risultati operativi (ad es.: arresti, confische ecc...) a esiti meno tangibili quali la sensibilizzazione e l'elaborazione di nuove impostazioni. Le tipologie più comuni dei risultati conseguiti sono lo *sviluppo e l'adozione di nuovi strumenti e metodologie, quali le banche dati*, e la *diffusione delle buone prassi*, ma molti progetti hanno contribuito anche a *promuovere la conoscenza di questioni e/o soluzioni specifiche*. Inoltre, anche la maggiore comprensione reciproca delle politiche e dei sistemi giuridici e amministrativi dei vari SM, pur rappresentando raramente un obiettivo primario, costituisce un 'prodotto secondario' diffuso e ampiamente apprezzato di molti progetti. In certi casi, i progetti con orientamento operativo hanno raggiunto risultati molto tangibili (v. esempi infra). Complessivamente, il *grado di conseguimento dei risultati è ampiamente soddisfacente*, essendo conforme alle aspettative nel 60% dei casi e superiore alle attese nel 34% dei progetti.

Esempi dei risultati conseguiti dai progetti in vari settori

Cooperazione di polizia. Un'operazione doganale congiunta tra diversi paesi ha portato alla confisca di 4,5 tonnellate di cocaina. Un altro progetto ha sostenuto un'operazione internazionale contro la tratta dei minori. L'operazione non è ancora conclusa, ma a metà 2010 risultavano già incriminati 26 dei circa 90 indagati. Un'altra operazione analoga condotta contro bande dell'Europa orientale implicate nell'immigrazione clandestina ha portato all'arresto di circa 90 persone.

Comprensione reciproca. Si tratta di solito di un prodotto secondario, che costituisce comunque un risultato importante. Ad esempio, i progetti di costituzione di reti (quali la rete ATLAS delle unità antiterrorismo europee e la rete delle unità di indagine finanziaria-FIU) hanno significativamente

⁴ Ad esempio EPCIP, direttiva 2008/114/CE del Consiglio, dell'8 dicembre 2008, relativa all'individuazione e alla designazione delle infrastrutture critiche europee e alla valutazione della necessità di migliorarne la protezione.

contribuito a una maggiore conoscenza dei diversi sistemi e dei quadri giuridici dei vari Stati membri. In questi casi, dai primi contatti e tentativi di costituzione di reti sono scaturite solide strutture permanenti. Lo stesso vale, nel campo del terrorismo, per gli studi realizzati su tematiche inerenti alla radicalizzazione.

Cooperazione transfrontaliera. Un esempio di **squadra investigativa comune** è dato dal progetto “*COSPOL FII*”, che si propone di fronteggiare la migrazione irregolare dall’Europa orientale e di smantellare le organizzazioni criminali coinvolte. Il progetto si articolava in quattro operazioni con interventi coordinati in 10 paesi, che hanno portato a oltre 90 arresti, all’intercettazione di immigrati clandestini alle frontiere esterne dell’UE, e alla confisca di contanti, veicoli, documenti falsi, attrezzature ecc. Un esempio di attività transfrontaliere coordinate finalizzate al contrasto del traffico illecito di stupefacenti è dato dal progetto “*MAOC-N*” (Centro di analisi e operazioni marittime – Narcotici) che dal 2007 ha contribuito al sequestro di 52 tonnellate di cocaina e 47 tonnellate di canapa indiana. Inoltre, nell’ambito **dell’intelligence e della condivisione delle informazioni** sono stati conseguiti risultati importanti mediante i vari progetti inerenti al trattato di Prüm, quali “*Attuazione di Prüm nella normativa dell’UE*”, “*Sviluppo di applicazioni informatiche atte a consentire e migliorare lo scambio e il raffronto automatizzati dei dati relativi al profilo del DNA*” e “*Ampliamento dell’interfaccia di comunicazione nazionale NG SIS IP*”.

Assistenza alle vittime. Il progetto “*Rete di sostegno alle vittime di reati*” ha creato 15 centri in tutto il paese che finora hanno effettuato circa 37 000 interventi (assistenza legale, sostegno psicologico ecc...). Il progetto analogo “*Attuazione di messaggi a favore di un sistema integrato di sorveglianza nei casi di violenza domestica e di genere*” ha contribuito efficacemente alla prevenzione della violenza di genere. Le statistiche indicano una riduzione significativa delle vittime della violenza di genere in ogni paese.

Sensibilizzazione delle parti interessate e dei responsabili delle politiche su temi specifici. Numerosi progetti hanno riguardato essenzialmente l’organizzazione di conferenze, forum e convegni, talvolta con cadenza annuale. Tra gli esempi si citano i simposi internazionali per le squadre di indagine sugli ordigni esplosivi e per il personale incaricato della bonifica, i forum sulla criminalità informatica e i corsi estivi sulla lotta alla corruzione. In questa categoria di risultati figurano anche gli studi volti a promuovere la conoscenza di temi specifici. Tra i più corposi si citano alcuni studi del CCR: i) lo studio su “*Individuazione e valutazione delle infrastrutture critiche europee*” e ii) quello sul “*Programma di valutazione dell’individuazione del traffico illecito di materiale radioattivo*”.

Il programma CIPS ha finanziato le azioni preparatorie per la creazione e il funzionamento della **Rete informativa di allarme sulle infrastrutture critiche** (CIWIN). A tal fine è stato destinato un importo di 0,7 milioni di EUR tramite appalti pubblici.

Impatto. La maggioranza dei progetti finanziati dai due programmi è ancora in fase di attuazione o è stata appena portata a termine, e quindi la valutazione dell’impatto ha forzatamente carattere provvisorio. L’impatto più diffuso risulta essere la realizzazione di **un’evoluzione delle prassi/procedure operative** (prevista nell’87% dei progetti), ma la maggioranza dei progetti dovrebbe realizzare anche un **effetto di potenziamento delle capacità** e contribuire a **dare forma al dibattito sulle politiche**. Riveste particolare importanza il contributo di molti progetti all’**attuazione di specifiche politiche o normative dell’UE**. Tra queste figurano la decisione di Prüm (ampio sostegno da parte di ISEC), la decisione quadro del Consiglio sulla violenza contro i minori⁵ (sostegno tramite studi e progetti operativi), la

⁵ Decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio, del 22 dicembre 2003, relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile.

decisione sull'informazione finanziaria⁶ (sostegno tramite il finanziamento di FIU.NET)⁷ e il programma europeo per la protezione delle infrastrutture critiche⁸ (cui hanno contribuito diversi progetti CIPS).

Sostenibilità. Il 70% dei beneficiari di una sovvenzione ritiene sia difficile garantire la sostenibilità dei risultati del loro progetto se dovessero venir meno ulteriori assegnazioni di fondi dell'UE. Questo a causa prevalentemente della recente crisi finanziaria che sta mettendo a rischio i *bilanci di molti enti pubblici* e che potrebbe impedire la spesa necessaria per mantenere e/o migliorare quanto è stato realizzato con il sostegno dei due programmi.

Visibilità e reputazione. ISEC, e soprattutto CIPS, sono *assai noti negli ambiti professionali interessati*, anche se circa un quarto degli intervistati ritiene che le informazioni sui programmi siano ancora scarse e che non giungano al pubblico potenzialmente interessato. Le giornate informative organizzate nel 2008 e 2009 hanno contribuito a diffondere informazioni sui due programmi anche se i beneficiari hanno auspicato maggiori attività di sensibilizzazione.

Problematiche relative all'attuazione

Circa il 75% dei progetti esaminati ha incontrato difficoltà di vario tipo nel corso dell'attuazione, che hanno inciso in misura variabile sul raggiungimento dei risultati pianificati; si sono ad esempio verificati ritardi nell'approvazione dei progetti e nel perfezionamento delle convenzioni di sovvenzione che hanno avuto ripercussioni sulla *pianificazione delle risorse e sul calendario di esecuzione* dei beneficiari. Tra le altre difficoltà incontrate dai beneficiari figurano i costi maggiorati / imprevisti, l'impegno non ottimale dei partner del progetto, ipotesi di lavoro sbagliate e altre variazioni intervenute nel corso dell'attuazione che hanno imposto la revisione delle attività e/o dei risultati pianificati.

3.2. Congruità dei risultati del programma

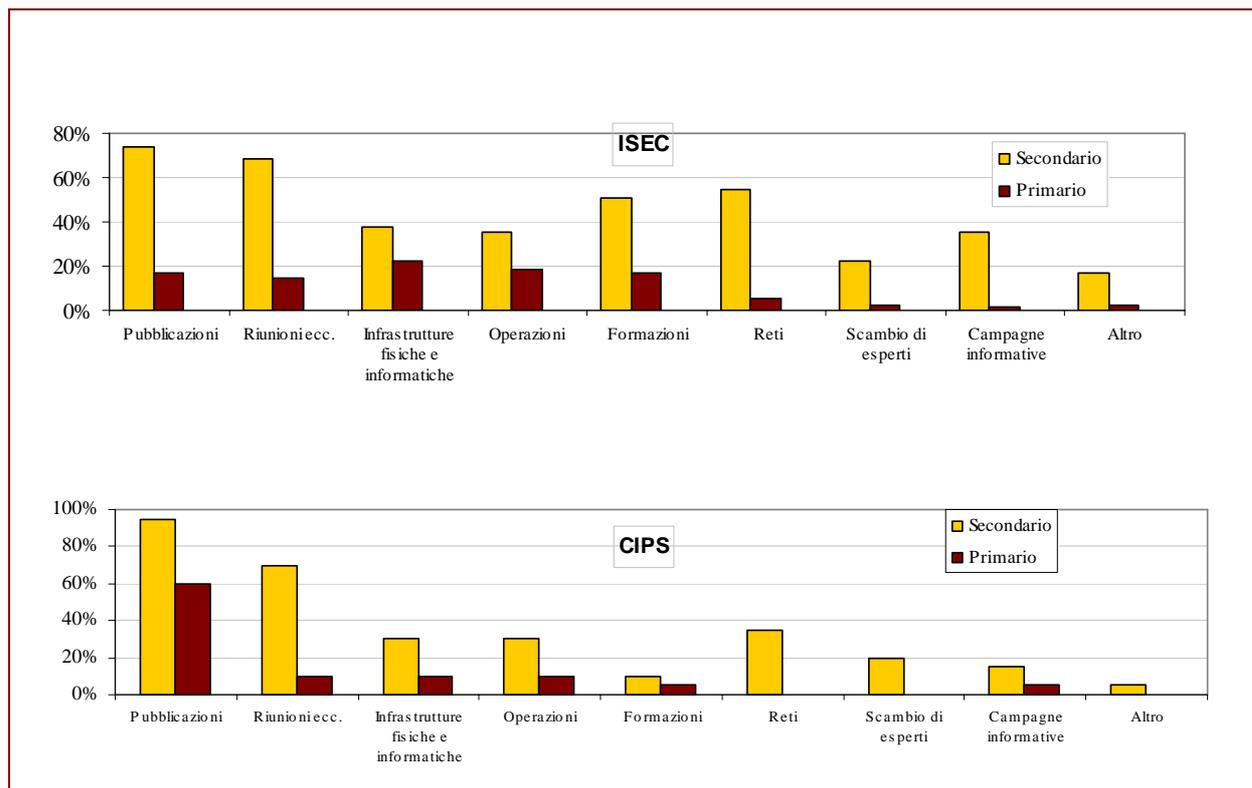
Si può ragionevolmente affermare che i programmi ISEC e CIPS hanno conseguito i risultati auspicati. Il grafico sotto riportato illustra i vari risultati, in termini di risultato primario (auspicato) o secondario (spin-off).

⁶ Direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo.

⁷ FIU.NET è una rete telematica decentrata sicura tra unità di informazione finanziaria all'interno dell'UE per lo scambio di dati. Promuove la cooperazione e consente alle unità di informazione finanziaria di scambiarsi informazioni di intelligence in modo rapido, sicuro ed efficace. Scopo principale di tale cooperazione è promuovere la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

⁸ Comunicazione della Commissione del 12 dicembre 2006 relativa a un programma europeo per la protezione delle infrastrutture critiche, COM(2006) 786 definitivo.

Figura 3: Classificazione dei risultati dei progetti ISEC e CIPS



Le percentuali indicano la quota di progetti che hanno conseguito quel determinato risultato.

I risultati secondari possono essere multipli, quindi il totale non corrisponde a 100%.

Tramite il programma ISEC la Commissione contribuisce ai seguenti obiettivi:

- la piena attuazione da parte degli Stati membri della decisione di Prüm (decisione 2008/615/GAI e decisione del Consiglio 2008/616) sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera;
- il miglioramento della cooperazione in materia di attività di contrasto tramite la creazione e lo sviluppo operativo dei centri di cooperazione di polizia e doganale⁹;
- l'attuazione del piano dell'UE 2005 – 2009 sulle migliori prassi, le norme e le procedure per la lotta e la prevenzione della tratta di esseri umani tramite progetti volti a promuovere lo scambio di buone pratiche e di informazioni, studi e ricerche sui vari aspetti del fenomeno, campagne di sensibilizzazione, formazione, raccolta di dati e forme potenziate di cooperazione internazionale;
- la lotta alla criminalità informatica e agli abusi sessuali online su minori, tramite progetti sulle tecniche investigative in materia di criminalità informatica, campagne di sensibilizzazione sulla protezione delle vittime minorenni, l'istituzione dello scambio internazionale delle migliori prassi e del know-how;

⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - Rafforzare la cooperazione di polizia e doganale nell'Unione europea, COM (2004) 376 definitivo.

- la promozione di metodi orizzontali di prevenzione della criminalità tramite iniziative imperniate sullo scambio delle migliori pratiche, ricerche e studi in materia di tecniche di prevenzione dei reati; trasferimento di conoscenze e cooperazione operativa in materia di prevenzione della criminalità;

- la prevenzione e la lotta contro la criminalità finanziaria, compreso il riciclaggio di denaro e le frodi, e la promozione di tecniche investigative in ambito finanziario tramite riunioni di esperti finalizzate allo scambio delle migliori prassi e delle informazioni, e alla cooperazione operativa; programmi di formazione in materia di analisi finanziaria nonché studi e ricerche sulle nuove tipologie di reati finanziari e sulle relative tecniche;

- la creazione di squadre investigative comuni nell'ambito della lotta alla criminalità organizzata transfrontaliera.

Tramite il programma CIPS, la Commissione contribuisce in vari modi all'attuazione del *programma europeo per la protezione delle infrastrutture critiche (EPCIP)*¹⁰, nonché delle norme settoriali dell'UE quali la direttiva del Consiglio relativa all'individuazione e alla designazione delle infrastrutture critiche europee e alla valutazione della necessità di migliorarne la protezione¹¹.

Entrambi i programmi ISEC e CIPS hanno avuto maggiore successo nell'affrontare le inadeguatezze infrastrutturali – quali l'interconnessione tra forze degli Stati membri nel contesto della decisione di Prüm e/o SIENA¹² – che nel sostenere la cooperazione operativa di polizia. Tuttavia, questo squilibrio non si affronta modificando gli attuali obiettivi del programma, bensì riflettendo a fondo sulle soluzioni procedurali e amministrative che possono rispondere agli obiettivi dei programmi, alle esigenze strategiche e alle richieste delle parti interessate in modo integrato e armonico, tenendo conto delle risorse umane a disposizione e nel rispetto delle disposizioni finanziarie.

4. MIGLIORAMENTO DELL'ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA

Sulla scorta delle risultanze sopra esposte, si può affermare che l'attuazione di entrambi i programmi ha avuto buon esito. Poiché i meccanismi attuativi sono fondamentali per il successo del programma, la presente sezione tratta gli aspetti operativi che la Commissione ovvero le parti interessate ritengono sia importante migliorare e illustra alcune modifiche positive già introdotte.

1. È necessario mettere i potenziali richiedenti in condizione di pianificare con maggiore efficacia la loro partecipazione agli inviti a presentare proposte (IPP); ciò riguarda l'attivazione delle risorse umane necessarie per preparare la proposta e soprattutto assicurarsi il cofinanziamento. A tal fine la Commissione **migliorerà la pianificazione dei suoi IPP** provvedendo alla loro pubblicazione conformemente a quanto previsto dal programma di lavoro annuale. Grazie a questa informazione i potenziali richiedenti potranno preparare le loro proposte in funzione delle date comunicate e della propria programmazione. In termini

¹⁰ COM(2006) 786 definitivo.

¹¹ Direttiva 2008/114/CE del Consiglio.

¹² SIENA sostiene le iniziative europee relative alle infrastrutture informatiche distribuite (DCI) e la Commissione europea nell'opera di realizzazione della tabella di marcia per le infrastrutture telematiche del futuro rispondenti alle esigenze delle iniziative europee e nazionali.

più generali, occorre adoperarsi per *migliorare la calendarizzazione degli IPP*, onde evitare che vengano organizzati inviti troppo ravvicinati tra loro, oppure con termini che cadono negli ultimi mesi dell'anno, ai quali gli enti pubblici non sono assolutamente in grado di rispondere. In altre parole, occorre un maggiore impegno a livello di pianificazione iniziale e per rispettarla.

In relazione a ciò, le *giornate informative* organizzate nel 2008 e 2009 hanno contribuito a diffondere informazioni sui due programmi e in particolare a migliorare la comprensione di aspetti pratici dell'IPP quali l'esecuzione del progetto, gli aspetti finanziari ecc. Tuttavia, si riconosce che le trasferte a Bruxelles comportano investimenti non indifferenti di tempo e denaro che limitano inevitabilmente la partecipazione dei richiedenti potenzialmente interessati di tutta l'UE. Al riguardo, si potrebbero conseguire migliori risultati tramite *l'organizzazione di un certo numero di giornate informative in singoli paesi*. Conformemente all'esigenza di un maggiore coinvolgimento degli SM nelle attività dei due programmi, le *giornate informative dovrebbero essere organizzate in stretta collaborazione con le autorità nazionali*, alle quali dovrebbe essere chiesto di diffondere le informazioni negli ambienti interessati, inviare gli inviti alle parti interessate selezionate e fornire il supporto logistico.

2. Revisione del bilancio del progetto. La prassi iniziale che consisteva nel rivedere ampiamente i bilanci proposti dai richiedenti nella fase intercorrente tra la comunicazione dell'attribuzione e il perfezionamento delle convenzioni di sovvenzione assorbiva molto tempo e allungava di conseguenza i tempi complessivi di trattamento. Tale prassi di revisione dei bilanci delle proposte non è priva di merito, poiché in passato ha consentito di ricondurre alcune voci a livelli più realistici e/o di individuare costi non ammissibili, soprattutto in considerazione del fatto che circa 2/3 dei bilanci dei progetti è sovrastimata. Tuttavia, considerazioni di efficacia rispetto ai costi inducono ad accelerare la procedura e addirittura a mutarne radicalmente l'impostazione. *Nel 2010 è stato introdotto un nuovo meccanismo* che affronta la problematica: l'esame del bilancio si svolge ormai nella fase di valutazione, cosicché contestualmente alla decisione relativa all'accettazione del progetto i beneficiari sono informati anche in merito alla qualità e allo status del loro bilancio. Al richiedente la Commissione (che non si limita a rilevare errori o incongruenze) propone modifiche che, se accettate, verranno incorporate nella convenzione di sovvenzione, la quale può quindi essere inviata *nel giro di alcuni giorni/alcune settimane* (e non più di mesi, come avveniva secondo la prassi iniziale sopra descritta). L'intera procedura di valutazione consente attualmente di concludere impegni con i beneficiari *entro 6 mesi* dal termine dell'invito a presentare proposte, rispetto ai 12 mesi del 2008 e ai 10 del 2009.

Consapevole del fatto che un periodo di 6 mesi è comunque lungo per l'approvazione dei progetti, in particolare per quelli di minore entità, e che può incidere sulla disponibilità del cofinanziamento dello Stato membro, la Commissione sta studiando le modalità atte a consentire *l'ulteriore riduzione dei tempi di trattamento* nonché a facilitare l'esecuzione delle attività del programma conformemente alle attese delle parti interessate e rispondendo all'esigenza di migliore coordinamento con la programmazione finanziaria all'interno degli Stati membri. In tale contesto, la Commissione ha organizzato inviti specifici a presentare proposte in alcuni settori e sta esaminando la possibilità di autorizzare procedure semplificate tramite la firma di **convenzioni quadro** con specialisti o amministrazioni nazionali per agevolare il finanziamento di progetti in ambiti specializzati.

In futuro la Commissione studierà inoltre se sia realizzabile l'ulteriore semplificazione della procedura di domanda, in particolare per quanto riguarda i bilanci. Lo scopo è quello di

introdurre il concetto di *somme forfettarie* per le voci del bilancio comprendenti molte piccole sottovoci, per le quali è praticamente impossibile acquisire informazioni dettagliate ex ante. Inoltre, ogniqualvolta i progetti prevedono lo svolgimento di talune tipologie di attività standard, ad esempio seminari e conferenze, si dovrebbe poter fare ricorso ai *tassi fissi* (ossia un determinato importo per partecipante/giorno).

3. Sistema di controllo. L'attuale mancanza di un meccanismo di sorveglianza del progetto non consente l'adozione tempestiva di misure correttive. La modifica delle convenzioni di sovvenzione al fine di inserirvi l'obbligo per i beneficiari di presentare periodiche *relazioni di controllo* è stata discussa e potrebbe essere adottata a decorrere dal 2011. Per raggiungere lo scopo previsto senza costituire un onere eccessivo per i richiedenti, tali relazioni dovranno essere *documenti* relativamente *brevi, imperniati* soprattutto *su aspetti sostanziali* e presentati con *cadenza ben precisa* (ad esempio annuale). Onde evitare che tale obbligo si trasformi in mero adempimento amministrativo, l'esame delle relazioni di controllo dovrebbe *essere effettuato da funzionari della Commissione o esperti delegati*. Dovrebbero essere previste tra l'altro *visite nelle sedi dei beneficiari* per avere una migliore visione di quanto è in corso/viene sviluppato/realizzato. Inoltre, il rappresentante della Commissione potrebbe eventualmente discutere delle difficoltà incontrate dai beneficiari e consigliarli di conseguenza.

4. Contenuto informativo del sito web. È opinione diffusa che il sito web della DG HOME sia poco informativo, e tale giudizio riguarda anche la sezione 'Finanziamento' che dovrebbe dare informazioni sui programmi ISEC e CIPS. Per entrambi i programmi il materiale a disposizione consiste fondamentalmente nei bandi degli IPP e nel programma di lavoro annuale. Al riguardo, risultano particolarmente utili i seguenti due progetti.

Pubblicazione tempestiva dei risultati degli IPP sul sito web. Gli SM considerano importante pubblicare tempestivamente i risultati degli IPP, poiché ritengono che ciò contribuisca in modo significativo ad aumentare la trasparenza nella gestione dei due programmi. Tecnicamente, la realizzazione è assai semplice, poiché si tratta semplicemente di caricare un documento preesistente.

Pubblicazione sul sito web di informazioni sui progetti e sui beneficiari. Molti beneficiari considerano utile questo tipo di informazioni, poiché consentirebbe di individuare più agevolmente *potenziali partner* per la presentazione di domande nonché di rilevare eventuali sinergie o sovrapposizioni. Dal punto di vista pratico, ciò si potrebbe realizzare inserendo nel sito web della DG HOME *una banca dati dei progetti*, contenente informazioni su determinati aspetti quali l'identità del beneficiario, la descrizione del progetto, il tipo di attività svolte, i paesi partecipanti ecc. Attualmente esiste un prototipo di banca dati contenente tali elementi. La Commissione prevede di caricare sul sito web queste utili informazioni nel 2011.

5. La gamma di *strumenti a disposizione* è ampiamente sufficiente a consentire di realizzare le finalità dei due programmi e lo stesso vale per gli stanziamenti di bilancio riservati ai vari strumenti. Nondimeno, risultano opportune alcune modifiche in riferimento ai seguenti due strumenti ISEC.

- ***Cessazione delle convenzioni di funzionamento ISEC.*** Si tratta di uno strumento che non ha avuto successo, con una sola convenzione di funzionamento attribuita in un triennio. Questo a fronte di considerevoli costi in termini di risorse umane dedicate all'esame delle domande. I dati disponibili indicano che solo una minoranza di ONG è in condizione di soddisfare i criteri di ammissibilità e di attribuzione, e quindi si può prevedere che anche in

futuro l'interesse suscitato sarà scarso. È pertanto certamente *indicato cessare gli IPP per sovvenzioni di funzionamento*.

- **Miglioramento del concetto di partenariato quadro.** Il principio di 'convenzione quadro di partenariato' è apprezzato da tutte le parti interessate, e tanto i beneficiari quanto i rappresentanti degli SM sono praticamente unanimi nel sottolineare quanto sia importante stabilire rapporti a lungo termine con l'Unione europea. Tuttavia, il giudizio sulle modalità operative attuali è in generale meno positivo e si ha l'impressione che la convenzione quadro di partenariato non si distingua dalle sovvenzioni per azioni standard. Nel 2010 sono stati apportati alcuni miglioramenti (ad esempio, semplificazione dei moduli di domanda, maggiori possibilità di ricorso ai subcontraenti).

Occorre mettere a punto una versione 'migliorata' della convenzione quadro di partenariato, che consenta maggiore flessibilità per quanto riguarda il tipo di attività da svolgere e l'utilizzo delle risorse. Questo strumento potrebbe essere riservato ai progetti promossi da un gruppo di organizzazioni del settore pubblico disposte a svolgere una serie di indagini transfrontaliere e che potrebbero essere debitamente preselezionate come partner. La maggiore flessibilità dovrebbe esprimersi in clausole contrattuali che permettono espressamente di:

- i) definire in termini generali l'ambito di attività, in modo da consentire il rapido adeguamento all'evolversi delle esigenze,
- ii) definire in termini altrettanto generali le voci del bilancio, in modo da agevolare la riassegnazione delle risorse,
- iii) stabilire in modo indicativo la ripartizione dei finanziamenti tra i partner, anche qui per agevolare l'adeguamento in funzione delle esigenze, nonché
- iv) avere la possibilità di modificare liberamente l'elenco del personale che partecipa alle operazioni.

5. PROSPETTIVE PER IL FUTURO

Finora, il sostegno finanziario a titolo dei programmi ISEC e CIPS ha interessato tutta una serie di settori d'intervento. Tale sostegno sottolinea la crescente importanza assunta dalle politiche dell'Unione nel settore Libertà, sicurezza e giustizia con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona e gli orientamenti forniti dal programma di Stoccolma e dal relativo piano d'azione. La recente comunicazione della Commissione del 22 novembre 2010 dal titolo "*La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: cinque tappe verso un'Europa più sicura*" propone, per il prossimo quadriennio, cinque obiettivi strategici per la sicurezza interna, per ognuno dei quali indica azioni concrete. Questa comunicazione, in particolare, orienterà le priorità ai fini del sostegno finanziario da parte dell'Unione entro il quadro dei vigenti programmi ISEC e CIPS.

Sulla scorta del ragionevole successo riscontrato da entrambi i programmi, la Commissione propone di proseguirli per il rimanente periodo fino a fine 2013 senza modifica delle attuali basi giuridiche, di affrontare allo stesso tempo le problematiche evidenziate nella relazione di valutazione nonché di migliorare la procedura di approvazione delle sovvenzioni e l'iter di valutazione al fine di migliorare l'utilizzazione degli stanziamenti dei due programmi e di stimolare la presentazione di progetti di alto livello qualitativo.

Tuttavia, in vista del prossimo quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020 e delle nuove sfide che dovranno essere fronteggiate con risorse umane limitate, sarà necessario prendere in considerazione nuove impostazioni. La Commissione sta attualmente riflettendo sulla futura organizzazione del finanziamento dell'UE nel settore Affari interni, in particolare per quanto riguarda le priorità di finanziamento, i meccanismi attuativi e le dotazioni di bilancio. In sede di esame delle varie opzioni relative al finanziamento dell'UE a decorrere dal 2014, occorrerà tener conto della preziosa esperienza acquisita con i programmi ISEC e CIPS, comprese le soluzioni individuate per ovviare alle carenze emerse nella fase di attuazione di tali programmi. Per ora la Commissione intende proseguire l'attuazione dei programmi attuali tenendo conto della presente relazione di valutazione e concentrandosi sulle nuove priorità strategiche nel settore Affari interni stabilite in particolare nella sua comunicazione intitolata "*La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: cinque tappe verso un'Europa più sicura*", nella misura in cui tali priorità non rientrano in altri meccanismi di finanziamento e altri programmi settoriali.