



Bruxelles, 10.1.2018  
COM(2018) 3 final

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

**Valutazione intermedia del regolamento (UE) n. 250/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, che istituisce un programma per la promozione di azioni nel settore della tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea (programma Hercule III) e che abroga la decisione n. 804/2004/CE**

{SWD(2018) 3 final}

## 1. Introduzione

La Commissione europea sta compiendo una riflessione sul tipo di bilancio necessario per l'Europa del futuro<sup>1</sup>. Una spesa efficiente e adeguata del bilancio dell'Unione, anche negli Stati membri, è un elemento fondamentale per infondere fiducia nei cittadini dell'UE e per accrescere la solidità e il valore aggiunto del progetto europeo. Il programma Hercule risponde a tale obiettivo, essendo espressamente destinato a tutelare gli interessi finanziari dell'UE.

L'attuale programma Hercule III, gestito dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) all'interno della Commissione, è stato istituito dal regolamento (UE) n. 250/2014<sup>2</sup> (di seguito "regolamento"). L'obiettivo generale del programma consiste nel "*tutelare gli interessi finanziari dell'Unione migliorando in tal modo la competitività dell'economia dell'Unione e garantendo la protezione del denaro dei contribuenti*"<sup>3</sup>, mentre il suo obiettivo specifico è quello di "*prevenire e contrastare la frode, la corruzione e qualsivoglia altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione*"<sup>4</sup>.

Il regolamento prevede che la Commissione effettui una valutazione intermedia del programma (articolo 13, paragrafo 2, lettera a)). I servizi della Commissione hanno elaborato un documento di lavoro dei servizi della Commissione sulla valutazione intermedia del programma Hercule III, che ne illustra in dettaglio le conclusioni. Poiché il regolamento prevede una valutazione indipendente, il documento di lavoro dei servizi della Commissione si è avvalso di uno studio realizzato da un contraente esterno. Le conclusioni dettagliate della valutazione e la metodologia seguita sono descritte nel documento di lavoro dei servizi della Commissione.

Tenuto conto delle prescrizioni dell'articolo 13 del regolamento e del programma "Legiferare meglio" della Commissione, la valutazione verte su sei settori: la pertinenza di tutti gli obiettivi del programma; la coerenza interna ed esterna del programma con altri interventi dell'UE; l'efficacia nel conseguimento dei suoi obiettivi e dei risultati attesi; l'impiego efficiente delle risorse; il valore aggiunto europeo del programma e la sostenibilità, ossia gli effetti delle azioni di Hercule III una volta ultimate. La valutazione accenna altresì al contributo del programma alle priorità dell'Unione in materia di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

La valutazione copre la prima metà della durata settennale del programma Hercule III, dal 1° gennaio 2014 (data di entrata in vigore del regolamento) a giugno 2017.

---

<sup>1</sup> Commissione europea, Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE, COM(2017) 358 del 28 giugno 2017.

<sup>2</sup> Regolamento (UE) n. 250/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, che istituisce un programma per la promozione di azioni nel settore della tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea (programma Hercule III) e che abroga la decisione n. 804/2004/CE (GU L 84 del 20 marzo 2014).

<sup>3</sup> Articolo 3 del regolamento (UE) n. 250/2014.

<sup>4</sup> Articolo 4 del regolamento (UE) n. 250/2014.

## **2. Elementi salienti del programma Hercule III**

La dotazione di bilancio di Hercule III è pari a 104,9 milioni di EUR per il periodo 2014-2020. I beneficiari ammissibili<sup>5</sup> del programma sono le amministrazioni nazionali o regionali degli Stati membri nonché gli istituti di ricerca e di insegnamento e gli organismi senza scopo di lucro.

Il programma è attuato sulla base di cicli annuali conformemente ai programmi di lavoro adottati dalla Commissione. Hercule III fornisce sostegno finanziario per i) assistenza tecnica (almeno il 70% del bilancio del programma) destinata ad azioni quali l'acquisto di materiale tecnico e strumenti informatici, la promozione della cooperazione transfrontaliera e il sostegno a operazioni comuni, gli scambi di personale, lo sviluppo di banche dati per gli Stati membri e l'OLAF e la fornitura di accesso a tali banche dati, ii) formazione (al massimo il 25% del bilancio del programma) destinata ad azioni quali conferenze e seminari per garantire lo scambio transfrontaliero di esperienze e migliori pratiche, attività di formazione in materia di informatica forense e sviluppo di attività di ricerca e studi emblematici e iii) qualsiasi altra azione che rientri nell'ambito di applicazione dei programmi (non oltre il 5% del bilancio). Il programma fornisce un sostegno finanziario sotto forma di sovvenzioni, appalti pubblici e rimborso delle spese sostenute dai partecipanti alle attività.

## **3. Metodologia della valutazione intermedia**

Per eseguire la valutazione intermedia, i servizi della Commissione si sono basati principalmente sullo studio del contraente esterno, nonché sulla valutazione d'impatto realizzata al momento della proposta legislativa riguardante il programma, sulla valutazione del precedente programma Hercule da parte della Commissione, sui programmi di lavoro annuali di Hercule III e sui riepiloghi annuali dell'attuazione del programma, elaborati dalla Commissione e allegati alla sua relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione<sup>6</sup>.

I lavori relativi alla valutazione intermedia sono iniziati nel giugno 2016. Per contribuire al processo di valutazione è stato istituito un gruppo direttivo interservizi dei servizi della Commissione, il quale ha riesaminato la tabella di marcia, il capitolato d'oneri del contratto esterno e le relazioni riguardanti l'inizio e la fine del lavoro sul campo. Il gruppo direttivo ha inoltre partecipato attivamente all'elaborazione del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

L'ambito della valutazione intermedia comprende gli interventi finanziati nel quadro del programma Hercule III, nonché le attività preparatorie e di esecuzione avviate dalle parti interessate per tali interventi. Vi rientrano altresì le domande di sovvenzione presentate da potenziali beneficiari che hanno avuto esito negativo.

---

<sup>5</sup> Articolo 6 del regolamento (UE) n. 250/2014.

<sup>6</sup> Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea — Lotta contro la frode, Relazione annuale 2016, COM(2017) 383 final.

Per rispondere ai quesiti della valutazione, lo studio esterno si è basato su fonti di dati primari raccolti mediante i) interviste di funzionari dell'UE e nazionali, nonché di beneficiari di azioni finanziate nell'ambito del programma e ii) sondaggi online presso beneficiari, candidati non selezionati, partecipanti a eventi finanziati nel quadro del programma, nonché utenti dei servizi forniti nel suo ambito. Sono stati utilizzati anche dati secondari quali le fonti di pubblico dominio (ad esempio i programmi di lavoro annuali di Hercule III) e le domande di sovvenzione presentate e i contratti e le sovvenzioni aggiudicati, nonché le relazioni finali presentate dai beneficiari.

La tempistica dello studio esterno ha comportato alcune limitazioni legate principalmente al normale ciclo di vita del programma. Tale situazione ha inciso sugli strumenti utilizzabili dal valutatore esterno, che ha dovuto basarsi in larga misura sui pareri espressi da beneficiari, richiedenti e partecipanti e dal personale della Commissione, e si spiega con il fatto che all'epoca in cui è stata effettuata la raccolta dei dati e sono state realizzate le interviste, ossia principalmente nel 2017, erano disponibili relativamente pochi risultati<sup>7</sup>. Di tale limitazione hanno risentito in modo particolare le azioni di assistenza tecnica. Tuttavia, dato che gli intervistati rappresentano indubbiamente un ampio campione delle parti interessate del programma, si ritiene che i risultati dello studio esterno siano sufficientemente solidi.

#### **4. Principali conclusioni della valutazione intermedia**

I fattori all'origine della proposta della Commissione riguardante il programma Hercule III si confermano attuali, in particolare l'esistenza di frodi a danno degli interessi finanziari dell'Unione. In tale contesto, lo studio esterno ha dimostrato che gli obiettivi specifici e operativi del programma e le attività svolte nel suo ambito restano **pertinenti**. Le azioni di assistenza tecnica e formazione finanziate sono considerate pertinenti dai beneficiari intervistati. Alcune azioni specifiche, come l'acquisto di servizi per immagazzinare e distruggere le sigarette e altre merci contraffatte sequestrate o il finanziamento di pubblicazioni scientifiche, sono risultate meno pertinenti ai fini della tutela degli interessi finanziari dell'UE. Questa conclusione si spiega in gran parte con il fatto che tali azioni sono rivolte a un gruppo ristretto di partecipanti potenziali e, di conseguenza, la maggior parte dei partecipanti non ne coglie la pertinenza.

Alcuni beneficiari hanno proposto alcune idee riguardanti l'aggiunta di possibili obiettivi operativi che renderebbero il programma più pertinente, in particolare nei settori della cooperazione transfrontaliera tra gli Stati membri, della cooperazione con i partner di paesi terzi, nonché dei nuovi sviluppi tecnologici. Lo studio esterno non ha verificato in quale misura queste idee siano condivise dalle parti interessate. Il loro valore è pertanto limitato. Tuttavia, esse sono coerenti con l'esperienza della Commissione nell'attuazione del programma e con l'orientamento datogli dalla Commissione negli ultimi anni.

La valutazione indica che è stata assicurata la **coerenza interna ed esterna** del programma. Lo studio esterno ha rilevato che la coerenza interna è principalmente garantita dalla ripartizione del bilancio per il periodo 2014-2020 tra le diverse categorie di azioni. Inoltre, in fase di selezione la Commissione esamina le domande anche al fine di evitare eventuali sovrapposizioni e ripetizioni. La coerenza esterna con altri programmi di spesa della Commissione è garantita dai meccanismi di consultazione interna della Commissione, in particolare nelle fasi di elaborazione del programma di lavoro annuale e di selezione delle domande di sovvenzioni, anche tenendo conto, in primo luogo, degli obiettivi, dei tipi di attività, dei partecipanti e dei beneficiari quali definiti negli atti giuridici che istituiscono i

---

<sup>7</sup> I primi risultati sono pervenuti a metà del 2016.

vari programmi di spesa. Tali meccanismi di consultazione interna hanno permesso di evitare duplicazioni e sovrapposizioni con altri programmi della Commissione, come ad esempio il programma Dogana o i programmi di sicurezza interna, nonché di rafforzare le sinergie esistenti e individuarne di nuove.

Dalla valutazione è risultato che il programma è stato **efficace**. Il programma ha finanziato azioni che, per loro natura, hanno chiaramente contribuito alla tutela degli interessi finanziari dell'UE (ad esempio, finanziamento di scanner per individuare merci di contrabbando oppure sostegno a corsi di formazione in materia di informatica forense a favore dei servizi nazionali incaricati di indagare su casi riguardanti gli interessi finanziari dell'UE).

Per quanto riguarda le attività di formazione, lo studio esterno conclude, sulla base delle relazioni finali sulle azioni e dei sondaggi tra i beneficiari, che i loro risultati corrispondono in larga misura a quelli attesi. Ciononostante, si è constatato che solo poche azioni hanno comportato scambi di personale tra amministrazioni nazionali e che poche azioni hanno previsto una partecipazione a livello internazionale.

Per quanto riguarda l'assistenza tecnica, la tempistica della valutazione, effettuata all'inizio del programma, ha reso difficile confermare ulteriormente la suddetta conclusione sull'efficacia del programma.

Tra i numerosi fattori esterni che incidono sul conseguimento degli obiettivi del programma, la capacità degli autori di frodi di *"adeguarsi rapidamente a nuove circostanze a livello di Unione europea, operare a livello transfrontaliero e sfruttare i punti deboli delle frontiere esterne"* è stata considerata quello più importante. Tali fattori esterni tendono a ledere gli interessi finanziari dell'Unione e richiedono un impegno costante da parte delle autorità nazionali per combattere e prevenire le frodi. Questo impegno è sostenuto, nella misura del possibile, dalle azioni di Hercule III.

La valutazione ha dimostrato l'**efficienza** globale del programma sia per le azioni di formazione che per le attività di assistenza tecnica. In particolare, la procedura di presentazione delle domande non risulta eccessivamente complessa per la grande maggioranza delle parti interessate del programma. Alcuni richiedenti hanno suggerito di alleggerire l'onere generato dalle procedure di presentazione delle domande e delle relazioni, ad esempio riducendo la mole di informazioni richieste o ricorrendo maggiormente agli strumenti informatici per la presentazione delle domande. La maggior parte di queste proposte è già stata accolta, dal momento che nel 2017 la Commissione ha iniziato a usare un sistema di gestione elettronico per la presentazione, il trattamento e la gestione delle domande di sovvenzione nel quadro del programma. I miglioramenti apportati dal sistema di gestione elettronico riguardano ad esempio la digitalizzazione dell'intera procedura di presentazione delle domande e l'introduzione della firma digitale. Il sistema elettronico dovrebbe alleggerire notevolmente l'onere amministrativo e, in particolare, ridurre nettamente le risorse e i tempi impiegati per la presentazione delle domande.

La valutazione ha dimostrato il **valore aggiunto UE** del programma. Le parti interessate hanno riconosciuto quasi all'unanimità il valore aggiunto del programma e il suo contributo essenziale alla creazione di benefici. La maggioranza delle parti interessate ha ritenuto altresì che i vantaggi che derivano dal programma non si concretizzerebbero senza il sostegno di Hercule III o finanziamenti equivalenti dell'UE. Le iniziative hanno consentito una migliore protezione delle frontiere esterne dell'Unione. Il programma agevola la cooperazione transfrontaliera e in particolare gli scambi transfrontalieri di informazioni e migliori pratiche. Dalla valutazione è inoltre risultato che i requisiti del programma in termini di trasparenza e comunicazione contribuiscono a migliorare la pianificazione, il monitoraggio e gli standard di qualità dei beneficiari, nonché a garantire la qualità della gestione finanziaria dei beneficiari in generale.

La valutazione ha concluso che il programma è **sostenibile**. Si riscontra un consenso tra i beneficiari sul fatto che le azioni finanziate nel quadro del programma continueranno a produrre benefici anche dopo la sua conclusione. Ciò attiene in particolare alle azioni di assistenza tecnica, nel cui ambito l'impiego di attrezzature continuerà a produrre risultati anche dopo la data di conclusione dell'attività, e vale anche per le azioni di formazione, i cui beneficiari hanno formulato un parere generalmente positivo circa l'effetto duraturo del collegamento in rete e dello scambio di informazioni e migliori pratiche. Tuttavia, un numero considerevole di beneficiari ha dichiarato che interromperebbe le attività finanziate nel quadro del programma se quest'ultimo venisse chiuso. Tale conclusione sembra indicare che l'interruzione del programma inciderebbe sulla tutela complessiva degli interessi finanziari dell'Unione.

Dalla valutazione è emerso che il **programma Hercule III contribuisce** in maniera indiretta **a una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva**. Tale contributo è previsto dalla strategia Europa 2020. Sul fronte delle entrate, il programma contribuisce ad assicurare i mezzi finanziari necessari per le iniziative adottate al fine di conseguire gli obiettivi della strategia e, sul versante delle spese, a garantire che dette risorse non siano utilizzate per altri scopi. Inoltre, il rafforzamento della protezione delle frontiere esterne dell'UE sostenuto dal programma permette di creare condizioni di parità tra le imprese dell'UE e le loro concorrenti stabilite in paesi terzi, il che è considerato un altro importante fattore per realizzare gli obiettivi della strategia Europa 2020.

## 5. Prospettive

La valutazione intermedia ha dimostrato che il programma Hercule III, nella sua forma attuale e in questa fase della sua attuazione, ha ampiamente assolto al proprio compito. Il programma si è dimostrato pertinente, dispone di meccanismi volti a garantirne la coerenza e si è rivelato efficace ed efficiente. L'esistenza di un siffatto programma a livello di UE apporta un chiaro valore aggiunto e le sue attività sono risultate in larga misura sostenibili.

Nel corso del processo di valutazione esterna sono state proposte alcune idee riguardanti nuovi possibili obiettivi e attività per l'evoluzione futura del programma. Sebbene lo studio esterno non abbia verificato in quale misura siano condivise da gran parte dei soggetti interessati, queste idee potrebbero contribuire alla riflessione dei servizi della Commissione per i prossimi tre anni di vita del programma, soprattutto nei settori della cooperazione transfrontaliera tra gli Stati membri, della cooperazione con i partner di paesi terzi, nonché dei nuovi sviluppi tecnologici. Queste idee contribuiranno altresì alla riflessione più ampia sul sostegno alle attività antifrode nell'ambito dei preparativi per il futuro quadro finanziario pluriennale post 2020.