



Bruxelles, 15 giugno 2018
(OR. en)

10197/18

JAI 658
ENFOPOL 331
FRONT 178
CT 116

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	12 giugno 2018
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2018) 455 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI Relazione di valutazione ex post per il periodo 2007-2013 delle azioni finanziate dai 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)

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2018) 455 final.

All.: COM(2018) 455 final



Bruxelles, 12.6.2018
COM(2018) 455 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

**Relazione di valutazione ex post per il periodo 2007-2013 delle azioni finanziate dai
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)**

{SWD(2018) 331 final} - {SWD(2018) 332 final}

1 INTRODUZIONE

Il programma quadro “Sicurezza e tutela delle libertà”¹ per il periodo 2007-2013 era composto da due programmi specifici (in appresso: “i 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)². Le decisioni che hanno istituito i programmi ISEC³ e CIPS⁴ prevedevano la presentazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni di una relazione di valutazione ex post della Commissione europea per il periodo 2007-2013.

La presente relazione espone gli elementi principali dei programmi, il campo di applicazione, i limiti e i risultati principali delle valutazioni, le conclusioni e i relativi insegnamenti. La relazione si fonda sui risultati di due valutazioni ex post che, per il periodo 2007-2013, hanno rapportato i programmi ai criteri di valutazione definiti nelle linee guida per legiferare meglio: i) efficacia, ii) efficienza, iii) coerenza, iv) pertinenza, v) valore aggiunto dell’UE.

Le conclusioni di queste valutazioni e i relativi insegnamenti integrano la valutazione intermedia del Fondo per la sicurezza interna (ISF) che, per quanto riguarda la componente di polizia, è la prosecuzione dei programmi ISEC e CIPS per il periodo 2014-2020. I risultati della valutazione intermedia, insieme ai risultati delle valutazioni ex post, hanno contribuito a modellare le future politiche in materia di migrazione e sicurezza, soprattutto nell’elaborazione dei nuovi strumenti di finanziamento nell’ambito del quadro finanziario pluriennale post 2020.

1.2 Programma quadro “Sicurezza e tutela delle libertà” (2007-2013) – ISEC e CIPS

Contesto politico

L’Unione europea ha indicato le aree della criminalità organizzata e del terrorismo come serie minacce per la sicurezza interna dell’Europa. L’articolo 67, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell’Unione europea conferisce un chiaro mandato all’Unione europea affinché garantisca ai cittadini un livello elevato di sicurezza attraverso misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità, in particolare contro 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, mediante

¹ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo che istituisce il programma quadro “Sicurezza e tutela delle libertà” per il periodo 2007-2013, COM/2005/0124 definitivo.

² Ai programmi ISEC e CIPS hanno partecipato i seguenti Stati membri: AT, BE, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HR (dal 2013) HU, IE, IT, LV, LT, LU, MT, NL, PL, PT, RO, SE, SK, SL, UK.

³ Decisione 2007/125/GAI del Consiglio, del 12 febbraio 2007, che istituisce per il periodo 2007-2013 il programma specifico “Prevenzione e lotta contro la criminalità”, quale parte del programma generale sulla sicurezza e la tutela delle libertà.

⁴ Decisione 2007/124/CE, Euratom del Consiglio, del 12 febbraio 2007, che istituisce per il periodo 2007-2013 il programma specifico “Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo e di altri rischi correlati alla sicurezza”, quale parte del programma generale sulla sicurezza e la tutela delle libertà.

misure di coordinamento e collaborazione tra le forze di polizia, le autorità giudiziarie e le altre autorità competenti. In questi settori l'UE ha assunto un ruolo crescente, avendo riconosciuto il forte bisogno di portare avanti numerose azioni comuni in tali ambiti. Le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 1999, ad esempio, hanno ribadito quanto sia importante promuovere la libertà, la sicurezza e la giustizia attraverso la prevenzione e la lotta contro la criminalità. All'epoca si poneva l'accento sull'intervento legislativo per l'istituzione di un'area di libertà, sicurezza e giustizia, mentre l'offerta di un sostegno finanziario era considerata complementare. Nel programma quadro "Sicurezza e tutela delle libertà" il lavoro dell'UE in quest'ambito è entrato in una nuova fase, in cui l'attuazione a livello operativo ha assunto un ruolo predominante.

Il programma dell'Aia, che ha istituito le priorità dell'UE per uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per il periodo 2004-2009, ha confermato l'importanza e la necessità di un ulteriore potenziamento della prevenzione e della lotta al terrorismo e ad altre forme di criminalità su scala europea, sottolineando l'esigenza di una cooperazione a livello UE in tali ambiti. Il programma dell'Aia ha posto inoltre maggiore enfasi sul potenziamento della sicurezza, in particolare sulla lotta dell'UE contro il terrorismo, il reclutamento, il finanziamento, la protezione delle infrastrutture critiche e lo sviluppo di un quadro per la gestione delle conseguenze. Sebbene le infrastrutture critiche siano per la maggior parte di competenza nazionale, l'UE sostiene gli Stati membri nella protezione di tali infrastrutture dal 2004.

Il programma di Stoccolma, che ha definito un quadro d'azione a livello dell'Unione in materia di cittadinanza, sicurezza, asilo, immigrazione e visti per il periodo 2010-2014, ha dato maggiore rilievo allo sviluppo di politiche UE nell'ambito della giustizia e della sicurezza. È stata ribadita la necessità di un'efficace attuazione della strategia antiterrorismo dell'Unione, che consiste in quattro settori d'azione (prevenzione, perseguimento, protezione, risposta) ed è stato chiesto il potenziamento delle attività di prevenzione. Il programma invitava inoltre all'istituzione di un coordinatore antiterrorismo dell'Unione, che contribuisca a cementare una politica UE coordinata e consolidata contro la tratta di esseri umani.

Negli ultimi anni di attuazione dei programmi, l'UE ha assistito a una serie di attacchi terroristici e il fenomeno del terrorismo ha mostrato una significativa evoluzione, in particolare con il proseguimento della guerra civile in Siria e l'ascesa dello Stato islamico dell'Iraq e della Siria (ISIS).

Elementi principali

I programmi ISEC e CIPS avevano un raggio d'azione molto ampio che, tra il 1993 e il 2009, rientrava prevalentemente nel cosiddetto pilastro della cooperazione di polizia e giudiziaria dell'UE introdotto dal trattato di Maastricht. Le politiche condotte nell'ambito di questo pilastro si basavano perlopiù su un quadro giuridico che conservava elementi di cooperazione intergovernativa tra gli Stati membri, pertanto prima dei programmi vi erano poche opportunità di finanziamento a livello UE. La creazione dei programmi ha segnato una svolta fondamentale per la politica dell'UE in tali settori.

L'ISEC (2007-2013) ha sostituito il programma quadro sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (AGIS)⁵, istituito per il periodo 2002-2006 e mirato al potenziamento della cooperazione transfrontaliera nell'UE tra le forze di polizia e altre autorità giudiziarie e di contrasto. La dotazione complessiva per il programma ISEC era di 522 milioni di EUR per l'intero periodo. Gli obiettivi generali dell'ISEC erano la prevenzione e la lotta contro la criminalità, in particolare il terrorismo, la tratta degli esseri umani, i reati contro i minori, il traffico di droga e di armi, la criminalità informatica, la corruzione e la frode, nonché un contributo alla definizione di politiche a livello UE. I quattro obiettivi specifici del programma vertevano su quattro tematiche principali:

- prevenzione della criminalità e criminologia;
- operazioni di contrasto della criminalità;
- protezione e sostegno dei testimoni;
- protezione delle vittime di reati.

Il programma CIPS (2007-2013) verteva sulle infrastrutture critiche e su altri aspetti inerenti alla sicurezza, tra cui questioni operative in settori quali la gestione delle crisi e un'adeguata preparazione in vari ambiti di cruciale importanza. La dotazione complessiva era di 126,8 milioni di EUR per l'intero periodo. Il CIPS si proponeva due obiettivi generali, la prevenzione nonché la preparazione e la gestione delle conseguenze, che a loro volta sono stati divisi in sette obiettivi specifici⁶. Tali obiettivi coprivano le seguenti aree tematiche:

- gestione delle crisi;
- terrorismo e altri rischi correlati alla sicurezza nell'ambito della libertà, della sicurezza e della giustizia, inclusi i rischi legati all'ambiente, alla salute pubblica, ai trasporti, alla ricerca e allo sviluppo tecnologico, e alla coesione economica e sociale.

I programmi sono stati attuati secondo le modalità della gestione diretta nell'ambito dei programmi di lavoro annuali 2007-2013⁷. Il sostegno finanziario è stato erogato mediante progetti sostenuti da sovvenzioni di azioni conferite dalla Commissione, mediante contratti per la prestazione di servizi assegnati a fronte di appalti indetti dalla Commissione, oppure tramite accordi di carattere amministrativo con il Centro comune di ricerca (JRC). Con la gestione diretta la Commissione europea era pienamente responsabile dell'attuazione e si è occupata di tutta la programmazione e dell'intera attività operativa.

Quanto ai soggetti aventi titolo a presentare domande di finanziamento, l'ISEC si rivolgeva alle autorità di contrasto, ad altre istituzioni, enti o soggetti pubblici o privati incluse autorità locali, regionali e nazionali, parti sociali, università, centri di statistica, organizzazioni non governative, partenariati pubblico-privato e organismi internazionali competenti. Il CIPS si

⁵ Decisione 2002/630/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2002, che istituisce un programma quadro sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (AGIS).

⁶ Per un elenco dettagliato degli obiettivi specifici si rimanda al documento di lavoro dei servizi della Commissione sulla valutazione ex post del programma 2007-2013 "Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo e di altri rischi correlati alla sicurezza" (CIPS).

⁷ Gli obiettivi e le priorità politiche dei progetti sono definiti nell'ambito dei programmi di lavoro annuali della Commissione e gli inviti a presentare proposte sono lanciati ogni anno dopo l'approvazione del programma di lavoro.

rivolgeva agli enti pubblici (a livello nazionale, regionale e locale), al settore privato, a università e istituti di ricerca. A differenza dell'ISEC, il CIPS ammetteva progetti guidati da organizzazioni a scopo di lucro.

Per quanto riguarda l'attuazione, per entrambi i programmi non sono stati assegnati tutti i finanziamenti disponibili per i vari inviti, soprattutto a causa della difformità dei progetti presentati dai criteri di ammissibilità o di qualità vigenti per i finanziamenti UE. Dei 522 milioni di EUR di dotazione dell'ISEC ne sono stati impegnati più di 413 milioni e ne sono stati spesi 304 milioni. Nel periodo di programmazione l'ISEC ha avuto un tasso di assorbimento complessivo del 74%⁸. Per il CIPS sono stati impegnati 74,6 milioni di EUR e 60,4 milioni sono stati spesi, a fronte di una dotazione complessiva di 126,8 milioni di EUR. Il tasso di assorbimento complessivo del CIPS lungo il periodo di programmazione è stato dell'83%⁹.

2 VALUTAZIONE EX POST

Metodologia

I risultati dettagliati e la metodologia adottata per la valutazione sono descritti nei documenti di lavoro dei servizi della Commissione che accompagnano la presente relazione¹⁰. La redazione del documento di lavoro è stata supportata da uno studio condotto da un contraente esterno.

Limiti

Le valutazioni di entrambi i programmi sono state fortemente ostacolate dall'assenza di dati sulle condizioni di partenza, ossia dalla mancanza di una chiara descrizione della situazione prima dell'avvio dei programmi, da utilizzare quale riferimento per una valutazione dell'impatto dei programmi. A ciò si aggiunge che il tempo intercorso tra l'attuazione dei programmi e le valutazioni ex post ha ostacolato il processo di valutazione, dal momento che i rappresentanti dei beneficiari e delle autorità nazionali e UE interessati spesso non rivestivano più le medesime posizioni ed erano pertanto difficilmente raggiungibili. Tale problematica si riflette nel basso tasso di risposta alle consultazioni pubbliche e ai sondaggi online svolti nel corso delle valutazioni.

⁸ Sulla base dei dati relativi ad appalti e sovvenzioni. I dati definitivi sulle spese relative al progetto non erano disponibili all'atto della stesura della relazione di valutazione (entro marzo 2017), pertanto non è stato possibile fornire una stima dell'importo finale speso per le sovvenzioni di azioni e per le azioni del JRC.

⁹ Idem.

¹⁰ SWD(2018) sulla valutazione ex post del programma 2007-2013 "Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo e di altri rischi correlati alla sicurezza" (CIPS) e SWD(2018) sulla valutazione ex post del programma 2007-2013 "Prevenzione e lotta contro la criminalità" (ISEC).

Anche i dati a riprova dei risultati e dell'impatto dei programmi erano limitati. I risultati non potevano essere misurati per la citata assenza di dati di riferimento, ma anche per la mancanza di obiettivi ex ante e di un repertorio centrale per i risultati dei progetti ISEC e CIPS. Sono state osservate delle criticità anche nel monitoraggio dell'andamento dei progetti, con conseguenti difficoltà nella valutazione dell'efficacia, dell'efficienza e del valore aggiunto dell'UE. Ad esempio non è stato possibile svolgere un confronto dettagliato dei costi per l'assenza di dati di progetto paragonabili, in considerazione dell'ampia gamma di settori strategici e di tipologie di attività coperte dai programmi. Sono stati problematici anche il confronto dei costi dei progetti e la valutazione della misura in cui i medesimi obiettivi sono stati raggiunti da tipi di progetti diversi.

2.2 PRINCIPALI RISULTATI

Pertinenza

Tenuto conto dell'importanza del principio di sussidiarietà nell'ambito della sicurezza interna, i finanziamenti per i programmi ISEC e CIPS non intendevano sostituirsi ai finanziamenti nazionali bensì integrarli, offrendo un maggiore sostegno alla cooperazione transfrontaliera. Nel complesso, gli Stati membri hanno reputato gli obiettivi dell'ISEC confacenti alle proprie esigenze in termini di prevenzione e lotta contro la criminalità¹¹. Allo stesso modo hanno ritenuto il CIPS sempre rilevante ai fini della prevenzione, della preparazione e della gestione delle conseguenze in materia di terrorismo e di altri rischi correlati alla sicurezza lungo l'intero periodo di valutazione. A ciò si aggiunge che il programma rispondeva bene a un'esigenza reale di cooperazione transnazionale e di coordinamento nell'ambito della prevenzione, della preparazione e della gestione delle conseguenze in materia di terrorismo e di altri rischi correlati alla sicurezza. Tale aspetto è di estrema importanza tenuto conto della necessità di azioni a livello UE in tali ambiti, nonché dell'assenza di fonti di finanziamento nazionali alternative a fronte delle ripercussioni della crisi finanziaria del 2008 sui bilanci nazionali.

La logica alla base di entrambi i programmi prevedeva una disponibilità di finanziamenti laddove la domanda era più elevata, in base alle priorità delineate nei programmi di lavoro annuali elaborati di concerto con gli Stati membri. Quest'ottica si è dimostrata largamente guidata dalla domanda invece che dalle politiche, dal momento che si basava su inviti aperti a presentare proposte e consentiva alle parti interessate di chiedere finanziamenti sulla base di una proposta di progetto. Una struttura dei programmi orientata alla domanda ha contribuito

¹¹ L'obiettivo specifico relativo al "coordinamento, la cooperazione e la comprensione reciproca tra le autorità di contrasto, altre autorità nazionali e gli organismi correlati dell'Unione", ad esempio, è stato considerato profondamente pertinente alle esigenze riscontrate in tale ambito. Diverse parti interessate hanno ritenuto questa cooperazione transfrontaliera assolutamente necessaria, soprattutto alla luce dell'internazionalizzazione della criminalità e della professionalizzazione dei gruppi criminali. Allo stesso modo le parti interpellate hanno reputato pertinenti gli altri obiettivi specifici dell'ISEC, mentre gli obiettivi specifici relativi alla protezione e al sostegno dei testimoni sono stati i temi con minore consenso. In più, le tematiche relative ai testimoni e alle vittime sarebbero stati affrontati principalmente nell'ambito del programma Daphne III.

all'insorgenza di notevoli squilibri geografici nell'attuazione, soprattutto rispetto all'ubicazione delle organizzazioni responsabili del coordinamento. Per tali motivi la Commissione ha intrapreso misure volte a favorire una distribuzione geografica più omogenea, in particolare con l'organizzazione di giornate di informazione regionali negli Stati membri. L'attuazione dei programmi tuttavia dipendeva in larga misura dalla proattività dei rappresentanti e dei potenziali richiedenti dei vari Stati membri. Per consentire agli Stati membri un accesso più equo ai finanziamenti e incrementare la partecipazione a tutte le priorità politiche principali in materia di sicurezza, con il fondo ISF Polizia, istituito quale successore di entrambi i programmi, si è passati alla modalità di gestione concorrente¹². A differenza dell'ISEC e del CIPS, attuati solo tramite gestione diretta, l'ISF Polizia prevede una formula di attuazione mista in base alla quale inizialmente circa il 60% dei finanziamenti disponibili sono assegnati ai programmi nazionali con la gestione concorrente e il 40% è destinato ad azioni dell'Unione con la gestione diretta. Si prevede che tale cambiamento avrà un impatto positivo sull'efficienza e sull'efficacia della gestione del fondo ISF da parte della Commissione e sull'attuazione da parte di tutti gli Stati membri delle politiche principali in materia di sicurezza.

È stato individuato inoltre uno scarto temporale tra la formulazione delle priorità nell'ambito dei programmi di lavoro annuali e la loro effettiva attuazione, dovuto al fatto che i programmi di lavoro riflettevano le priorità individuate nell'anno precedente, con un conseguente scarto di un anno tra la definizione delle priorità e la relativa attuazione. In certi casi questa discrepanza ha compromesso la pertinenza dei programmi.

Efficacia

I risultati della valutazione suggeriscono che, nel complesso, l'ISEC ha contribuito in una certa misura al conseguimento di tutti gli obiettivi prefissati e tutti i progetti finanziati hanno ottenuto i risultati previsti. Si può affermare pertanto che il programma abbia contribuito alla prevenzione della criminalità e, in definitiva, a una maggiore sicurezza dei cittadini dell'UE, sebbene sia difficile instaurare un rapporto di causalità diretta. Tra i risultati principali dei progetti ISEC sono stati individuati un potenziamento delle reti e una maggiore condivisione di informazioni e buone prassi nonché livelli più elevati di conoscenze e di capacità degli operatori. I progetti ISEC sono stati particolarmente efficaci nel contribuire allo sviluppo di una cooperazione transnazionale tra gli Stati membri e le autorità di contrasto, al miglioramento dello scambio di informazioni soprattutto in materia di scienza forense, stupefacenti, uso dei dati del codice di prenotazione (Passenger Name Record, PNR), criminalità informatica e tratta di esseri umani.

Per quanto riguarda il CIPS, dalla valutazione si evince che, in linea di massima, il programma ha raggiunto gli obiettivi generali e la maggior parte degli obiettivi specifici, fornendo un contributo positivo nel settore della protezione delle infrastrutture critiche. Un elemento importante di una serie di progetti CIPS era l'attenzione dedicata alle

¹² Regolamento (UE) n. 513/2014 del 16 aprile 2014 che istituisce, nell'ambito del Fondo sicurezza interna, lo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi.

interdipendenze e alla prevenzione di un “effetto a cascata” in caso di interruzione e distruzione di infrastrutture critiche a fronte di un attacco terroristico o altri rischi correlati alla sicurezza. La cooperazione a livello UE e la collaborazione per la protezione delle infrastrutture critiche presenta dei margini di miglioramento.

Dalla valutazione è emerso che la creazione di un repertorio centrale contenente dati dettagliati sui singoli progetti avrebbe consentito lo sviluppo di un sistema di monitoraggio per la raccolta e l'analisi di dati relativi ai progressi finanziari, ai risultati e all'esito dei progetti. L'offerta di una dotazione adeguata per l'assistenza tecnica potrebbe consentire il potenziamento delle competenze tecniche lungo il ciclo di vita dei progetti e la divulgazione dei risultati.

Efficienza

Per quanto attiene alle risorse finanziarie, dai risultati della valutazione si evince che una netta maggioranza delle parti interessate interpellate ha reputato i finanziamenti erogati dall'UE sufficienti per tutti le iniziative messe in atto nell'ambito dei programmi ISEC e CIPS. La creazione di reti è stata ritenuta un investimento particolarmente vantaggioso. Quanto all'entità dei finanziamenti UE, dalla valutazione emerge che, nel complesso, i fondi dell'Unione sono stati sufficienti all'attuazione delle attività programmate. Solo alcune parti interessate hanno sottolineato l'esigenza di ulteriori finanziamenti ed evidenziato che alcuni costi, ad esempio relativi al personale, erano stati sottostimati. Per quanto riguarda le risorse umane impiegate, dalla valutazione risulta che sono state reputate sufficienti per un numero relativamente esiguo di progetti lungo l'intero periodo di programmazione.

L'assenza di una revisione *inter pares* dei risultati del progetto e la mancanza di un repertorio centrale sono state ritenute responsabili di una riduzione dell'efficienza generale dei programmi. Tali aspetti non sono stati ancora tradotti in azioni concrete nell'ambito dell'ISF, ma potrebbero essere tenuti in considerazione nell'ambito del prossimo quadro finanziario pluriennale.

Nonostante i cambiamenti introdotti dalla Commissione nei processi di attuazione, alcune parti interessate hanno ritenuto che gli oneri amministrativi fossero elevati. Alcuni soggetti interessati hanno evidenziato inoltre l'esigenza di semplificare le attività di rendicontazione.

Coerenza

La valutazione si è concentrata sulla coerenza rispetto ad altri programmi UE nel medesimo settore¹³, alle iniziative e ai programmi nazionali per valutare che non vi fossero contraddizioni o sovrapposizioni. Si è giunti alla conclusione che, nel complesso, le attività messe in atto nell'ambito dei vari strumenti UE nei rispettivi settori sono state coerenti con i programmi e non sono state individuate sovrapposizioni significative.

L'ISEC ha sostenuto l'attuazione degli obblighi UE e della cooperazione transfrontaliera tra gli Stati membri in numerose aree della criminalità. In un contesto di crisi finanziaria, i

¹³ Per l'ISEC - il programma Giustizia penale (JPEN), Daphne III (Lotta contro la violenza), il Settimo programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico (FP7) e il programma antifrode (Hercule II). Per il CIPS - FP7 e lo strumento finanziario per la protezione civile.

finanziamenti nazionali per la cooperazione erano molto contenuti o assenti, il che ha evitato un rischio significativo di sovrapposizioni tra i fondi UE e i flussi di finanziamento nazionali. La valutazione ha individuato inoltre ampie opportunità di coerenza e complementarità tra l'ISEC e altri programmi UE, tra cui JPEN, DAPHNE III, FP7 e Hercule II. Grazie alla cooperazione tra i servizi della Commissione sono state realizzate delle sinergie tra DAPHNE III e i due obiettivi specifici ISEC relativi alla promozione e allo sviluppo di buone prassi per la protezione e il sostegno dei testimoni e delle vittime di reato, in particolare nell'ambito della tratta di esseri umani. Un coordinamento efficace allo stadio della progettazione, dell'attuazione e dell'esecuzione è stato fondamentale per l'ottimizzazione del potenziale in termini di coerenza e complementarità, e per evitare il rischio di sovrapposizioni. Sulla base delle prove raccolte si può concludere che tale obiettivo è stato in gran parte raggiunto.

Allo stesso modo le azioni CIPS messe in atto nell'ambito dei programmi di lavoro annuali 2007-2013 sono risultate coerenti con le attività finanziate nell'ambito di altri fondi UE simili, quali l'FP7 e lo strumento finanziario per la protezione civile. Sono state rilevate prove scarse o nulle di una sovrapposizione tra questi strumenti di finanziamento, in considerazione delle diverse caratteristiche in termini di priorità tematiche, interventi ammissibili, soggetti ammissibili e gruppi obiettivo.

Valore aggiunto dell'UE

Il valore aggiunto dei programmi è strettamente correlato all'importanza dei finanziamenti UE per le organizzazioni coinvolte e alla capacità di favorire la cooperazione transnazionale, che spesso non sussisterebbe se i progetti potessero contare soltanto sui finanziamenti nazionali. Dai risultati emerge che spesso le organizzazioni non avevano accesso a opportunità di finanziamento nazionali per l'attuazione delle attività dei programmi. Si può dedurre pertanto che, senza i finanziamenti ISEC e CIPS, molti progetti non sarebbero stati sviluppati.

Entrambi i programmi presentavano una marcata dimensione transnazionale, in quanto sostenevano progetti transnazionali oppure progetti nazionali con un potenziale di trasferibilità ad altri Stati membri. Un aspetto cruciale del valore aggiunto dell'UE risiedeva pertanto nella loro capacità di stimolare la cooperazione transnazionale. L'importante contributo dei finanziamenti ISEC alla cooperazione transnazionale e all'attuazione del diritto UE nelle varie aree coperte dalla prevenzione e dalla lotta contro la criminalità è stato sottolineato in numerosi colloqui con tutte le tipologie di soggetti interessati. Si è giunti alla conclusione che l'ISEC ha apportato un contributo significativo a una più stretta cooperazione transnazionale delle autorità di contrasto nazionali, allo sviluppo di una fiducia reciproca e alla creazione di nuovi rapporti tra organizzazioni che lavorano con le rispettive controparti di altri Stati membri. Anche per il CIPS il valore aggiunto è stato valutato positivamente grazie al contributo del programma allo sviluppo di politiche dell'Unione in materia di prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo e di altri rischi correlati alla sicurezza, nonché al potenziamento del coordinamento e della cooperazione tra i soggetti attivi a livello UE per la protezione delle infrastrutture critiche.

Il valore aggiunto dell'UE potrebbe tuttavia risultare penalizzato dal fatto che i progetti realizzati nell'ambito dei programmi sono stati guidati soprattutto da organizzazioni coordinatrici di un numero limitato di Stati membri. Il problema degli squilibri geografici è stato in parte affrontato con il passaggio alla gestione concorrente.

3 Conclusioni

La valutazione ha dimostrato che gli obiettivi e i risultati dell'ISEC e del CIPS nel complesso sono stati **pertinenti** alle esigenze degli Stati membri nei settori coperti dai programmi, nonostante le perplessità dovute a una configurazione dei programmi orientata più alla domanda che alle politiche. Ciò ha comportato notevoli squilibri geografici nell'attuazione. Il passaggio alla gestione concorrente per il successivo strumento ISF Polizia intende porre rimedio a questa criticità e incrementare l'efficacia e l'efficienza dei finanziamenti UE. Anche lo scarto temporale individuato tra la formulazione delle priorità nell'ambito dei programmi di lavoro annuali e la loro effettiva attuazione è stato in parte affrontato con l'introduzione nell'ISF Polizia dell'assistenza emergenziale “per far fronte a necessità urgenti e specifiche”¹⁴.

Per quanto riguarda l'**efficacia**, in linea di massima i programmi hanno raggiunto i loro obiettivi ma si potrebbe sviluppare un repertorio centrale dei risultati di progetto da condividere, ad esempio, tramite la rete europea di prevenzione della criminalità, la rete informativa di allarme sulle infrastrutture tecniche (CIWIN), il sito del coordinatore antitratto dell'UE¹⁵ o altri servizi della Commissione. Tale iniziativa può essere presa in considerazione per il prossimo quadro finanziario pluriennale, insieme a un sistema di monitoraggio potenziato. Gli elementi fondamentali del sistema di monitoraggio potrebbero essere, ad esempio, visite di monitoraggio e un sistema informatico per la registrazione sistematica dei dati di progetto. Questo tema è stato in parte affrontato nel nuovo fondo ISF Polizia, ad esempio con il ricorso a missioni di monitoraggio per l'attuazione del progetto e la possibilità di contribuire annualmente alle attività di assistenza tecnica¹⁶.

Quanto all'**efficienza**, nel complesso una netta maggioranza delle parti interessate consultate ha ritenuto i finanziamenti UE sufficienti e il valore degli investimenti è stato reputato da buono a molto elevato per tutte le attività. Tuttavia, come già menzionato, l'assenza di un repertorio centrale ha limitato l'efficienza dei programmi. Sebbene il monitoraggio sia in parte migliorato con il fondo attualmente in essere¹⁷, l'assenza di una revisione inter pares e di un'adeguata divulgazione dei risultati di progetto rappresenta una lacuna da colmare con i

¹⁴ Articolo 2, lettera j), e articolo 10 del Regolamento (UE) n. 513/2014.

¹⁵ Cfr. <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>

¹⁶ Articolo 9 del regolamento (UE) n. 513/2014.

¹⁷ Si è avuto un miglioramento con l'obbligo per gli Stati membri di presentare una relazione annuale sull'attuazione nell'ambito della gestione concorrente e per i beneficiari di sovvenzioni di azioni di presentare relazioni intermedie e finali nell'ambito della gestione diretta.

fondi di nuova generazione. Vi sono margini di miglioramento anche in termini di oneri amministrativi e relativa semplificazione.

La valutazione ha mostrato come i programmi siano stati **coerenti** e privi di sovrapposizioni significative con altre iniziative analoghe a livello nazionale e dell'Unione. Ciò si deve soprattutto alla cooperazione tra i servizi della Commissione responsabili della gestione delle altre iniziative.

Da ultimo, per entrambi i programmi è stato riscontrato un notevole **valore aggiunto dell'UE**. La maggior parte delle attività svolte nell'ambito dei programmi non sarebbero state sviluppate o non avrebbero raggiunto i medesimi risultati, soprattutto a livello transnazionale, in assenza dei finanziamenti UE. Il valore aggiunto dell'UE sarebbe stato ancora più elevato se i risultati dei progetti che potevano essere trasferiti a livello dell'Unione fossero stati ulteriormente promossi e divulgati. L'istituzione di un repertorio centrale a livello della Commissione, che raccolga tutti i risultati di progetto, avrebbe potuto contribuire in tal senso. Il valore aggiunto dell'UE sarebbe stato amplificato anche da una più equa distribuzione nei vari Stati membri delle organizzazioni responsabili del coordinamento.