



Bruxelles, 27.5.2015
COM(2015) 221 final

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

**RELAZIONE SUL RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI
DEL PROGRAMMA HERCULE II**

1. ANTEFATTI

La presente relazione espone i principali risultati del programma Hercule II 2007-2013¹, adottato nel 2007 per la promozione di azioni nel settore della tutela degli interessi finanziari della Comunità europea. Essa si basa su una valutazione indipendente commissionata dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) della Commissione europea ed effettuata tra marzo e dicembre 2014 da un contraente esterno^{2,3} con il sostegno e la supervisione di un gruppo direttivo di funzionari dell'OLAF e del segretariato generale della Commissione.

Il primo programma Hercule, istituito con decisione n. 804/2004/CE, si proponeva di tutelare gli interessi finanziari dell'UE contribuendo alla lotta contro irregolarità, frodi e corruzione a danno del bilancio dell'UE. Nel 2007 è stato sostituito da Hercule II, mediante adozione della decisione n. 878/2007/CE, che ha modificato la decisione n. 804/2004/CE. Nel 2014 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il regolamento (UE) n. 250/2014 sul programma Hercule III per il periodo 2014-2020.

2. IL PROGRAMMA

L'obiettivo generale di Hercule II era istituire un programma d'azione comunitario per la promozione di attività miranti a rafforzare l'azione dell'UE nel settore della prevenzione e della lotta contro le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, compresa in particolare la lotta contro il contrabbando e la contraffazione di sigarette⁴, segnatamente:

- a) *"potenziare la cooperazione transnazionale e pluridisciplinare tra le autorità degli Stati membri, la Commissione e l'OLAF;*
- b) *costruire reti negli Stati membri, nei paesi in via di adesione e nei paesi candidati - conformemente ad un memorandum d'intesa — che agevolino lo scambio di informazioni, esperienze e migliori pratiche, nel rispetto allo stesso tempo delle specifiche tradizioni di ciascuno Stato membro;*
- c) *fornire un supporto tecnico e operativo alle autorità degli Stati membri preposte all'applicazione della legge nella lotta contro le attività transfrontaliere illegali, ponendo l'accento sul sostegno alle autorità doganali;*
- d) *realizzare un equilibrio geografico senza compromettere l'efficacia operativa, inserendo, se possibile, tutti gli Stati membri, i paesi in via di adesione e i paesi candidati - conformemente ad un memorandum d'intesa — nelle attività finanziate a titolo del programma; e*
- e) *moltiplicare e intensificare le misure nei settori individuati come più sensibili, in particolare nel settore del contrabbando e della contraffazione di sigarette*⁵.

¹ Nella presente relazione l'espressione "il programma" fa riferimento al programma Hercule II, adottato con decisione n. 878/2007/CE, che modifica la decisione n. 804/2004/CE.

² Il contraente era Rambøll Management Consulting. La valutazione è stata effettuata ai sensi dell'articolo 7 della decisione n. 804/2004/CE modificata dalla decisione n. 878/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2007 che modifica e proroga la decisione n. 804/2004/CE che istituisce un programma d'azione comunitaria per la promozione di azioni nel settore della tutela degli interessi finanziari della Comunità («Programma Hercule II»), GU L 193 del 25.7.2007, a norma del quale "entro il 31 dicembre 2014 la Commissione (OLAF) presenta una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sul raggiungimento degli obiettivi del programma". Il ritardo nell'adozione della relazione è dovuto alla ristrutturazione dei servizi della Commissione europea alla fine del 2014.

³ La relazione del contraente e i relativi allegati sono reperibili presso: <https://bookshop.europa.eu/it/home/>

⁴ Articolo 1 della decisione n. 804/2004/CE, come modificata.

⁵ Articolo 1, paragrafo 2, della decisione n. 804/2004/CE, come modificata.

Tipi di azioni

Il programma prevedeva il sostegno finanziario per tre tipi di azioni⁶:

- assistenza tecnica alle autorità nazionali;
- formazione, seminari e conferenze e
- supporto informatico.

Assistenza tecnica

L'assistenza tecnica ha costituito l'azione più cospicua in termini di bilancio e numero di convenzioni di sovvenzione. Le azioni comprendevano il sostegno finanziario all'acquisto di materiale utilizzato dalle amministrazioni nazionali e regionali nelle indagini svolte per tutelare gli interessi finanziari dell'UE. I progetti di assistenza tecnica si sono articolati in due gruppi:

- "sostegno alle indagini", per la lotta alle frodi e alla corruzione in generale; e
- "sigarette": in questo caso si trattava di potenziare la capacità dei beneficiari di combattere il contrabbando e la contraffazione di sigarette. Il programma ha fornito tra l'altro fondi per l'acquisto di scanner a raggi X da utilizzare alle frontiere esterne dell'Unione per individuare sigarette di contrabbando e contraffatte nei veicoli o nei container, e per acquistare e addestrare unità cinofile.

Nel 2010 e nel 2011 le dogane danesi hanno ottenuto sovvenzioni per 335 000 EUR, destinate all'acquisto di scanner a raggi X da utilizzare ai valichi di frontiera per intensificare e migliorare i controlli doganali in Danimarca: sono stati acquistati otto scanner a raggi X per individuare le spedizioni illegali di prodotti del tabacco e di eventuali altri componenti utilizzabili nella produzione illegale di tabacco. Nei primi nove mesi i dispositivi sono stati utilizzati per quasi 30 000 scansioni. In questo modo sono stati effettuati quasi 400 interventi, che hanno permesso di individuare 9 000 stecche di sigarette di contrabbando e di sequestrare stupefacenti, alcol e armi.

Formazione, seminari e conferenze

Questo tipo di azioni si è articolato in due parti:

- conferenze, seminari e attività formative, per esempio per la diffusione delle migliori pratiche nel settore della lotta contro le frodi, la contraffazione e il contrabbando di sigarette, nonché per la sensibilizzazione e il miglioramento della prevenzione. È stato erogato un sostegno finanziario anche alla formazione specializzata nel campo dell'informatica forense, destinata a funzionari delle dogane e degli organi di polizia e
- "formazione giuridica", comprendente specifici studi di diritto comparato necessari per la preparazione di documenti strategici e proposte legislative.

Supporto informatico

Il programma ha finanziato l'acquisto, da parte della Commissione, di banche dati (o dell'accesso alle stesse) a favore di beneficiari degli Stati membri, come per esempio le autorità doganali o di polizia, che potranno utilizzarle nel corso delle indagini. Tali banche dati contengono informazioni sulle imprese e sul loro assetto proprietario, nonché dati

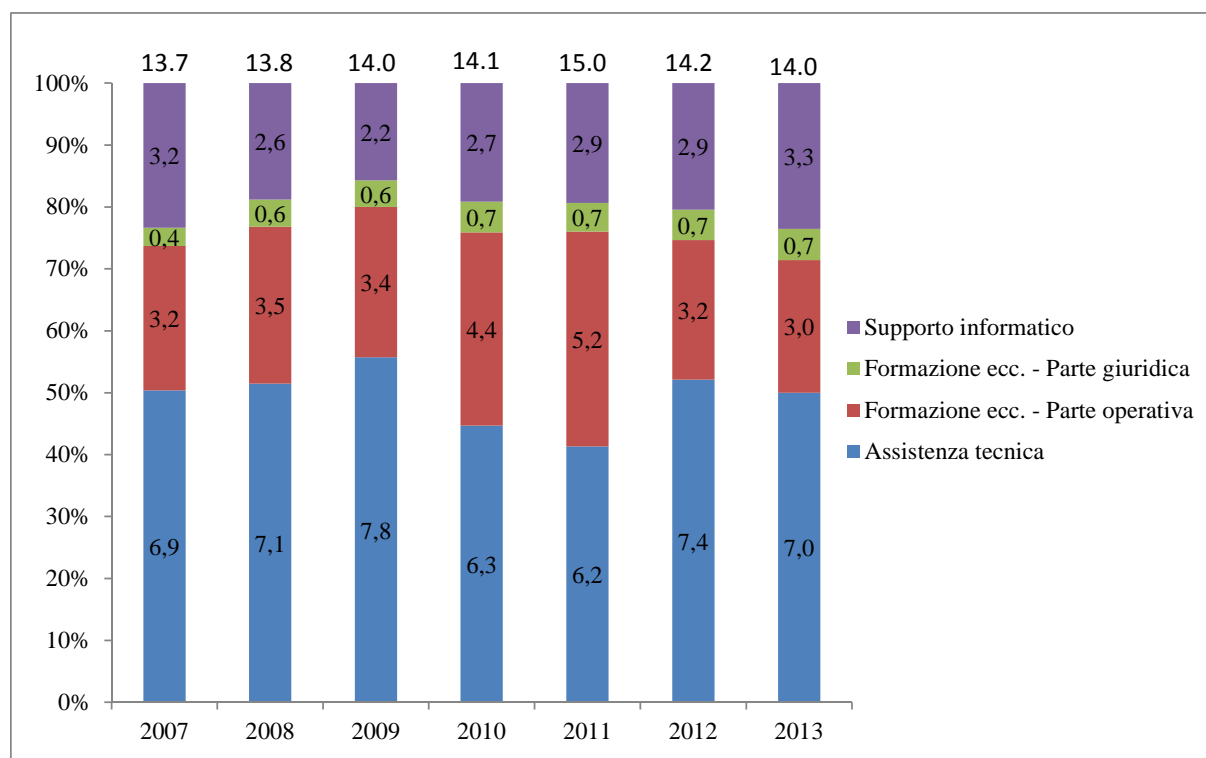
⁶ Articolo 1 bis della decisione n. 804/2004/CE, come modificata.

commerciali, movimenti delle navi e dati relativi al manifesto di carico. Il programma ha promosso anche lo sviluppo di specifici strumenti informatici per l'analisi automatizzata di vaste quantità di dati commerciali, i cui risultati vengono poi impiegati per le analisi dei rischi e per aiutare le dogane degli Stati membri a concentrare le loro attività sui settori a rischio.

Bilancio

Per il Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2007-2013 il bilancio (stanziamenti d'impegno) si è attestato su 98 525 000 EUR⁷, ossia circa 14,3 milioni di EUR all'anno. La figura 1 illustra la disaggregazione per tipo di azione.

Figura 1: Stanziamenti di bilancio per tipo di azione (2007-2013)⁸



Ai sensi del regolamento finanziario⁹ i finanziamenti previsti dal programma Hercule II potevano assumere due forme:

- sovvenzioni, a seguito di inviti a presentare proposte e

⁷ Articolo 6, paragrafo 2, della decisione n. 804/2004/CE, come modificata; prezzi del 2007.

⁸ Le cifre si basano sugli stanziamenti d'impegno resi disponibili nelle decisioni di finanziamento 2007-2013. Nel 2007 le azioni in materia di "formazione giuridica" facevano parte delle azioni "Conferenze, seminari e attività formative" che si articolavano in "Formazione - parte operativa" e "Formazione - parte giuridica". Il bilancio per quest'ultima ammontava a 375 000 EUR.

⁹ Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio del 25 giugno 2002 (regolamento finanziario) e regolamento (CE, Euratom) n. 2342/2002 della Commissione del 23 dicembre 2002 (modalità d'esecuzione) per il periodo 2007-2012, e regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 (il nuovo regolamento finanziario) e regolamento delegato (UE) n. 1268/2012 della Commissione del 29 ottobre 2012 (modalità di applicazione) per il 2013 e anni successivi. La valutazione non ha tenuto conto dell'impatto del nuovo regolamento finanziario sull'attuazione del programma Hercule II, ma si può affermare che ciò ha ridotto gli oneri amministrativi (per esempio per i beneficiari delle sovvenzioni) semplificando le norme per le sovvenzioni di valore modesto e abbreviando le scadenze di pagamento.

- contratti di appalto pubblico, a seguito di gare di appalto¹⁰.

Le sovvenzioni per l'assistenza tecnica potevano giungere al 50% dei costi ammissibili, quelle per le attività formative all'80% e quelle per la formazione giuridica al 90%. I beneficiari sono stati¹¹:

- a) amministrazioni nazionali e regionali degli Stati membri o dei paesi in via di adesione (l'assistenza tecnica era limitata a questa categoria);
- b) istituti di ricerca e insegnamento (ai quali non era consentito richiedere sovvenzioni per l'assistenza tecnica, ma che potevano presentare domanda per azioni di formazione, seminari, conferenze, studi e supporto informatico) e
- c) organismi senza scopo di lucro.

Qualsiasi entità giuridica in grado di soddisfare i pertinenti requisiti giuridici poteva partecipare alle procedure di appalto e presentare domanda per aggiudicarsi un contratto nell'ambito del programma. Gli appalti pubblici sono stati utilizzati per l'acquisto di banche dati (o dell'accesso alle stesse), per la formazione specializzata e per sviluppare specifici strumenti informatici.

A determinate condizioni il programma poteva anche coprire i costi della partecipazione a eventi formativi di rappresentanti di determinati paesi terzi¹².

Dalla ripartizione del bilancio e dal numero di sovvenzioni e contratti emerge che il 52,8% dei fondi è stato assegnato mediante sovvenzioni e il 47,1% mediante appalti.

¹⁰ Cfr. l'articolo 2, in particolare il paragrafo 1, della decisione n. 804/2004/CE come modificata, che determina gli strumenti e le condizioni di finanziamento.

¹¹ Articolo 2 bis della decisione n. 804/2004/CE come modificata. Tutti i beneficiari di sovvenzioni dovevano "promuov[ere] il rafforzamento dell'azione della Comunità nel quadro della tutela degli interessi finanziari comunitari". L'articolo 3 della decisione n. 804/2004/CE come modificata elenca le condizioni alle quali gli enti dei paesi candidati o di altri paesi terzi sono ammissibili alle sovvenzioni del programma. Dal momento che queste condizioni non sono state soddisfatte, nessuna sovvenzione è stata concessa a tali enti di paesi terzi.

¹² Cfr. l'articolo 2 bis della decisione n. 804/2004/CE come modificata. Le entità incluse nelle categorie b) "istituti di ricerca e insegnamento" e c) "ogni organismo senza scopo di lucro" devono essere dotate di personalità giuridica da almeno un anno e legalmente costituite in uno Stato membro o in un paese esterno alla Comunità, come definito nell'articolo 3.

Tabella 1: Prospetto delle sovvenzioni e dei contratti suddivisi per tipo di azione e per anno

Anno	Assistenza tecnica	Formazione			Formazione giuridica	Supporto informatico	Totale		Totale generale
	Sovvenz.	Sovvenz.	Appalti	Totale	Sovvenz.	Appalti	Sovvenz.	Appalti	
2007	29	10	10	20	9	9	48	19	67
2008	31	9	17	26	9	13	49	30	79
2009	27	12	18	30	10	7	49	25	74
2010	27	16	10	26	9	11	52	21	73
2011	28	9	22	31	9	13	46	35	81
2012	42	15	9	24	9	16	66	25	91
2013	32	17	10	27	10	6	59	16	75
Totale	216	88	96	184	65	75	369	171	540

Nel marzo 2014, quando la valutazione ha avuto inizio, molte azioni per le quali erano stati conclusi contratti o convenzioni di sovvenzione erano ancora in corso e non è stato possibile raccogliere informazioni sui risultati ottenuti. Tuttavia, i beneficiari e i contraenti interessati sono stati invitati a esprimere un parere sull'efficienza dell'attuazione del programma.

Attuazione

Il programma è stato attuato sulla base di decisioni di finanziamento annuali della Commissione, che approvavano il bilancio annuale e il programma di lavoro. Tali decisioni tracciano un panorama indicativo delle priorità relative alle azioni dell'anno in questione e del bilancio disponibile per ciascun tipo di azione. Ogni anno sono state presentate relazioni¹³ sull'attuazione dei programmi di lavoro annuali.

3. OBIETTIVI, METODOLOGIA E FONTI DEI DATI DELLA VALUTAZIONE

Obiettivi

La valutazione indipendente si è posta l'obiettivo *principale* di valutare l'*efficacia* del programma, in altri termini in che misura gli obiettivi del programma sono stati raggiunti.

Il *secondo* obiettivo consisteva nel valutare l'*efficienza* dell'attuazione sulla base dei seguenti parametri:

- *economia*: le risorse per raggiungere gli obiettivi sono state messe a disposizione dei beneficiari a tempo debito e in misura adeguata sotto il profilo qualitativo e quantitativo?

¹³ La Commissione ha adottato relazioni annuali ai sensi dell'articolo 7 della decisione n. 804/2004/CE come modificata e le ha trasmesse al Parlamento europeo e al Consiglio. Le più recenti riguardano il 2011 (SWD(2012) 445 final, 11.12.2012), il 2012 (SWD(2013) 287 final, 24.7.2013) e il 2013 (SWD(2014) 247 final, 17.7.2014).

- **utilità**: in che misura l'azione intrapresa è servita ad affrontare le necessità, i problemi e i temi individuati al momento dell'adozione del programma? Si sono registrati effetti collaterali?
- **coerenza**: in che misura le ripercussioni positive o negative in settori politici collegati, come i programmi Dogana e Fiscalis¹⁴, sono state valorizzate al massimo o ridotte al minimo?
- **accettabilità**: in che misura le parti interessate hanno accettato il programma e lo hanno ritenuto utile?

Il **terzo** obiettivo è consistito nella valutazione del **valore aggiunto UE** del programma ("addizionalità") e della **sostenibilità** dei suoi risultati.

La valutazione non ha riguardato esplicitamente la **rilevanza** del programma, che è stata analizzata invece da una valutazione d'impatto¹⁵ allegata alla proposta della Commissione per il programma Hercule III (2014-2020). La valutazione si è estesa a tutte le azioni previste dal programma per il periodo di programmazione 2007-2013, e si è concentrata in particolare sull'assistenza tecnica, i cui risultati erano considerati essenziali per il successo complessivo del programma.

Metodologia

La valutazione è stata effettuata sulla base di un metodo ("analisi del contributo") elaborato dal contraente, che consiste nel raccogliere informazioni sul programma, sulla sua attuazione e sui risultati raggiunti, per formulare ipotesi sui nessi causali tra le azioni avviate grazie al sostegno finanziario del programma da un lato, e gli output e gli esiti dall'altro. Le ipotesi sono state successivamente verificate sulla base dei nuovi dati raccolti mediante sondaggi, interviste e studi di casi. I risultati di questo esercizio sono a loro volta confluiti in una "teoria del cambiamento" che descrive le modalità con cui le azioni finanziate da Hercule contribuiscono a un impatto di lungo termine fornendo output e garantendo esiti. In tal modo è stato possibile individuare e chiarire i meccanismi di produzione che operano nel programma e i fattori contestuali che lo hanno influenzato. La natura eterogenea delle azioni finanziate dal programma e dei risultati generati da tali azioni hanno imposto l'adozione di un approccio di ampio respiro per analizzare il raggiungimento degli obiettivi del programma. La metodologia del contraente ha consentito di valutare i risultati quantitativi (output) e gli esiti di più lungo periodo comparandoli con le percezioni e i pareri degli esperti e delle parti interessate, raccolti mediante interviste e sondaggi. Interviste e sondaggi contenevano domande e affermazioni relative ai risultati del programma (efficacia) e alla qualità della sua applicazione (efficienza). Il tasso di risposta nei sondaggi è stato soddisfacente: coloro che hanno risposto erano rappresentativi dei beneficiari del programma in termini di diffusione geografica, tipo di attività e strumento di finanziamento. Le interviste sono state effettuate con un numero sufficiente di parti interessate, provenienti da tutti i settori di attività ed estese all'intero periodo. I risultati delle interviste e dei sondaggi hanno permesso di convalidare le ipotesi iniziali e di affinare ulteriormente i risultati del programma.

¹⁴ "Fiscalis" è un programma di azione comunitario pluriennale inteso a migliorare il funzionamento dei sistemi di imposizione nel mercato interno (decisione n. 1482/2007/CE, GU L 330 del 15.12.2007). "Dogana" è un programma pluriennale d'azione finalizzato ad appoggiare e integrare le azioni intraprese dagli Stati membri per garantire il funzionamento efficace del mercato interno nel settore doganale (decisione n. 624/2007/CE, GU L 154 del 14.6.2007).

¹⁵ SEC(2011) 1610 final e SEC(2011) 1611 del 19 dicembre 2011.

Le modeste dimensioni del programma non giustificano lo svolgimento di un'analisi costi/benefici completa, i cui costi sarebbero sproporzionati rispetto al bilancio del programma.

L'impatto complessivo sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione è difficile da valutare – date le ridotte dimensioni del programma – ma la metodologia adottata dal contraente offre comunque basi sufficienti per ipotizzare che i risultati della valutazione esterna siano validi, rappresentativi e attendibili.

Fonti dei dati

Al valutatore esterno erano state fornite informazioni amministrative e finanziarie, provenienti dalle banche dati della Commissione, in merito al numero, agli importi e alla distribuzione geografica delle sovvenzioni e dei contratti; la documentazione comprendeva altresì copie delle relazioni finali dei beneficiari delle sovvenzioni. Tali relazioni contengono informazioni sui risultati che hanno contribuito alla tutela degli interessi finanziari della Comunità: per esempio il numero e il valore dei sequestri effettuati grazie agli scanner a raggi X, le perdite che i bilanci nazionali e dell'Unione avrebbero potuto subire ma che sono state evitate, e la valutazione, da parte dei partecipanti, dei risultati di conferenze e attività formative.

Il valutatore ha anche ricevuto la relazione sulla valutazione intermedia 2010¹⁶ del programma e le raccomandazioni e i risultati principali contenuti negli audit effettuati dalla Corte dei conti nel 2005¹⁷ e nel 2010¹⁸ sulla gestione dei programmi finanziari da parte della Commissione (OLAF).

Il valutatore ha tratto i dati da sondaggi svolti online tra beneficiari¹⁹ e partecipanti, da 38 interviste con parti interessate e dallo studio di 20 singoli casi. Per il **sondaggio tra i beneficiari** è stato inviato un questionario a più di 100 organizzazioni, tra cui ONG ed organismi del sistema giudiziario, delle dogane e della polizia, nonché istituti di insegnamento, che avevano ricevuto una sovvenzione o stipulato un contratto per organizzare un evento (per esempio una conferenza, un seminario o un corso di formazione). Il tasso di risposta è stato relativamente alto (il 65%, pari a 68 risposte), ma la maggior parte delle risposte proveniva da organizzazioni che avevano ricevuto di recente il sostegno finanziario del programma. Poche sono state le risposte fornite da organizzazioni che avevano beneficiato del sostegno solo nei primi anni del programma (2007-2010); per gli eventi risalenti a quel periodo è stato arduo individuare e intervistare beneficiari e partecipanti²⁰.

¹⁶ (Aggiornato) *Intermediate review on the achievement of the objectives of the Hercule II Programme* (Relazione intermedia sul raggiungimento degli obiettivi del programma Hercule II). Questa relazione è stata redatta ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, della decisione n. 804/2004/CE come modificata. Nel 2008, la struttura di audit interno ha effettuato un audit finanziario sul programma Hercule 2004-2006 nel quale si avanzava una serie di raccomandazioni per migliorare l'attuazione del programma da parte dell'OLAF.

¹⁷ Relazione speciale n. 1/2005 (GU C 202 del 18.8.2005).

¹⁸ Relazione speciale n. 2/2011;

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SRCA;2011:02:FIN:EN:PDF>.

¹⁹ I beneficiari del programma sono entità giuridiche con cui la Commissione ha concluso una convenzione di sovvenzione o un contratto. I partecipanti sono persone che hanno partecipato a un evento (conferenza, seminario o formazione) finanziato nel quadro del programma. Non ricevono un sostegno diretto dalla Commissione, ma i loro costi sono coperti dal bilancio dell'evento.

²⁰ In teoria il campione dei beneficiari interpellati nel sondaggio non era forse rappresentativo in quanto non conteneva organizzazioni che avessero beneficiato del programma all'inizio, ma lo avevano poi abbandonato considerandolo irrilevante. Alla Commissione non risultano però casi del genere. Inoltre le risposte alle domande e le dichiarazioni relative ad eventi svoltisi parecchio tempo prima sono in generale meno attendibili; ciò avrebbe potuto falsare i risultati del sondaggio. Il campione contiene risposte inviate da organizzazioni che hanno beneficiato del programma nell'intero periodo del suo svolgimento.

Il questionario relativo al *sondaggio tra i partecipanti* è stato inviato a 1464 persone che avevano partecipato a conferenze, seminari o corsi di formazione finanziati dal programma. Dopo tre solleciti, il tasso di risposta è stato del 39% (574 risposte): il 90% delle risposte riguarda eventi svoltisi nel 2013 o nel 2014, mentre il 23% (131) riguarda le attività formative nel campo dell'informatica forense.

Il contraente ha dedicato un sondaggio specifico agli utenti delle banche dati, ma in questo caso il tasso di risposta è stato troppo basso per poterne trarre conclusioni valide o attendibili. Negli Stati membri il numero degli utenti è limitato, ed essi sono già stati invitati per due volte a esprimere un parere sull'utilità delle banche dati nell'ambito del loro lavoro. Per quanto riguarda l'utilizzo delle banche dati, le conclusioni del valutatore si fondano unicamente sullo studio di singoli casi.

4. PRINCIPALI RISULTATI DELLA VALUTAZIONE ESTERNA

Efficacia

L'efficacia di Hercule II è stata valutata per ciascuno dei cinque obiettivi definiti nella base giuridica del programma²¹ (cfr. sopra).

Il programma ha potenziato la *cooperazione transnazionale e pluridisciplinare*. Dai sondaggi e dalle interviste con le parti interessate emerge che la formazione antifrode, da un lato, e la formazione, i seminari e le conferenze a indirizzo giuridico, dall'altro, si sono rivelati gli strumenti più efficaci per raggiungere questo obiettivo. In alcuni casi un valido contributo è provenuto anche dall'assistenza tecnica (pensiamo per esempio allo sviluppo transfrontaliero dei sistemi di riconoscimento automatizzato della targa (ANPRS)), che però è stata utilizzata quasi sempre all'interno di un singolo Stato membro, anziché tra soggetti di due o più Stati membri. Il programma si è anche dimostrato efficace per migliorare, tra beneficiari e partecipanti, la comprensione dei meccanismi operanti, a livello nazionale e UE, per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione; i risultati inducono a credere che esso abbia contribuito a diffondere negli Stati membri la consapevolezza dei vantaggi di una cooperazione più intensa.

I risultati indicano che il programma è stato uno strumento efficace per *istituire e potenziare le reti* di soggetti che partecipano alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Le autorità degli Stati membri, la Commissione e l'OLAF hanno costituito tra loro reti formali e, più spesso, informali, che tra l'altro hanno favorito un più rapido scambio di informazioni tra le autorità nazionali²², hanno ampliato l'accesso alle informazioni e migliorato la capacità di risposta alle frodi. Ancora, il programma ha contribuito a migliorare la cooperazione tra gli esperti sul campo e i teorici negli Stati membri. Fra i vari tipi di azioni, la formazione antifrode è quella che si è rivelata maggiormente efficace per la costituzione di reti. Sarebbe possibile migliorare l'efficacia del programma intensificando i contatti diretti tra le amministrazioni, per esempio mediante scambi di personale.

Il programma ha agevolato lo *scambio di informazioni, esperienze e migliori pratiche*. Numerosi interpellati e intervistati hanno confermato che questa constatazione si è dimostrata valida soprattutto per i partecipanti a seminari, conferenze e attività formative antifrode, in particolare nel corso degli eventi, ma anche dopo il ritorno al proprio consueto ambiente di lavoro.

²¹ Articolo 1, paragrafo 2, lettere da a) a e), della decisione n. 804/2004/CE come modificata.

²² Ciò non riguarda l'uso di strumenti informatici, ma il fatto che il personale delle autorità nazionali usa le reti per contattare i propri omologhi di altri Stati membri allo scopo di scambiare spontaneamente informazioni.

La valutazione dimostra che il programma ha ottenuto i risultati voluti offrendo *sostegno all'assistenza tecnica*, in particolare rafforzando la capacità operativa e investigativa dei beneficiari nella lotta contro le attività che danneggiano gli interessi finanziari dell'Unione. I riscontri scaturiti da sondaggi, interviste con le parti interessate e studi di singoli casi inducono a ritenere generalmente improbabile che il materiale in questione sarebbe stato acquistato senza il cofinanziamento dell'UE. Si possono citare molti esempi di assistenza tecnica che ha dotato le agenzie di contrasto di materiale di elevata qualità, grazie al quale è stato possibile migliorare la raccolta di prove di corruzione, frode e contrabbando negli Stati membri²³. Inoltre, l'assistenza tecnica ha affinato la flessibilità e la capacità investigativa dei beneficiari.

In generale, i risultati dimostrano che i beneficiari hanno considerato utile per il proprio lavoro l'accesso alle banche dati. In alcuni Stati membri il programma ha svolto un ruolo efficace nell'*agevolare l'accesso ai dati e alle banche dati*, mentre in altri vi ha contribuito solo limitatamente. La Commissione ha gestito l'accesso alle banche dati per i punti di contatto nazionali, che poi si occupavano della successiva distribuzione a livello nazionale. Dai risultati emerge che la distribuzione dell'accesso effettuata unicamente tramite i punti di contatto nazionali non è riuscita a garantire che tutte le autorità competenti degli Stati membri ne beneficiassero. Nell'insieme, l'accesso ha coadiuvato le autorità nazionali nelle loro indagini, che altrimenti sarebbero state meno proficue, e ha consentito ai beneficiari di realizzare economie di scala.

Il programma ha promosso lo *sviluppo di strumenti informatici* per l'analisi di grandi quantità di dati. Uno di questi strumenti, "Contraffice", fornisce alle autorità doganali informazioni sullo status e sul movimento dei container utilizzando messaggi sullo status dei container provenienti da fonti di pubblico accesso. Contraffice riceve oltre 15 000 richieste di dati all'anno da più di 300 funzionari doganali e ha migliorato la capacità delle autorità doganali di individuare le frodi. Questo strumento ha inoltre reso possibile l'analisi automatizzata di oltre due milioni di dichiarazioni di importazione corredate del documento amministrativo unico (DAU) effettuate da trasportatori marittimi, al fine di individuare false dichiarazioni del paese di origine in un progetto pilota cui hanno partecipato 12 Stati membri. Un altro strumento di supporto informatico è lo strumento di monitoraggio automatico (AMT) che genera allarmi automatici in caso di anomalie nei dati commerciali; può essere utilizzato dalle dogane degli Stati membri per monitorare i flussi commerciali rilevanti per le analisi di intelligence e i controlli mirati. L'AMT ha potenziato la capacità delle autorità di individuare la sottovalutazione delle merci importate, introducendo una maggiore efficienza che ha liberato risorse umane e reso possibile dedicare più tempo ad altre attività investigative. Si prevede comunque che l'AMT raggiungerà il proprio pieno potenziale soltanto grazie ad alcuni miglioramenti, volti a ridurre il numero di allarmi "falsi positivi", che sono stati avviati nell'ambito del programma Hercule III e verranno continuati nel 2015-2016.

²³ Otto parti interessate di 16 Stati membri e una ONG compresa fra le parti interessate hanno confermato chiaramente che il programma aveva fornito alle autorità nazionali di contrasto (soprattutto doganali) un sostegno tecnico e operativo nella lotta contro le attività illegali transfrontaliere; per esempio il nuovo materiale ha consentito alle autorità di operare in maniera più flessibile, dal momento che gli scanner precedenti erano lenti e ingombranti, mentre i nuovi sono più piccoli e più rapidi.

L'AMT è stato utilizzato dall'OLAF e dagli Stati membri in un'operazione doganale congiunta intesa a contrastare la sottovalutazione delle merci importate – una pratica che infligge ogni anno gravissime perdite ai bilanci dell'UE e degli Stati membri. L'operazione ha scongiurato la perdita di 80 milioni di EUR di dazi doganali. Durante la pianificazione e la fase operativa dell'operazione si è rivelato essenziale utilizzare le stime di prezzi equi prodotte dal progetto AMT. In un mese l'OLAF e le autorità doganali partecipanti hanno individuato oltre 1500 container con merci il cui valore dichiarato in dogana era considerevolmente sottovalutato. Ciò comportava false descrizioni di merci, quantità e pesi falsi e merci contraffatte. Inoltre, le autorità hanno individuato numerosi operatori fittizi e importatori inesistenti, dando così l'avvio a varie indagini amministrative e penali in numerosi paesi.

Sono state finanziate azioni di assistenza tecnica, formazione e supporto informatico per **sostenere la lotta contro il contrabbando e la contraffazione di sigarette**. Rispetto a quello precedente, il programma attuale ha concentrato maggiormente l'attenzione su questo settore dopo la conclusione di accordi con imprese produttrici di tabacco²⁴ e ciò ha comportato un'intensificazione degli sforzi in tale ambito. Lo confermano sia le numerose azioni che hanno finanziato l'acquisto di materiale tecnico, sia i pareri dei beneficiari: il 75% di quanti hanno risposto al sondaggio ritiene che a questo riguardo il programma sia stato un successo.

I risultati ottenuti grazie ai tre tipi di azioni sono complementari e non è possibile giudicare se uno dei tre abbia contribuito più efficacemente degli altri agli esiti e all'incidenza del programma. L'assistenza tecnica, per esempio, si è dimostrata efficacissima per fornire un sostegno tecnico e operativo potenziato alle autorità doganali e di contrasto, oltre che per affinare le indagini e le attività di monitoraggio e intelligence; essa ha offerto invece un contributo limitato al potenziamento della cooperazione transnazionale e pluridisciplinare fra le autorità degli Stati membri e la Commissione, ma d'altra parte non era questo il suo obiettivo principale. Formazione, seminari e conferenze hanno promosso la cooperazione transnazionale fra le autorità degli Stati membri, rafforzando anche le reti e lo scambio di informazioni, ma hanno avuto meno efficacia nell'armonizzare i livelli di competenze, le attrezzature e la tempestiva capacità degli Stati membri di individuare i prodotti contrabbandati e contraffatti. Il supporto informatico all'assistenza tecnica ha migliorato le indagini e le attività di monitoraggio e intelligence.

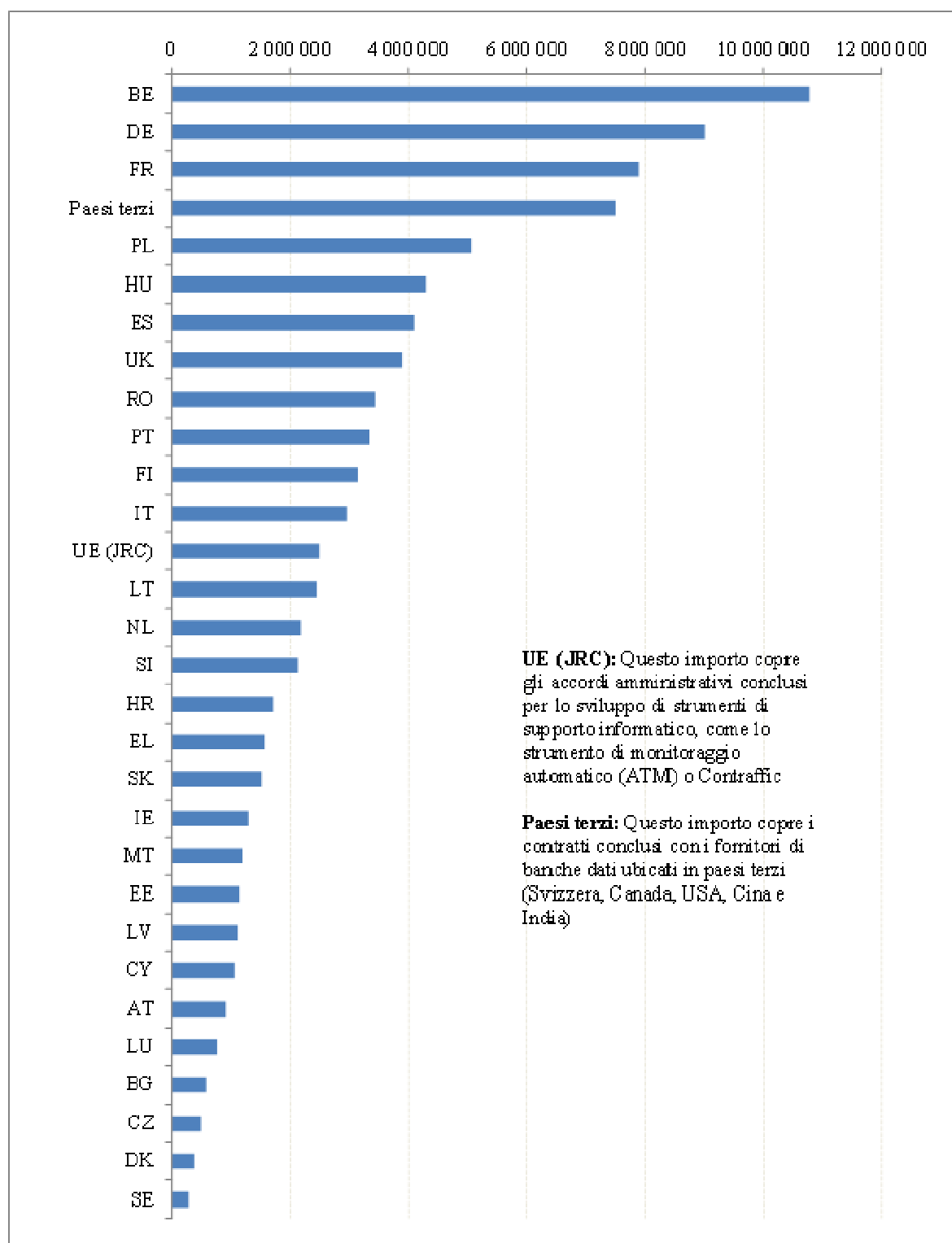
In assenza di memorandum d'intesa sulla partecipazione delle autorità nazionali o regionali dei paesi terzi al programma, la distribuzione geografica dei beneficiari è rimasta limitata agli Stati membri (tuttavia, rappresentanti di molti paesi terzi hanno partecipato a eventi come i corsi di formazione in materia di informatica forense). In generale, la distribuzione delle azioni è stata uniforme in tutti gli Stati membri, anche se con qualche evidente differenza: Belgio, Francia e Germania hanno ricevuto la parte più cospicua dei finanziamenti e hanno attuato la maggior parte dei progetti (sovvenzioni e contratti) per tutti i tipi di azioni, ma beneficiari di tutti gli Stati membri hanno ricevuto sovvenzioni per l'assistenza tecnica (in termini monetari i principali beneficiari sono state Spagna, Polonia e Ungheria, seguite da Belgio, Germania, Lituania, Paesi Bassi, Portogallo, Romania e Finlandia). Questi Stati membri sono tutti caratterizzati dalla presenza di porti d'entrata nell'Unione, in cui il traffico è assai intenso, oppure da frontiere esterne terrestri dell'UE verso est. Polonia, Ungheria e Romania hanno ricevuto la maggior parte delle sovvenzioni destinate a

²⁴ L'UE ha concluso "accordi" con quattro imprese produttrici di tabacco per combattere il contrabbando e la contraffazione di sigarette. In base a tali accordi l'UE e gli Stati membri hanno ricevuto da tali imprese cospicui pagamenti.

formazione, seminari e conferenze. Il Belgio ha ricevuto cospicui finanziamenti per le conferenze, in quanto ospita uno dei contraenti che hanno organizzato conferenze e seminari svolti in altri Stati membri e in paesi terzi. Università e ONG italiane e tedesche sono riuscite ad assicurarsi finanziamenti per conferenze più ridotte e corsi di formazione di argomento giuridico; i partecipanti a questi eventi provenivano peraltro da un ampio ventaglio di Stati membri dell'UE e paesi terzi²⁵.

²⁵ Le sovvenzioni sono state concesse alle domande che hanno avuto esito positivo presentate nel quadro degli inviti a presentare proposte; la Commissione ha ricevuto domande da un numero limitato di Stati membri. Dopo la pubblicazione degli avvisi sulla Gazzetta ufficiale e un'attiva diffusione di informazioni relativa all'invito tra le reti professionali, il numero di domande e il numero di Stati membri è aumentato sensibilmente negli ultimi anni di attuazione del programma.

Figura 2: Stanziamenti d'impegno aggregati (2007-2013) per tutti i tipi di azioni (assistenza tecnica, formazione, formazione giuridica e supporto informatico), per Stato membro



Efficienza

La valutazione misura *l'efficienza dell'attuazione del programma* e conclude, essenzialmente sulla base di interviste e sondaggi, che vi sono motivi sufficienti per ritenere che il programma abbia raggiunto gli effetti voluti a un costo ragionevole. Benché non sia possibile stabilire con certezza se esso abbia comportato nel complesso una maggiore efficienza negli Stati membri, dai sondaggi e dalle interviste con le parti interessate emerge che la gestione del programma da parte della Commissione (OLAF) è stata efficiente in quanto ha reso disponibili le risorse ai beneficiari a tempo debito e in misura adeguata dal punto di vista qualitativo e quantitativo. Tuttavia, sarebbe possibile migliorare ulteriormente l'efficienza se gli Stati membri condividessero le migliori pratiche in materia di acquisto e fornitura di materiale.

Il bilancio annuale del programma è variato da 13,7 a 15 milioni di EUR, con un numero di azioni finanziate ogni anno compreso tra 67 e 91; pertanto, l'importo medio di una sovvenzione o di un contratto è risultato inferiore a 190000 EUR. In ciascun caso i costi dell'operazione per il beneficiario e per la Commissione dovrebbero essere proporzionati all'importo assegnato. Nel sondaggio svolto tra i beneficiari, il 90% di coloro che hanno risposto si è dichiarato d'accordo o fortemente d'accordo sul fatto che i risultati desiderati sono stati raggiunti a un costo ragionevole.

Sulla base delle informazioni desunte dalle tre relazioni annuali sull'attuazione del programma, dei dati provenienti dalle relazioni finali sull'assistenza tecnica esaminati negli studi di casi, e infine delle dichiarazioni tratte dalle interviste con le parti interessate, è stato possibile formulare una stima approssimativa dell'incidenza finanziaria dei sequestri effettuati e delle perdite scongiurate grazie all'utilizzo del materiale tecnico e dei servizi acquistati nel quadro del programma. **Tale stima supera 270 milioni di EUR, ossia il triplo del costo complessivo del programma (98 milioni di EUR)²⁶.**

Si può pertanto concludere che, a quanto risulta, il programma *ha ottenuto gli effetti desiderati a un costo ragionevole*. Viceversa non è possibile affermare con certezza che esso abbia sensibilmente migliorato l'efficienza dell'operato delle agenzie di contrasto degli Stati membri a tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Dagli elementi raccolti risulta una gestione efficiente dei progetti, che ha reso disponibili le risorse ai beneficiari a tempo debito, e in misura adeguata dal punto di vista qualitativo e quantitativo. Tuttavia, il variegato panorama delle esperienze induce a ritenere che si potrebbero ottenere ulteriori vantaggi se gli Stati membri si scambiassero informazioni sul tipo e sulle modalità di fornitura del materiale utilizzato.

La valutazione dimostra *l'importanza degli obblighi supplementari di monitoraggio* introdotti dopo la valutazione intermedia del programma nel 2010 e l'audit interno del 2008,

²⁶ Questa cifra va considerata con cautela poiché non è affatto completa. Si tratta di una stima basata sull'analisi delle relazioni annuali e delle relazioni finali presentate dai beneficiari, in particolare, delle azioni di assistenza tecnica e su un gran numero di fonti secondarie utilizzate dal contraente nel corso dell'analisi. I beneficiari di sovvenzioni di assistenza tecnica, per esempio, segnalano il numero dei sequestri nonché le perdite per i bilanci nazionali e dell'Unione scongiurate grazie alle azioni rese possibili dal materiale o dalle informazioni acquistati nell'ambito del programma. L'individuazione di un container contenente sigarette di contrabbando o contraffatte evita una cospicua perdita. Questa stima non comprende i guadagni derivanti dalla prevenzione o risultati difficilmente quantificabili. Gli studi di casi non si estendono a tutte le azioni di Hercule II. L'incidenza finanziaria è probabilmente maggiore.

in particolare per quanto riguarda gli obblighi di comunicazione per le sovvenzioni destinate all'assistenza tecnica²⁷.

Le risposte fornite nei sondaggi e nelle interviste con le parti interessate dimostrano che il materiale tecnico acquistato nel quadro del programma permette di tutelare in maniera efficace gli interessi finanziari dell'Unione. In generale, e per tutti i vari tipi di attività, le parti interessate convengono che i risultati ottenuti grazie all'utilizzo di tale materiale sarebbero stati impossibili, o solo parzialmente possibili, con i mezzi messi a disposizione dalle autorità nazionali o regionali o dai partner. Tale constatazione è valida per tutti e tre i tipi di azione, benché si ritenga che soprattutto formazione, seminari e conferenze siano stati funzionali alla cooperazione internazionale e alla costituzione di reti che altrimenti non sarebbe stato possibile creare. Gli strumenti sviluppati e forniti grazie al supporto informatico e all'assistenza tecnica incrementano direttamente il valore delle indagini delle autorità doganali e di contrasto a livello nazionale e di conseguenza contribuiscono a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione.

I beneficiari giudicano positivamente l'accentramento della gestione del programma in un'unica unità all'interno dell'OLAF, avvenuto nel 2012, e apprezzano nel complesso le procedure degli inviti a presentare proposte (l'81% degli interpellati si dichiara favorevole o molto favorevole). Benché essi considerino relativamente facile rispettare gli obblighi di comunicazione (il 78% degli interpellati si dichiara d'accordo o fortemente d'accordo), i dati hanno dimostrato che sarebbero necessari miglioramenti. Per la Commissione sarebbe più facile monitorare i risultati e l'incidenza delle azioni finanziate se chiedesse ai beneficiari di indicare, nella relazione tecnica finale, i dati più significativi e opportuni.

I beneficiari e i partecipanti sono soddisfatti della **capacità del programma di rispondere alle loro esigenze a livello di Stato membro**. Nel sondaggio rivolto ai beneficiari, la grande maggioranza dei 68 soggetti che hanno risposto (86%) si dichiara d'accordo o fortemente d'accordo sul fatto che i risultati del progetto cui hanno partecipato hanno soddisfatto le necessità e affrontato i problemi del loro paese. In particolare, i progetti di formazione antifrode sono stati giudicati corrispondenti alle esigenze dei vari paesi in larghissima misura: il 94% è d'accordo o fortemente d'accordo con tale affermazione. In realtà le azioni erano indirizzate a un obiettivo che travalica le esigenze degli Stati membri, poiché contribuivano alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Il programma ha raggiunto i propri obiettivi, e si può quindi ritenere che esso abbia contribuito a prevenire perdite al bilancio dell'Unione. Il programma non ha potuto tuttavia soddisfare tutte le esigenze delle amministrazioni doganali degli Stati membri²⁸ in termini di materiale tecnico destinato a rafforzarne la capacità operativa.

Valore aggiunto UE e sostenibilità dei risultati

Tutte le fonti confermano che il programma ha prodotto un **valore aggiunto a livello di Unione europea**. In generale, e per tutti i vari tipi di azione, le parti interessate convengono che con i soli mezzi nazionali o regionali sarebbe stato impossibile, o possibile solo in parte,

²⁷ I beneficiari di sovvenzioni destinate all'assistenza tecnica devono presentare una relazione finale sull'attuazione un anno dopo la data di conclusione della convenzione di sovvenzione. Tale obbligo è stato imposto in considerazione del breve periodo di tempo che trascorre tra l'acquisto del materiale e la data di conclusione della convenzione, che rende difficile per il beneficiario segnalare risultati tangibili derivanti dall'utilizzo del materiale.

²⁸ Un'analisi effettuata dalla DG TAXUD nel 2013-2014 per determinare il totale aggregato degli investimenti di cui le dogane degli Stati membri avranno bisogno nel periodo 2014-2020 indica che tale importo è 30 volte maggiore del bilancio disponibile nel quadro del programma Hercule III.

conseguire i propri obiettivi. La *natura* del valore aggiunto varia a seconda dei tipi di azione: formazione e conferenze sono particolarmente funzionali alla cooperazione internazionale e alla costituzione di reti, mentre gli strumenti informatici e l'assistenza tecnica incrementano direttamente il valore delle indagini delle autorità doganali e di contrasto a livello nazionale.

I beneficiari confermano l'utilità del programma, soprattutto per quanto riguarda l'aspetto doganale, e aggiungono che i benefici superano di gran lunga i costi della partecipazione. Inoltre, dichiarano chiaramente l'intenzione di continuare a utilizzare il materiale tecnico.

La Commissione ha garantito tale *sostenibilità dei risultati* consentendo il cofinanziamento delle sovvenzioni per coprire i costi di manutenzione. In cambio, i beneficiari si sono impegnati a presentare una relazione finale sull'attuazione un anno dopo la conclusione del progetto per dimostrare la sua efficacia e la sostenibilità dei risultati. Per quanto riguarda formazione, seminari e conferenze, i partecipanti sono generalmente convinti che sia possibile tradurre in pratica gli insegnamenti appresi, per cui la sostenibilità è stata raggiunta anche da questo punto di vista. Questa osservazione è valida, in particolare, per i partecipanti alla formazione in materia di informatica forense.

Complementarità

La complementarità è stata garantita in misura sufficiente durante le fasi di preparazione e attuazione del programma. Le parti interessate generalmente convengono sul fatto che la tutela degli interessi finanziari dell'Unione gli conferiva un profilo ben definito, caratteristica che lo contraddistingue da altri programmi (della DG HOME e della DG TAXUD). In particolare, è stato sottolineato che l'assistenza tecnica costituiva una caratteristica non offerta da altre iniziative dell'Unione europea e che, malgrado ciò, sono state possibili utili sinergie con queste ultime a vantaggio delle azioni in tale ambito. Ciò vale, per esempio, per l'utilizzo del sistema ANPRS, i cui risultati potrebbero migliorare grazie al ricorso alle informazioni offerte dagli attuali sistemi finanziati dall'UE, come il sistema europeo d'informazione sui veicoli e le patenti di guida (rete EUCARIS)²⁹, il sistema dei registri elettronici nazionali delle imprese di trasporto su strada (ERRU)³⁰ e il sistema Réseau Permis de Conduire (RESPER)³¹ istituiti nell'ambito di varie iniziative dell'Unione.

Se da un lato si è cercato di coordinare la pianificazione dei diversi programmi dell'Unione, per esempio in materia doganale, dall'altro si dovrebbero intensificare gli sforzi per promuovere la cooperazione tra i servizi della Commissione, al fine di sfruttare le sinergie tra i programmi ed evitare le sovrapposizioni tra programmi e iniziative dell'UE.

5. FATTORI CONTESTUALI CHE INCIDONO SULLA PRESTAZIONE DEL PROGRAMMA

I fattori contestuali che hanno inciso sulla prestazione del programma comprendono vari elementi, benché tali fattori siano difficili da quantificare:

- per le sovvenzioni all'assistenza tecnica, le amministrazioni nazionali e regionali dovevano contribuire almeno per il 50%. Dopo l'inizio della crisi finanziaria nel 2008, le restrizioni di bilancio hanno fortemente ridotto la capacità finanziaria dei richiedenti e dei beneficiari; di conseguenza sono state ritirate alcune domande, e persino alcune sovvenzioni già concesse. Questo problema è stato affrontato nel nuovo regolamento Hercule III, il quale prevede che i finanziamenti possano giungere all'80% dei costi ammissibili (e anche al 90% in casi eccezionali e debitamente giustificati);

²⁹ Cfr. <https://joinup.ec.europa.eu/community/eucaris/description>.

³⁰ Cfr. per esempio: http://ec.europa.eu/transport/modes/road/access/erru_en.htm.

³¹ Cfr. <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/3989/5926.html>.

- una percentuale notevole del bilancio delle azioni finanziate tramite sovvenzioni era rappresentata dall'IVA (fino al 25%, a seconda delle aliquote applicabili), ma il regolamento finanziario escludeva l'ammissibilità dell'IVA nell'ambito del programma. In pratica, quindi, le sovvenzioni coprivano una percentuale inferiore dei costi (meno del 40% nel caso dell'assistenza tecnica) e la differenza era a carico del beneficiario;
- dall'esame delle domande presentate in risposta agli inviti a presentare proposte emerge che i richiedenti avevano spesso difficoltà a rispettare i requisiti amministrativi e giuridici a causa delle barriere linguistiche o della scarsa dimestichezza con le procedure previste per la presentazione delle domande o l'attuazione di una sovvenzione;
- la carenza di stanziamenti di pagamento alla fine del programma ha provocato considerevoli ritardi nel pagamento finale delle sovvenzioni concluse negli ultimi due anni.

6. CONCLUSIONI E INDICAZIONI PER IL FUTURO

La valutazione esterna conclude³² che il programma *"ha raggiunto gli obiettivi che si era prefisso, e ha pertanto [...] prodotto l'impatto desiderato"*. La valutazione aggiunge che i tre tipi di azione hanno prodotto risultati complementari e sostenibili e che l'attuazione si è dimostrata efficiente e ha conseguito i risultati desiderati a un costo ragionevole. Sono stati tuttavia individuati alcuni settori in cui esistono margini di miglioramento, che vengono elencati qui di seguito, insieme alle azioni che saranno intraprese a tale riguardo:

1. *l'incidenza del programma potrebbe essere migliorata grazie a contatti più diretti tra le amministrazioni, per esempio tramite scambi di personale*³³. I finanziamenti per i costi relativi agli scambi di personale sono già ammissibili nel quadro delle specifiche per la formazione e sono già stati effettuati scambi con esito positivo, come per esempio tra Italia e Bulgaria nel 2010. La Commissione intende incoraggiare e promuovere scambi di personale ai diversi livelli delle amministrazioni nazionali e regionali tra Stati membri confinanti, al fine di migliorare la cooperazione in materia di indagini e operazioni transfrontaliere. Per incrementare l'efficienza in termini di costi e la qualità della formazione finanziata nell'ambito del programma, la Commissione esaminerà altre possibili modalità di formazione e scambio di personale, come per esempio l'intensificazione della cooperazione all'interno delle esistenti reti europee di istituti nazionali di indagine scientifica e di organizzazioni per la formazione giudiziaria;
2. *la distribuzione dell'accesso alle banche dati tramite i punti di contatto nazionali non ha consentito a tutte le autorità interessate degli Stati membri di beneficiare dell'iniziativa. Dai risultati della valutazione emerge che questa constatazione vale per tutti gli Stati membri, benché forse alcuni abbiano sfruttato i dati meglio di altri*³⁴. Il programma ha promosso l'accesso ai dati acquistando banche dati (o l'accesso alle stesse) e gestendo i diritti di accesso per il personale delle agenzie di contrasto degli Stati membri. Poiché i diritti di accesso sono limitati, i punti di contatto nazionali devono fissare una scala di

³² La relazione del contraente contiene 16 conclusioni. Al contraente non era stato chiesto di formulare raccomandazioni, ma in sei conclusioni (2, 5, 7, 10, 11 e 15) ha avanzato suggerimenti per possibili azioni future. Le conclusioni e le indicazioni per il futuro indicate in questa sezione si basano sulle risultanze indicate dal contraente e sono integrate dai risultati e dall'esperienza della Commissione nell'attuazione del programma nonché dal feedback che la Commissione ha ricevuto da richiedenti e beneficiari di sovvenzioni, contraenti, servizi della Commissione e altre istituzioni che, negli anni 2012-2014, hanno seguito i negoziati sul follow-up del programma per il nuovo QFP 2014-2020.

³³ Sulla base della conclusione 2 della relazione del contraente.

³⁴ Sulla base della conclusione 5.

priorità al momento di concedere l'accesso alle amministrazioni nazionali e regionali. Le conclusioni relative all'utilizzo delle banche dati ne sottolineano l'utilità, ma anche la difficoltà di dimostrare il loro contributo alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione. La Commissione svolgerà un attento riesame delle esigenze di informazione degli utenti attuali, parallelamente a un'analisi delle fonti d'informazione reperibili sul mercato, per far corrispondere in modo più preciso le esigenze degli utenti alle fonti d'informazione disponibili. In tal modo le banche dati potrebbero essere utilizzate nella maniera più efficiente in termini di costi, soprattutto per gli obiettivi connessi alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione;

3. *il variegato panorama delle esperienze in materia di efficienza nella gestione dei progetti induce a ritenere che si potrebbero ottenere vantaggi se gli Stati membri si scambiassero informazioni sul tipo e sulle modalità di fornitura del materiale utilizzato*³⁵. L'azione prevista dal programma è gestita dai beneficiari delle sovvenzioni, ai quali il cofinanziamento nazionale dovrebbe fornire incentivi sufficienti per agire con la massima efficienza possibile. La Commissione seleziona le domande in base all'efficienza in termini di costi e spesso ha invitato i richiedenti a riesaminare i costi alla luce delle migliori pratiche e dei prezzi praticati in altri Stati membri, soprattutto per materiali costosi come gli scanner a raggi X o i sistemi ANPRS. La Commissione continuerà a incoraggiare lo scambio delle migliori pratiche, in particolare nel contesto di progetti transfrontalieri in cui diversi Stati membri uniscono gli sforzi per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione;
4. *la capacità della Commissione di monitorare i risultati e l'incidenza delle azioni finanziate potrebbe migliorare invitando i beneficiari a fornire le tipologie opportune di dati nelle relazioni tecniche finali, e le autorità competenti degli Stati membri a perfezionare il monitoraggio specifico per dimostrare meglio il valore aggiunto delle azioni finanziate da Hercule nella lotta e nella prevenzione delle attività che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, in particolare il contrabbando e la contraffazione delle sigarette*³⁶. Dal 2013 la Commissione invita i beneficiari a comunicare i risultati ottenuti un anno dopo la data di conclusione della convenzione di sovvenzione, in modo da ricevere informazioni su un periodo in cui il materiale era del tutto operativo. Le informazioni richieste riguardano i risultati ottenuti grazie a materiali e servizi acquistati con il sostegno finanziario del programma e utilizzati nel corso di indagini a tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Le informazioni potrebbero essere collegate a indagini su denunce di irregolarità o corruzione relative a spese dell'UE; a operazioni fraudolente; al numero di arresti effettuati (e al numero di condanne, se già disponibile) oppure a stime dell'incidenza finanziaria sul bilancio nazionale o su quello dell'Unione. Gli obblighi di comunicazione consentiranno alla Commissione di dimostrare il contributo del programma alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione e al contempo permetteranno ai beneficiari di rispettare gli obblighi nazionali in materia;
5. *se da un lato si è già cercato di coordinare la pianificazione dei diversi programmi dell'Unione, per esempio in materia doganale, dall'altro si dovrebbero intensificare gli sforzi per promuovere la cooperazione tra i servizi della Commissione al fine di sfruttare le sinergie tra i programmi ed evitare le sovrapposizioni*³⁷. La Commissione porterà avanti le proprie attività di coordinamento interno per sfruttare le sinergie tra i programmi

³⁵ Sulla base della conclusione 10.

³⁶ Sulla base delle conclusioni 7 e 11.

³⁷ Sulla base della conclusione 15.

dell'Unione ed evitare le sovrapposizioni. Inoltre, nel quadro della strategia della Commissione per il miglioramento della regolamentazione, si considererà l'opportunità di semplificare e ottimizzare ulteriormente le azioni necessarie per l'attuazione del programma, in modo da ridurre gli sforzi e i costi dei beneficiari del programma, nonché dei servizi della Commissione.