COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 6.4.2005
COM(2005) 124 definitivo

2005/0034 (CNS)
2005/0035 (CNS)

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

che istituisce il programma quadro "Sicurezza e tutela delle libertà" per il periodo 2007-2013

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che istituisce il programma specifico "Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo", per il periodo 2007-2013

Programma generale "Sicurezza e tutela delle libertà"

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che istituisce il programma specifico "Prevenzione e lotta contro la criminalità" per il periodo 2007-2013,

Programma generale "Sicurezza e tutela delle libertà"

{SEC(2005)436}

(presentate dalla Commissione)

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

che istituisce il programma quadro "Sicurezza e tutela delle libertà" per il periodo 2007-2013

La comunicazione che istituisce il programma quadro "Sicurezza e tutela delle libertà" rientra in un insieme coerente di proposte dirette a dotare lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia di un supporto adeguato nel quadro delle prospettive finanziarie del 2007. I tre obiettivi chiave della libertà, della sicurezza e della giustizia devono in effetti essere sviluppati in parallelo e con lo stesso grado di intensità, consentendo così un approccio equilibrato, basato sui principi della democrazia, il rispetto delle libertà e dei diritti fondamentali, e lo stato di diritto. Ciascuno di questi obiettivi è sostenuto da un programma quadro, che garantisce la coerenza necessaria fra gli interventi rilevanti in ogni settore d'azione, e che collega chiaramente le finalità politiche e le risorse disponibili per sostenerle. Questa struttura rappresenta inoltre una grande semplificazione e razionalizzazione del sostegno finanziario esistente per l'area di libertà, giustizia e sicurezza, e consente così una maggiore flessibilità nella fissazione delle priorità e aumenta la trasparenza generale.

1. INTRODUZIONE

Nelle comunicazioni che espongono gli orientamenti strategici per la definizione delle prospettive finanziarie 2007-2013[1], la Commissione ha già sottolineato l'obiettivo di promuovere lo sviluppo dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia con risorse finanziarie adeguate, da includersi in una nuova rubrica relativa alla "Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia". Conformemente agli obiettivi stabiliti dal Consiglio europeo, il proposto programma quadro "Sicurezza e tutela delle libertà" risponderebbe alle sfide sopra indicate.

Si può godere della libertà solo in una situazione di sicurezza personale garantita dalla legge. In particolare, i diritti e le libertà dei cittadini possono essere garantiti solo se vi è una tutela sufficiente contro gli atti criminali, che minacciano non solo la libertà e i diritti degli individui, ma anche la società democratica e lo stato di diritto.

Mentre gli Stati membri stanno assumendo le proprie responsabilità per garantire a tutti libertà e sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, le istituzioni europee devono a loro volta contribuire ad affrontare i rischi relativi alla sicurezza con cui si confrontano i cittadini nella loro vita quotidiana. La tutela della vita e dei beni dei cittadini è un compito fondamentale che conferisce legittimità ai poteri delle istituzioni pubbliche e alle loro politiche, e i cittadini pretendono che le minacce alla loro salute e alla loro sicurezza siano contrastate anche a livello europeo. Inoltre, la libertà all'interno di un'Europa senza frontiere conferisce una particolare responsabilità all'Unione.

---

[1] Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo - Costruire il nostro avvenire comune - Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013. COM(2004) 101 def. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo – Prospettive finanziarie 2007-2013, COM(2004) 487 def., 14.7.2004.

Le minacce terroristiche e le altre forme di criminalità toccano potenzialmente ogni singolo cittadino dell'Unione. Gli atti terroristici riguardano l'Unione europea nel suo insieme e non solo lo specifico paese in cui si verificano, poiché sono attacchi contro i valori stessi su cui si fonda l'Unione. Se la criminalità organizzata e il terrorismo sono stati a lungo identificati come le minacce principali per la sicurezza europea (ad esempio nella strategia europea in materia di sicurezza del 12 dicembre 2003), la responsabilità dell'Unione si estende al miglioramento della prevenzione e la lotta contro la criminalità in generale. L'articolo 29 del trattato sull'Unione europea contiene un chiaro mandato, per l'Unione, di fornire ai cittadini un livello elevato di sicurezza, prevenendo e reprimendo la criminalità, organizzata o di altro tipo, in particolare il terrorismo, la tratta degli esseri umani ed i reati contro i minori, il traffico illecito di droga e di armi, la corruzione e la frode, mediante una più stretta collaborazione fra le forze di polizia, le autorità doganali e le altre autorità competenti.

L'individuazione di una forte esigenza di azioni in questo campo ha avviato un processo nell'ambito del quale il ruolo dell'Unione si è costantemente accresciuto. Il lavoro svolto nel quadro nel cosiddetto piano d'azione di Vienna[2] e gli orientamenti dati dal Consiglio europeo di Tampere del 1999 sono sono stati proficui. Se l'Unione, durante la fase di costituzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, si è concentrata su un'azione legislativa con un sostegno finanziario su scala piuttosto modesta, il suo lavoro in questo campo dovrebbe ora entrare in una fase in cui le preoccupazioni d'ordine operativo siano più predominanti. In particolare, per le minacce terroristiche, le questioni relative alla sicurezza hanno acquisito una nuova urgenza e richiedono quindi un approccio più completo e operativo.

Sulla base del programma dell'Aia adottato dal Consiglio europeo nel novembre 2004, e nella prospettiva del trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, la prevenzione e la lotta contro il terrorismo e altre forme di criminalità a livello europeo dovranno essere ulteriormente rafforzate ed estese. Ciò deve includere il rafforzamento e l'ottimizzazione degli sforzi degli Stati membri, con un maggiore accento sull'applicazione corretta delle misure legislative e politiche. Il valore aggiunto europeo degli interventi in questo campo può essere raggiunto, in particolare, se l'Unione agisce come catalizzatore: le attività di cooperazione finanziate dall'UE sensibilizzano gli Stati membri sull'esistenza di sfide, minacce e altre questioni e valori comuni, e facilitano quindi l'emergere di approcci comuni in campi che tradizionalmente toccano molto da vicino la loro sovranità nazionale. Inoltre, il sostegno finanziario può assicurare una ripartizione equa delle responsabilità fra gli Stati membri, che rafforzi la loro reciproca solidarietà e apporti vantaggi in termini di economicità grazie all'approccio a livello UE.

2. IL PROPOSTO PROGRAMMA QUADRO "SICUREZZA E TUTELA DELLE LIBERTÀ"

2.1. Obiettivi e struttura del programma

Per rispondere alle sfide sopra delineate, viene proposto di stabilire un programma quadro sulla "Sicurezza e tutela delle libertà". L'obiettivo chiave di questo programma quadro è quello di "garantire una cooperazione operativa efficace nella lotta contro il terrorismo, comprese le conseguenze di questo fenomeno, la criminalità organizzata e la criminalità comune; di promuovere un'"intelligence" a livello europeo e di rafforzare la prevenzione

[2] GU C 19 del 23.1.1999, pag. 1.

della criminalità e del terrorismo, in modo da rendere possibili società sicure, fondate sullo Stato di diritto".

Sulla base del programma dell'Aia e di un'ulteriore analisi delle esigenze future nel settore della sicurezza, la Commissione conclude che nell'ambito del programma quadro dovranno, in particolare, essere perseguiti i seguenti obiettivi specifici:

– occorre in primo luogo continuare a promuovere e a sviluppare, tramite gli interventi finanziari, il coordinamento e la comprensione reciproca fra le autorità di contrasto, altre autorità nazionali e organismi competenti dell'UE. Nell'ambito di queste attività centrali dovrà essere dedicata particolare attenzione al miglioramento della disponibilità, degli scambi e della gestione delle informazioni e dell'*intelligence* ai fini delle attività di contrasto, accompagnando ciò con misure adeguate, valide e trasparenti sulla protezione dei dati. Ciò contribuirà a rafforzare la qualità e l'efficienza delle attività di contrasto negli Stati membri. Un altro elemento importante sarà la valutazione delle misure legislative e politiche esistenti e future a livello UE, inclusa la loro applicazione e la loro efficacia;

– in secondo luogo va posto maggiormente l'accento sulla promozione e lo sviluppo di partenariati pubblico-privato e strategie in materia di prevenzione della criminalità, di statistica e di criminologia, e sulla protezione delle vittime e dei testimoni di atti criminosi. A tale riguardo gli elementi chiave saranno un dialogo costruttivo fra le parti interessate pubbliche e private (ad esempio autorità di contrasto, amministrazioni, imprese e organizzazioni delle vittime), una solida base statistica e una migliore comprensione dei fenomeni criminali. Per sviluppare una risposta globale, adeguata ed equilibrata alle diverse forme di criminalità, è necessario che la prevenzione della criminalità a lungo termine diventi un settore orizzontale, cioè parte integrante della definizione e dell'attuazione di altre politiche, in tutti gli Stati membri;

– in terzo luogo, vi è una crescente necessità di un approccio coordinato fra gli Stati membri in materia di prevenzione, preparazione, gestione delle crisi e delle conseguenze per quanto riguarda potenziali ed effettive minacce terroristiche. Per quanto riguarda l'aspetto della preparazione, il programma è diretto soprattutto a promuovere, sostenere e valutare uno scambio di competenze, esperienze e norme riguardo alla protezione delle infrastrutture critiche, in particolare attraverso una valutazione dei rischi e delle necessità e lo sviluppo di norme di sicurezza comuni. Per quanto riguarda la gestione delle crisi e delle conseguenze, il programma è diretto a sviluppare, attuare e promuovere un dispositivo europeo di gestione delle crisi integrato ed efficace, che garantisca uno scambio di informazioni e una cooperazione immediati fra le autorità di contrasto, di sicurezza e di protezione civile.

Questi obiettivi hanno diverse basi giuridiche nei trattati. Da un lato le attività di contrasto, la cooperazione di polizia e la prevenzione della criminalità in generale rientrano nel titolo VI del trattato sull'Unione europea (articoli da 29 a 42). D'altro lato, la preparazione e la gestione delle conseguenze relativamente ad attacchi terroristici devono essere considerate come una componente specifica, complementare alle misure generali di protezione civile, rientranti nel trattato che istituisce la Comunità europea (art. 3 u). Date queste basi giuridiche fondamentalmente diverse, il programma quadro dovrà essere composto da due strumenti giuridici diversi.

Il primo strumento giuridico riguarderà la prevenzione della criminalità e la lotta contro questo fenomeno, e sarà basato sugli articoli 30 e 34(2)c del trattato sull'Unione europea. Il programma si concentrerà su tre aree tematiche: attività di contrasto, prevenzione della criminalità e criminologia, protezione dei testimoni e delle vittime. Il secondo strumento giuridico riguarderà la prevenzione, la preparazione e la gestione delle conseguenze per quanto riguarda gli attacchi terroristici, e sarà basato sull'articolo 308 del trattato che istituisce la Comunità europea.[3]

In molti di questi settori la Commissione ha recentemente presentato strategie e proposte dettagliate. Può essere fatto riferimento, in particolare, alle sue quattro comunicazioni sul terrorismo del 20 ottobre 2004,[4] e alle comunicazioni sullo scambio di informazioni e la cooperazione in materia di reati terroristici,[5] sul rafforzamento della cooperazione di polizia e doganale nell'UE,[6] e sul miglioramento dell'accesso all'informazione da parte delle autorità incaricate del mantenimento dell'ordine pubblico e del rispetto della legge.[7] La Commissione ha anche sollecitato il parere di esperti e degli Stati membri in varie riunioni di esperti su temi correlati, e continuerà a farlo.

2.2. Il valore aggiunto europeo

Il programma quadro "Sicurezza e tutela delle libertà" apporterà un valore aggiunto agli interventi nazionali già esistenti in questo settore, agendo come un catalizzatore: le attività di cooperazione finanziate dall'UE accresceranno la consapevolezza di problematiche e di valori comuni agli Stati membri, facilitando così l'emergere di approcci comuni, compresa la legislazione in questi campi. Ciò verrà raggiunto realizzando gli obiettivi politici convenuti a livello UE e promuovendo la loro applicazione nell'ambito delle politiche nazionali, sostenendo l'attuazione della legislazione europea e la sua applicazione uniforme in tutta l'Europa, promuovendo i meccanismi di cooperazione e coordinamento e sviluppando partenariati pubblico-privato.

Per tutte le componenti sarà utilizzato un insieme di criteri comuni per valutare il valore aggiunto europeo in relazione al tipo di effetto ricercato nell'ambito del programma quadro, nell'interesse di società sicure. Esempi di tali criteri sono:

– sostenere solo attività necessarie a livello europeo per promuovere gli obiettivi, la legislazione e i meccanismi di attuazione dell'Unione europea;

– sostenere attività complementari a quelle finanziate a livello nazionale;

– rafforzare gli scambi nazionali a livello europeo, creando effetti sinergici e realizzando economie di scala;

---

3 Alcune misure comunitarie, come la decisione del Consiglio che istituisce un meccanismo comunitario inteso ad agevolare una cooperazione rafforzata negli interventi di soccorso della protezione civile, GU L 297 del 15.11.2001, sono basate su questo articolo.

4 Comunicazioni COM(2004)698 sulla prevenzione, preparazione e risposta in caso di attacchi terroristici; COM(2004)700 sul finanziamento del terrorismo; COM(2004)701 sulla preparazione e gestione delle conseguenze; COM(2004)702 sulla protezione delle infrastrutture critiche.

5 COM(2004)221.

6 COM(2004)376.

7 COM(2004)429.

– coinvolgere attivamente i rappresentanti degli Stati membri e altre parti interessate nell'attuazione del programma, per ottimizzare la complementarità con le attività esistenti.

2.3. Complementarità con altri strumenti e misure

Per poter beneficiare di effetti sinergici, il programma quadro sarà complementare alle attività degli organismi competenti nel settore della libertà, sicurezza e giustizia. L'Ufficio europeo di polizia Europol svolgerà un ruolo sempre maggiore nella prevenzione ed individuazione della criminalità, incluso il terrorismo, e nelle relative indagini. In un prossimo futuro, le sue risorse finanziarie potrebbero essere tratte dal bilancio comunitario. I progetti nazionali e transnazionali nell'ambito del programma "Prevenzione e lotta contro la criminalità" dovranno rafforzare e integrare le attività di Europol e non duplicare gli sforzi, conformemente ai programmi di lavoro annuali fissati per i due strumenti del programma quadro e ai criteri generali d'attribuzione diretti a garantire il valore aggiunto europeo. È implicito che le azioni della Commissione nell'ambito del programma quadro rispetteranno pienamente le prerogative di Europol. Principi equivalenti saranno applicati alle misure di formazione del programma relativamente alle attività dell'Accademia europea di polizia (CEPOL), che, secondo quanto previsto, sarà finanziata col bilancio comunitario.

Sarà inoltre garantita una piena complementarità con altri programmi comunitari. Il futuro VII programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico permetterà di apportare un ampio sostegno alla ricerca in materia di sicurezza, e anche su aree tematiche come le attività di contrasto, la prevenzione del terrorismo o della criminalità organizzata, e la tutela della privacy e delle infrastrutture critiche di informazione. I progetti di ricerca in materia di sicurezza nell'ambito del VII programma quadro di R&S si concentreranno sulle tecnologie (dalla ricerca di base alla ricerca precompetitiva), ma riguarderanno anche la ricerca *"soft"* (ad es. sulle questioni socieconomiche). Da parte sua, il programma quadro "Sicurezza e tutela delle libertà" si concentrerà sul finanziamento di studi specifici e mirati, su questioni come il sostegno alle politiche, e sull'applicazione, attuazione o adattamento delle tecnologie a tale scopo. In alcuni casi, per attuare un progetto specifico e concreto, si rendono necessarie risposte concrete a breve termine. Pertanto, il programma quadro "Sicurezza e tutela delle libertà" finanzierà un limitato numero di attività volte direttamente a sviluppare tali progetti concreti, inclusa la ricerca. Delle statistiche sulla criminalità saranno sviluppate in collaborazione con gli Stati membri, usando qualora necessario il programma statistico comunitario.

Per quanto riguarda l'assistenza nelle situazioni d'emergenza, la Commissione ha proposto un fondo di solidarietà e uno strumento di risposta rapida e preparazione alle emergenze gravi,[8] per rendere possibile un approccio comune in tali situazioni. L'ambito di entrambi gli strumenti includerà la risposta immediata (ad es. dispiegamento di risorse per far fronte ad una calamità), l'assistenza finanziaria per sostenere le situazioni di emergenza successive ad una crisi e, in misura limitata, misure generali di preparazione. Mentre questi nuovi strumenti forniranno un finanziamento comunitario per le situazioni di gravi emergenze *in generale*, una componente specifica del programma quadro Sicurezza e tutela delle libertà riguarderà *specificamente* la prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze relativamente alle minacce terroristiche.

---

[8] COM(2004) 487 def. del 14.7.2004, pag. 22.

Per quanto riguarda il terrorismo, vi è l'esigenza, in materia di sicurezza, di un quadro e di una competenza specifici che vadano al di là dei concetti generali di sicurezza e di protezione civile. La vulnerabilità delle infrastrutture agli attentati terroristici va ad esempio valutata secondo condizioni e norme di sicurezza specifiche, che devono essere elaborate oltre alle norme di sicurezza generali. In tale ottica il programma "Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo" si concentra sulla valutazione delle minacce e dei rischi, studiando cosa occorra aggiungere ai meccanismi generali di sicurezza per proteggere efficacemente le infrastrutture critiche contro gli attentati terroristici, e sviluppando piani specifici di emergenza.[9] In misura limitata, il programma permetterà di sostenere misure innovative, suscettibili di essere trasferite a livello europeo o ad altri Stati membri. Tuttavia, spetterà principalmente agli Stati membri migliorare la sicurezza delle loro infrastrutture in funzione delle esigenze individuate, eventualmente col sostegno dei fondi strutturali o di alcuni programmi settoriali (ad es. nel settore dei trasporti, dell'energia, della sanità pubblica e dell'ambiente). Gli obiettivi specifici del programma "Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo" evitano ogni sovrapposizione con tali meccanismi generali.

Il programma quadro "Sicurezza e tutela delle libertà" e i suoi due strumenti mirano soprattutto a migliorare la sicurezza interna. Conformemente alla struttura proposta per il quadro finanziario, la dimensione esterna non sarà inclusa nel programma quadro. La cooperazione con i paesi terzi sarà debitamente presa in considerazione nella rubrica 4 del quadro finanziario proposto attraverso l'attuazione degli strumenti di aiuto esterno presentati dalla Commissione nel settembre 2004. Nei due strumenti proposti nell'ambito del programma quadro saranno integrati dei collegamenti fra sicurezza esterna ed interna, ad es. attraverso la possibilità, per i paesi terzi e le organizzazioni internazionali, di partecipare ai progetti.

3. RAZIONALIZZAZIONE E SEMPLIFICAZIONE

3.1. Basarsi sugli strumenti esistenti

Le valutazioni delle azioni sostenute negli anni dall'UE in questi campi riconoscono pienamente la necessità di portare avanti tali azioni, poiché esse affrontano problemi reali e specifici e contribuiscono a trattarli in modo positivo, complementare alle azioni nazionali sviluppate negli stessi settori. Queste valutazioni hanno tuttavia individuato anche diversi punti deboli, che devono essere affrontati se si vuole che le azioni dell'UE raggiungano risultati ancora migliori. In effetti la situazione attuale, caratterizzata da una moltitudine di piccole linee di bilancio o finanziamenti ad hoc, di durata limitata e senza coerenza d'insieme, impedisce alle attività dell'Unione di essere sufficientemente efficaci per poter raggiungere gli obiettivi fissati ed ottimizzare l'uso delle risorse umane e finanziarie esistenti. Attuati in modo completamente separato, i programmi non ottimizzano le sinergie reali e possono anche creare inutili sovrapposizioni. Infine, per realizzare i risultati migliori possibili vi è la necessità di valutare nuovamente gli obiettivi, i tipi di interventi e la portata di ciascun programma.

Il programma quadro si baserà sugli insegnamenti tratti dagli interventi già esistenti in questi campi, in particolare sull'esperienza risultante dall'attuale programma quadro sulla

[9] Si veda la comunicazione COM(2004)702 sulla protezione delle infrastrutture critiche.

cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (AGIS)[10] e dai suoi predecessori. Benché una valutazione approfondita del programma AGIS sia ancora in corso, è possibile affermare che tale programma si sia rivelato molto utile ed abbia contribuito considerevolmente a migliorare la reciproca comprensione fra le istituzioni e le autorità nazionali. Tuttavia, le nuove prospettive finanziarie, il programma dell'Aia e il trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa danno luogo a un riorientamento strategico dei programmi finanziari rilevanti. In questo contesto il programma "Prevenzione e lotta contro la criminalità" sostituirà il programma AGIS a partire dal 2007.

Per quanto riguarda la componente "Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze", sta per essere lanciata un'azione preparatoria nell'ambito di un progetto pilota sulla lotta contro il terrorismo. Il progetto pilota, che dovrebbe cominciare nel 2005, è diretto fra l'altro a un miglioramento della comunicazione fra le autorità nazionali sulla prevenzione, la preparazione e la reazione agli attacchi terroristici, in particolare quelli con effetti transfrontalieri, allo sviluppo delle capacità e al rafforzamento tecnologico degli attori pubblici, e a un dialogo sulla sicurezza fra il settore pubblico e quello privato. Il futuro programma "Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo" svilupperà ampiamente questa azione preparatoria.

3.2. Dispositivo comune di gestione

Lo scopo dell'elaborazione di un programma quadro in questo campo è quello di semplificare e razionalizzare l'ambito finanziario, giuridico e gestionale, di ottimizzare la struttura di bilancio, di aumentare la coerenza e la concordanza fra i programmi e di evitare ripetizioni negli sforzi. I due programmi specifici saranno basati su caratteristiche comuni per quanto riguarda il meccanismo di esecuzione: saranno gestiti dalla Commissione (in linea di massima con una gestione diretta centralizzata), assistita da un comitato di comitatologia; i tipi di azioni (progetti della Commissione, transnazionali e nazionali) e di interventi saranno armonizzati, così come i criteri di ammissibilità.

Sebbene i due programmi specifici saranno gestiti centralmente, non è escluso, in una fase successiva, il ricorso ad una gestione centrale indiretta.[11] Sono stati esaminati in dettaglio anche altri meccanismi di esecuzione, come la gestione concorrente, ma questi non hanno rivelato un buon rapporto costo-efficacia visti gli importi relativamente esigui che sono interessati. L'armonizzazione e la semplificazione delle procedure grazie all'integrazione delle componenti in una singola struttura consentirà anche una razionalizzazione. Una razionalizzazione delle procedure di controllo e di valutazione consentirà, ad esempio, di ottenere migliori risultati e faciliterà la diffusione di buone prassi.

Quando appropriato, sono stati sviluppati tratti comuni con gli altri due programmi quadro riguardanti l'area di libertà, sicurezza e giustizia ("Diritti fondamentali e giustizia", e "Solidarietà e gestione dei flussi migratori"). Nel complesso, i tre programmi quadro costituiscono un "pacchetto" di misure coerente.

Nell'insieme, rispetto alla situazione attuale presentata sopra, il nuovo programma quadro rappresenta un importante passo avanti in termini di semplificazione, campo d'azione e flessibilità. Esso offrirà ad esempio i seguenti vantaggi:

---

[10] Decisione del Consiglio del 22 luglio 2002, GU L 203 dell'1.8.2002, pag. 5.

[11] Se ciò dovesse verificarsi per diversi programmi afferenti al settore della libertà, sicurezza e giustizia, le funzioni di esecuzione, se possibile, dovrebbero essere accentrate in un'unica agenzia esecutiva.

– combinerà tutte le attività di contrasto e di prevenzione della criminalità in senso lato, includendo le attività di polizia, di intelligence, di valutazione ed analisi del rischio di esposizione al crimine (*crime proofing*), le azioni di sensibilizzazione, la protezione dei testimoni e delle vittime, la preparazione e la gestione delle conseguenze (allo stesso modo, il programma quadro "Diritti fondamentali e giustizia" raggrupperà le attività giudiziarie riguardanti le questioni di diritto civile e penale e i diritti fondamentali);

– permetterà una concentrazione delle risorse e una riduzione delle linee di bilancio, così come una maggiore trasparenza e la possibilità di valutare meglio il valore aggiunto delle azioni intraprese;

– le condizioni e le modalità dei finanziamenti nel settore saranno pienamente armonizzati, cosa che migliorerà il rapporto costo-efficacia, la chiarezza e la facilità di utilizzo e agevolerà la fissazione e la valutazione delle priorità;

– vi sarà la possibilità di sostenere, negli Stati membri, progetti innovativi suscettibili di essere trasferiti a livello europeo, con, di conseguenza, un effetto leva. Gli Stati membri avranno anche la possibilità di esprimere certe priorità per i progetti nazionali;

– le condizioni e le modalità di finanziamento sia per i progetti della Commissione che per i progetti cofinanziati saranno chiarite e semplificate (ad es., per i progetti transnazionali sarà necessario un numero minore di partner);

– le disposizioni sulla comitatologia saranno semplificate e allineate a quelle di altri programmi comunitari;

– le norme relative al controllo e alla protezione degli interessi finanziari della Comunità saranno rafforzate e chiarite;

– sarà considerevolmente rafforzato, in particolare, il quadro relativo alla gestione delle conseguenze e preparazione agli attacchi terroristici.

Infine, il programma quadro è stato anche concepito nella prospettiva del trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa. La Costituzione eliminerà gli attriti giuridici risultanti dalla struttura a "pilastri" degli attuali trattati e chiarirà e rafforzerà le basi giuridiche per le azioni nel campo della prevenzione della criminalità (articolo III-272), della cooperazione fra servizi incaricati dell'applicazione della legge (articolo III-275) e della protezione civile (articolo III-284), in modo che sia possibile creare nuovi effetti sinergici, anche con gli organi competenti. Dopo l'entrata in vigore della Costituzione non saranno comunque necessarie modifiche significative ai due strumenti giuridici del programma quadro "Sicurezza e tutela delle libertà".

4. RISORSE FINANZIARIE

L'importo globale previsto per il programma quadro "Sicurezza e tutela delle libertà" è di 745 milioni di euro per il periodo 2007-2013 (a prezzi correnti). All'interno di questa dotazione sono previsti 597,6 milioni di euro per il programma "Prevenzione e lotta contro la criminalità" e 137,4 milioni di euro per il programma "Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo".

Per lo stesso periodo 2007-2013 è inoltre previsto un importo di 554,4 milioni di euro per EUROPOL e un importo di 64, 4 milioni di euro per il CEPOL.

Questi importi sono stati stimati sulla base delle esigenze identificate, quali sopra descritte. Quando è stato possibile trarre degli insegnamenti da azioni e programmi già esistenti in materia di sicurezza, ne è stato tenuto conto. Dato che gran parte delle attività che devono beneficiare di un sostegno finanziario riguardano ambiti relativamente nuovi nel contesto europeo, è stato adottato un approccio piuttosto prudente. Per quanto riguarda i progetti nazionali, in particolare, i programmi prevedono un finanziamento iniziale piuttosto modesto. Per lasciare alle autorità nazionali competenti tempo sufficiente per prepararsi alla presentazione di progetti nazionali innovativi, viene proposto di concentrare una parte considerevole delle risorse finanziarie sulla seconda metà del periodo. Dopo una revisione intermedia prevista per il 2010, la proporzione di progetti innovativi negli Stati membri potrà aumentare considerevolmente. Ad ogni modo, rispetto alle misure connesse adottate nell'ambito dei fondi strutturali, gli importi stimati sono relativamente bassi. Il sostegno allo sviluppo delle capacità sarà quindi possibile solo in misura limitata. Nel caso siano individuate esigenze di sviluppo di capacità o di infrastrutture su grande scala, potrebbe essere necessario prendere in considerazione il ricorso a fondi "generali" per la coesione, lo sviluppo regionale o la ricerca e lo sviluppo tecnologico.

5. CONCLUSIONI

Le nuove prospettive finanziarie, il programma dell'Aia per il rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'UE, e la prossima ratifica del trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa porteranno a una ristrutturazione dell'attuale quadro giuridico e finanziario in materia di sicurezza interna.

Il programma quadro proposto ottimizzerà, semplificherà e razionalizzerà gli interventi finanziari in materia di sicurezza. Consentirà all'Unione di fare i passi necessari per tutelare efficacemente i diritti e le libertà dei suoi cittadini, contro il terrorismo e le altre forme di criminalità. Il programma quadro è composto da due strumenti giuridici armonizzati e complementari, che forniscono un solido quadro giuridico e finanziario e la flessibilità per far fronte alle nuove sfide a venire. Insieme ai programmi quadro "Diritti fondamentali e giustizia" e "Solidarietà e gestione dei flussi migratori" costituirà una base appropriata per il mantenimento e lo sviluppo nell'Unione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

ALLEGATO

Programma quadro "Sicurezza e tutela delle libertà" per il periodo 2007-2013

Complementarità con agenzie e con altri strumenti nell'area della libertà, sicurezza e giustizia

Le prospettive finanziarie prevedono diversi strumenti complementari che contribuiranno alla realizzazione degli obiettivi stabiliti nell'area di libertà, sicurezza e giustizia:

– programmi quadro che sostituiranno il gran numero di linee di bilancio attualmente gestite dalla Commissione in questo campo;

– finanziamento comunitario di agenzie e di organi della Comunità o dell'Unione;

– sviluppo e gestione di sistemi di informazione connessi su ampia scala.

Le agenzie o gli organi seguenti, collegati all'ambito del programma quadro di cui sopra, devono essere coperti dalle nuove prospettive finanziarie:

- l'**Accademia europea di polizia (CEPOL),** che dovrebbe essere trasformata in un organo dell'Unione europea in virtù della proposta di decisione del Consiglio presentata dalla Commissione il 1° ottobre 2004 (COM(2004)0623 def.). L'Accademia europea di polizia è attualmente finanziata su base intergovernativa;

- l'Ufficio europeo di polizia **Europol**, attualmente intergovernativo: con l'entrata in vigore della Costituzione la Commissione dovrebbe prendere misure per trasformarlo in un organo dell'UE con finanziamento comunitario.

Sulla base di questi elementi, le risorse di bilancio per le agenzie comunitarie di cui sopra non sono incluse nei programmi quadro.

Esse devono tuttavia figurare come parte delle spese destinate alla politica in materia di giustizia, libertà e sicurezza nella rubrica 3 del futuro quadro finanziario comunitario.

RELAZIONE

1. CONTESTO

Nella definizione delle prospettive finanziarie per il periodo 2007-2013 la Commissione ha scelto, fin dall'inizio, un approccio incentrato sulle strategie da adottare che garantisca che gli importi stanziati siano adeguati agli obiettivi strategici da realizzare. In tale contesto, la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia è uno degli obiettivi principali dell'Unione europea per i prossimi anni, da sostenere aumentando considerevolmente le risorse finanziarie ad essa destinate. Nelle comunicazioni "Costruire il nostro avvenire comune - Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013"[12] e "Prospettive finanziarie 2007-2013" [13], la Commissione ha inoltre sottolineato l'importanza di sottoporre a un riesame gli strumenti giuridici relativi alle nuove prospettive finanziarie per promuovere una maggiore semplicità. Nello strutturare le sue proposte intorno a tre programmi generali e strategici ("Solidarietà e gestione dei flussi migratori", "Diritti fondamentali e giustizia", "Sicurezza e tutela delle libertà"), la Commissione crea un quadro chiaro per l'attuazione degli interventi finanziari della Comunità in favore dei tre obiettivi di giustizia, libertà e sicurezza.

2. GIUSTIFICAZIONE DELL'AZIONE

2.1. Analisi del problema

Nel porsi l'obiettivo di continuare ad essere uno spazio di giustizia, libertà e sicurezza e di svilupparsi come tale, l'Unione si impegna ad offrire ai cittadini un elevato livello di sicurezza promuovendo azioni di prevenzione e lotta contro il terrorismo. L'aver compreso la forte necessità di portare avanti numerose iniziative in tale ambito ha dato vita ad un processo in cui il ruolo dell'Unione diventa sempre più decisivo. Oltre alle diverse misure che sono già state prese in materia di applicazione della legge, occorre potenziare l'impegno relativo alla prevenzione, alla preparazione e alla gestione delle conseguenze.

Nella dichiarazione sulla solidarietà contro il terrorismo del 25 marzo 2004, il Consiglio europeo ha sostenuto la necessità di ulteriori interventi per incrementare la capacità dell'Unione e degli Stati membri di affrontare le conseguenze degli attentati terroristici e di alleviare le conseguenze di tali attentati sulla popolazione civile. Nelle conclusioni sulla lotta contro il terrorismo del giugno 2004, il Consiglio europeo ha invitato il Consiglio e la Commissione "a valutare le capacità di cui dispongono gli Stati membri per prevenire gli attentati terroristici e affrontarne le conseguenze, ad individuare le migliori pratiche e a proporre le necessarie misure. … Occorre consolidare le forme di cooperazione esistenti nel settore della protezione civile ascoltando la volontà degli Stati membri di agire in maniera solidale in caso di attentati terroristici in uno degli Stati membri e in caso di attentati contro dei cittadini dell'UE che vivono all'estero". Ciò viene attualmente realizzato nell'ambito del meccanismo comunitario di protezione civile, che è incentrato specificamente sui diversi aspetti della protezione civile e permette di far fronte alle conseguenze immediate delle principali situazioni di emergenza, indipendentemente dalla loro natura.

---

[12] COM (2004) 101 def. del 10.2.2004.
[13] COM (2004) 487 def. del 14.7.2004.

Il 20 ottobre 2004 la Commissione ha risposto adottando tre comunicazioni: una su prevenzione, preparazione e risposta in caso di attacchi terroristici, una sulla preparazione e la gestione della lotta contro il terrorismo e una sulla protezione delle infrastrutture critiche.

Il Consiglio ha fatto riferimento a queste tre comunicazioni nelle conclusioni su prevenzione, preparazione e risposta agli attentati terroristici adottate il 2 dicembre 2004 e nel programma di solidarietà dell'Unione europea sulle conseguenze delle minacce e degli attentati terroristici. Il programma di solidarietà dell'Unione europea sostituisce un programma precedente relativo alle minacce terroristiche di natura chimica, biologica, radiologica e nucleare.

Il Consiglio ha concluso chiedendo alla Commissione di definire, nell'ambito delle strutture esistenti, un dispositivo UE integrato per la gestione delle crisi con ripercussioni transfrontaliere all'interno dell'UE. Il sistema "ARGUS" sarà l'interfaccia logistica che assicurerà una rapida circolazione delle informazioni tra tutti i sistemi di allarme rapido esistenti al fine di garantire la massima sicurezza possibile. Sarà, inoltre, costituita una rete di autorità di contrasto. La Commissione istituirà un centro di crisi incaricato di coordinare la valutazione delle migliori opzioni praticabili per le azioni da intraprendere agevolando così l'adozione delle decisioni sulle misure adeguate da prendere per reagire alle situazioni di crisi. Sarà istituita, nel contesto del programma europeo per la protezione delle infrastrutture critiche (EPCIP), una rete informativa di allarme sulle infrastrutture critiche (CIWIN) che sarà collegata ad ARGUS. Il Consiglio ha sottolineato la necessità di un approccio integrato incentrato sulla sicurezza. Per quanto riguarda le infrastrutture critiche, il Consiglio ha fatto particolare riferimento alla valutazione dei rischi e delle minacce, alla localizzazione ed individuazione delle minacce terroristiche. Nel complesso, è necessario un approccio globale, integrato e operativo in materia di sicurezza, insieme a una nuova ripartizione delle priorità in materia di intervento finanziario.

Inoltre, il programma dell'Aia afferma chiaramente, al paragrafo 2, punto 4, che "il Consiglio europeo invita il Consiglio e la Commissione a definire, nell'ambito delle loro strutture esistenti e nel pieno rispetto delle competenze nazionali, disposizioni UE integrate e coordinate per la gestione delle crisi con ripercussioni transfrontaliere all'interno dell'UE, da attuare al più tardi entro il 1º luglio 2006".

2.2. Prospettive future

Sul versante finanziario, la risposta della Commissione a tali necessità è il programma generale *Sicurezza e tutela delle libertà*, accompagnato da uno strumento su prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo che sarà finalizzato a garantire l'adeguata applicazione dei meccanismi specifici sopra menzionati e un'efficace protezione delle infrastrutture critiche contro le minacce terroristiche. A complemento di quest'ultimo, il programma generale prevede uno strumento per la prevenzione e la lotta contro la criminalità. Nella misura del possibile, la struttura di tali due programmi specifici sarà armonizzata.

Il programma specifico "Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo" si concentrerà sulla prevenzione e riduzione del rischio di attentati terroristici e sulla protezione delle infrastrutture critiche. Inoltre, esso comprenderà misure di gestione delle conseguenze del terrorismo dal momento che queste, pur essendo necessarie per fare dell'UE uno spazio di giustizia, libertà e sicurezza, non sono previste dallo strumento di risposta rapida in caso di situazioni di grave emergenza. Il programma fornirà all'UE i mezzi

per attuare i grandi progetti promossi e gestiti dalla Commissione, permetterà il cofinanziamento di progetti transnazionali e di progetti all'interno degli Stati membri (progetti nazionali), incoraggerà ulteriori iniziative innovative al fine di trasferire l'esperienza acquisita a livello transnazionale e/o dell'UE. In particolare, si tratta dei progetti nazionali destinati a promuovere tecnologie e metodologie moderne per la prevenzione, la preparazione e la gestione delle conseguenze in materia di terrorismo. Dal momento che la società civile deve far fronte a metodi terroristici sempre più sofisticati, tale misura supplementare è fondamentale.

2.3. Obiettivi del programma

a) Definizione degli obiettivi generali, specifici e operativi

L'obiettivo globale del programma generale *Sicurezza e tutela delle libertà* è di garantire i diritti e le libertà dei cittadini in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia e di proteggerli da atti criminosi che possono mettere a repentaglio le libertà individuali, la società democratica e lo stato di diritto. Il programma specifico di prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo contribuirà alla protezione dei cittadini, delle loro libertà e della società dagli attentati terroristici e dagli incidenti ad essi correlati e alla salvaguardia dell'UE come spazio di giustizia, libertà e sicurezza incoraggiando, promuovendo e sviluppando misure sulla preparazione e la gestione delle conseguenze.

In relazione alla prevenzione e preparazione agli attentati terroristici il programma specifico mirerà a:

- incoraggiare, promuovere e finanziare valutazioni dei rischi e delle minacce che incombono sulle infrastrutture critiche, comprese le valutazioni sul posto, individuare i possibili bersagli degli attentati terroristici e determinare quanto eventualmente necessario per migliorarne la sicurezza;

- promuovere e finanziare l'elaborazione di norme comuni di sicurezza e lo scambio di competenze ed esperienze in materia di protezione delle infrastrutture critiche;

- promuovere e finanziare il coordinamento e la cooperazione a livello dell'UE in materia di protezione delle infrastrutture critiche.

- In relazione alla gestione delle conseguenze degli attentati terroristici, il programma specifico mirerà a:

- incoraggiare, promuovere e finanziare lo scambio di competenze, esperienze e tecnologie per quanto riguarda le potenziali conseguenze degli attentati terroristici;

- incoraggiare, promuovere e finanziare l'elaborazione di una metodologia pertinente e di piani di emergenza;

- garantire il contributo in tempo reale di esperti in materia di terrorismo alla gestione globale delle crisi e ai meccanismi di allarme rapido e di protezione civile.

b) Complementarità/coerenza con altri strumenti

Nella preparazione del programma è stata dedicata un'attenzione particolare a garantire la coerenza, la complementarità e la sinergia con altri programmi che finanziano azioni in settori correlati o affini sulla base di articoli diversi del trattato.

Prima di tutto, il programma specifico è integrato da un secondo strumento del programma generale di sicurezza e tutela delle libertà, il programma specifico *Prevenzione e lotta contro la criminalità* incentrato sull'applicazione della legge e la prevenzione della criminalità ai sensi del titolo VI del trattato sull'Unione europea. In secondo luogo, è assicurata la complementarità con i programmi generali corrispondenti, il programma *Diritti fondamentali e giustizia* e il programma *Solidarietà e gestione dei flussi migratori*, per quanto riguarda aspetti come l'assistenza alle vittime, la cooperazione giudiziaria in materia penale e l'immigrazione illegale.

In terzo luogo, il programma è complementare anche con altri programmi comunitari come il programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico, il Fondo di solidarietà dell'UE[14], lo strumento di risposta e di preparazione alle gravi emergenze e i Fondi strutturali[15]. Tali nuovi strumenti forniranno finanziamenti comunitari al fine di far fronte alle situazioni di emergenza grave e prevederanno dispositivi di risposta immediata (per esempio, l'assegnazione di risorse per combattere gli effetti di una catastrofe), l'assistenza finanziaria per far fronte alle situazioni di emergenza a seguito di una crisi e, nei limiti del possibile, la preparazione ai fini di una risposta rapida. A tale meccanismo generale, la sezione dedicata alla prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze del terrorismo del programma generale *Sicurezza e tutela delle libertà* aggiungerà misure specifiche sulle minacce terroristiche.

Nel settore del terrorismo è necessario disporre di un dispositivo specifico per la sicurezza e di un'esperienza che vada al di là dei concetti generici di sicurezza e protezione civile. Per esempio, occorre valutare la vulnerabilità delle infrastrutture agli attentati terroristici alla luce di norme di sicurezza specifiche che devono essere elaborate oltre alle norme generali di sicurezza. In tale ottica, il programma specifico "Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo" si concentra sulla valutazione delle minacce e dei rischi, analizzando cosa occorra aggiungere ai meccanismi generali di sicurezza per proteggere efficacemente le infrastrutture critiche contro gli attentati terroristici ed elabora piani specifici di emergenza[16]. Spetta poi agli Stati membri migliorare, eventualmente ricorrendo al finanziamento dei fondi strutturali o di alcuni programmi strutturali (per esempio, nel settore dei trasporti, dell'energia, della sanità e dell'ambiente), la sicurezza delle loro infrastrutture in funzione delle esigenze individuate. In ogni caso, gli obiettivi specifici dello strumento relativo alla prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo evitano che vi sia una sovrapposizione con tali meccanismi di finanziamento comunitario.

---

14 Proposte della Commissione per un Fondo di solidarietà dell'UE (COM 2005) … e per uno strumento di risposta rapida e di preparazione per le emergenze gravi (COM 2005)…

15 Si veda anche il meccanismo comunitario inteso ad agevolare una cooperazione rafforzata negli interventi di soccorso della protezione civile in caso di emergenza grave o imminente che possa richiedere una reazione urgente, Decisione del Consiglio del 23 ottobre 2001, GU L 297 del 15.11.2001, pag. 7.

16 Si veda la comunicazione COM(2004)702 sulla protezione delle infrastrutture critiche.

3. VALUTAZIONE

Il documento di lavoro della Commissione contenente la valutazione ex ante e la valutazione preliminare di impatto del programma specifico prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo dimostra che la strategia scelta è adeguata al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

4. BASE GIURIDICA E MOTIVAZIONE DELLO STRUMENTO POLITICO

4.1. Base giuridica

In mancanza di una disposizione specifica, l'articolo 308 del trattato che istituisce la Comunità europea costituisce una base giuridica adeguata non solo per quanto riguarda la protezione civile ma anche per le misure correlate in materia di prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze del terrorismo.

Conformemente ai trattati attuali, la procedura per l'adozione degli strumenti giuridici in materia differisce notevolmente da quella per la cooperazione di polizia e dei responsabili dell'applicazione della legge (quest'ultima subordinata al titolo VI del trattato sull'Unione europea). Pertanto, non è possibile riunire tutti gli obiettivi del programma generale in un unico strumento giuridico. Vengono quindi proposti due strumenti: un programma specifico di prevenzione e lotta contro la criminalità, basato sul trattato dell'Unione europea,[17]e un altro programma specifico per la prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo, basato sul trattato che istituisce la Comunità europea.

4.2. Azioni definite nel quadro del programma

Sono previsti i seguenti diversi tipi di azione:

- progetti di dimensione europea promossi e gestiti dalla Commissione, tra cui meccanismi e reti di coordinamento, studi, analisi e ricerche per individuare soluzioni strettamente correlate a progetti strategici di natura concreta;

- progetti transnazionali promossi e gestiti da almeno due Stati membri (oppure da uno Stato membro e un paese candidato) alle condizioni stabilite dai programmi di lavoro annuali;

- progetti nazionali all'interno dei singoli Stati membri alle condizioni di cui in appresso e a ulteriori condizioni stabilite nei programmi di lavoro annuali.

I progetti nazionali saranno ammissibili come misure di avviamento o misure complementari (cioè che preparano o integrano progetti transnazionali o europei) solo qualora i loro risultati possano essere trasferiti a livello dell'UE o qualora essi contribuiscano considerevolmente in altro modo all'elaborazione di una politica dell'Unione per la prevenzione e/o la lotta contro il terrorismo.

---

[17] COM(2005)…..

4.3. Sussidiarietà e proporzionalità

La proposta rispetta i principi di sussidiarietà e proporzionalità enunciati dall'articolo 5 del trattato che istituisce la Comunità europea e dal suo protocollo. Per quanto concerne la sussidiarietà, il programma proposto non intende intervenire nei settori coperti dai programmi nazionali elaborati dalle autorità nazionali in ogni Stato membro, ma intende concentrarsi sui settori in cui si prevede che possa esservi un valore aggiunto europeo a livello europeo. Pertanto, la maggior parte delle attività finanziate dal programma può essere considerata complementare ai programmi nazionali e finalizzata a valorizzare al massimo le sinergie tra le azioni attuate da due o più Stati membri (tra cui vi siano, eventualmente, paesi candidati).

Per quanto concerne la proporzionalità, la proposta è stata concepita per semplificare al massimo non solo la forma delle azioni -le definizioni delle azioni nel testo normativo sono quanto più generiche possibili- ma anche i requisiti amministrativi e finanziari per la loro applicazione. La Commissione ha cercato di trovare il giusto equilibrio tra flessibilità e facilità d'uso da una parte e chiarezza d'intenti e pertinenza delle garanzie finanziarie e procedurali dall'altra.

Dagli orientamenti del protocollo sull'applicazione di questi due principi, si evince chiaramente che i problemi che questo programma intende affrontare hanno aspetti transnazionali e che quindi qualsiasi intervento a livello comunitario produrrà vantaggi superiori a quelli degli interventi a livello nazionale.

4.4. Strumento strategico

Questa parte del programma generale *Sicurezza e tutela delle libertà* sarà gestita direttamente dalla Commissione ed attuata attraverso due principali tipi di azione: inviti a presentare proposte per il finanziamento di progetti presentati in relazione agli obiettivi stabiliti ed azioni svolte direttamente dalla Commissione sia per raggiungere i suddetti obiettivi che per sorvegliare e valutare i risultati raggiunti e suggerire eventuali adattamenti e modifiche.

4.5. Semplificazione e razionalizzazione

L'impostazione proposta contribuirà all'obiettivo fondamentale di semplificare gli strumenti, tanto sul piano giuridico quanto su quello gestionale, e di razionalizzare la struttura del bilancio. Essa rafforzerà inoltre la coerenza e l'omogeneità degli strumenti, evitando che vi siano sovrapposizioni. Sebbene si richiederanno ulteriori risorse umane per far fronte ai futuri allargamenti, si potranno ottimizzare le risorse eliminando le linee di bilancio minori (che assorbono molte risorse) e raggruppando i programmi esistenti in un programma unico, coerente e razionale. Ciò porterà ad un maggiore equilibrio tra le spese e i costi amministrativi correlati.

La razionalizzazione proposta andrà inoltre a vantaggio dell'utilizzatore finale accrescendo la visibilità, la chiarezza e la coerenza di tali strumenti. Grazie all'approccio standardizzato e all'armonizzazione delle disposizioni di attuazione, per i potenziali beneficiari sarà più semplice presentare le domande di finanziamento.

La Commissione può decidere di affidare parte dell'esecuzione del bilancio per il programma a un'agenzia esecutiva in virtù dell'articolo 54, paragrafo 2, lettera a), del regolamento finanziario. Tale agenzia può essere istituita dalla Commissione conformemente alle disposizioni del regolamento finanziario e delle sue disposizioni di attuazione e del

regolamento n. 58/2003 del Consiglio del 19 dicembre 2002, che definisce lo statuto delle agenzie esecutive incaricate dello svolgimento di alcuni compiti relativi alla gestione dei programmi comunitari. Prima di tale decisione, la Commissione eseguirà un'analisi costi-benefici per individuare i compiti che giustificano un'esternalizzazione, i costi da sostenere per il controllo e il coordinamento, l'impatto sulle risorse umane, gli eventuali risparmi, l'efficacia e la flessibilità nell'esecuzione dei compiti esternalizzati, la semplificazione delle procedure utilizzate, la prossimità dell'azione esternalizzata ai beneficiari finali, la visibilità della Comunità e il mantenimento di un livello adeguato di know-how all'interno della Commissione.

5. INCIDENZA SUL BILANCIO

L'importo globale previsto per il programma "Sicurezza e tutela delle libertà" è pari a 745 milioni di euro per il periodo 2007-2013 (ai prezzi correnti). All'interno di tale dotazione sono previsti 142,4 milioni di euro per il programma specifico "Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo".

6. CONCLUSIONE

Il nuovo strumento proposto segue l'approccio scelto dalla Commissione in relazione alle sfide politiche e finanziarie dal 2007 in poi. L'obiettivo che si pone è di integrare, semplificare e razionalizzare gli strumenti esistenti, garantire la flessibilità necessaria per affrontare i nuovi obiettivi e conformarsi facilmente al nuovo quadro giuridico che sarà istituito una volta entrato in vigore il trattato costituzionale.

2005/0034 (CNS)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che istituisce il programma specifico "Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo"per il periodo 2007-2013
Programma generale "Sicurezza e tutela delle libertà"

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 308, e il trattato che istituisce la Comunità europea per l'energia atomica, in particolare l'articolo 203,

vista la proposta della Commissione[18],

visto il parere del Parlamento europeo[19],

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo[20],

visto il parere del Comitato delle regioni[21],

considerando quanto segue:

(1) La prevenzione, la preparazione e la gestione delle conseguenze in materia di terrorismo sono aspetti essenziali dell'obiettivo di far sì che l'Unione continui ad essere uno spazio di giustizia, libertà e sicurezza e si sviluppi come tale, ai sensi dell'articolo 2, quarto trattino, del trattato sull'Unione europea.

(2) La Comunità deve prendere i provvedimenti necessari per evitare che i terroristi attentino ai valori della democrazia, allo stato di diritto, alla società aperta e alla libertà dei nostri cittadini e delle nostre società e per limitare, per quanto possibile, le conseguenze degli attentati.

(3) Il programma dell'Aia, istituito dal Consiglio europeo nel novembre 2004[22]ha chiesto disposizioni UE integrate e coordinate per la gestione delle crisi con ripercussioni transfrontaliere all'interno dell'UE.

(4) Il piano d'azione aggiornato dell'UE per la lotta al terrorismo, adottato dal Consiglio europeo il 17 e 18 giugno 2004,[23]ha individuato tra gli obiettivi prioritari la

---

18 GU C …
19 GU C …
20 GU C …
21 GU C …
22 GU C … (si veda il doc. del Consiglio n. 14292/04).
23 GU C … (si veda il doc. del Consiglio n. 10679/2/04 REV 2 + ADD 1)

prevenzione e la gestione delle conseguenze degli attentati terroristici e la protezione delle infrastrutture critiche.

(5) Il 2 dicembre 2004 il Consiglio ha adottato una revisione del programma di solidarietà dell'Unione europea sulle conseguenze delle minacce e degli attentati terroristici[24]sottolineando l'importanza della valutazione dei rischi e delle minacce, della protezione delle infrastrutture critiche, dei meccanismi per il rilevamento e l'individuazione delle minacce terroristiche, della preparazione politica ed operativa e delle competenze per la gestione delle conseguenze.

(6) Il meccanismo comunitario inteso ad agevolare una cooperazione rafforzata negli interventi di soccorso della protezione civile,[25]istituito con decisione del Consiglio (CE, Euratom) n. 2001/792 del 23 ottobre 2001, prevede una risposta immediata a tutte le situazioni di emergenza grave ma non è stato concepito specificamente per la prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo.

(7) Ai fini di una migliore efficacia e trasparenza e di un miglior rapporto costi-benefici, gli sforzi prodigati specificamente per prevenire, preparare e gestire le conseguenze del terrorismo dovrebbero essere razionalizzati e finanziati da un unico programma.

(8) Ai fini della certezza del diritto e della coerenza e in considerazione della complementarietà con altri programmi finanziari, occorre definire le seguenti espressioni: "misure di prevenzione e preparazione", "gestione delle crisi e delle conseguenze", "infrastrutture critiche".

(9) Le azioni della Commissione e, ove opportuno, i progetti transnazionali sono fondamentali per ottenere un approccio integrato e coordinato dell'UE. Inoltre, è utile e opportuno finanziare progetti negli Stati membri che possano apportare utili esperienze e conoscenze per azioni future a livello della Comunità, segnatamente per quanto riguarda i controlli e la valutazione dei rischi e delle minacce.

(10) È anche opportuno permettere ad organizzazioni internazionali e di paesi terzi di partecipare ai progetti transnazionali.

(11) Occorre garantire la continuità con altri programmi della Comunità e dell'Unione come il Fondo di solidarietà dell'UE e lo strumento di risposta e di preparazione alle gravi emergenze, il meccanismo comunitario inteso ad agevolare una cooperazione rafforzata negli interventi di soccorso della protezione civile, il programma quadro di ricerca e sviluppo e i Fondi strutturali.

(12) Dal momento che gli obiettivi del programma non possono essere realizzati in modo adeguato dagli Stati membri, e quindi, a motivo delle dimensioni e dell'impatto dell'iniziativa, possono essere meglio conseguiti a livello comunitario, la Comunità può adottare misure conformemente al principio di sussidiarietà stabilito dall'articolo 5 del trattato che istituisce la Comunità europea. In ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo, la presente decisione non va oltre quanto è necessario per conseguire tali obiettivi.

---

[24] GU C… (si veda il doc. del Consiglio n. 15480/04, 15232/04 REV 2)

[25] GU L 297 del 15.11.2001, pag. 7.

(13) Le spese del programma dovrebbero essere compatibili con il massimale previsto alla rubrica 3 delle prospettive finanziarie. È necessario che vi sia una certa flessibilità nella definizione del programma per permettere eventuali modifiche alle azioni previste in funzione dell'evoluzione delle necessità nel corso del periodo 2007-2013. La decisione deve, pertanto, limitarsi alla definizione generale delle azioni previste e delle disposizioni amministrative e finanziarie corrispondenti.

(14) Occorre inoltre adottare misure appropriate per prevenire irregolarità e frodi e prendere i provvedimenti opportuni .per recuperare i fondi perduti, indebitamente versati o non correttamente utilizzati, conformemente al regolamento del Consiglio (CE, Euratom) n. 2988/95 del 18 dicembre 1995 relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, [26]e al regolamento del Consiglio (CE, Euratom) n. 2185/96 dell'11 novembre 1996 relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione [27].

(15) Il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee[28], e il regolamento (CE, Euratom) n. 2342/2002 della Commissione, del 23 dicembre 2002, recante modalità d'esecuzione del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio[29], che tutelano entrambi gli interessi finanziari della Comunità, devono essere applicati tenendo conto dei principi di semplicità e coerenza nella scelta degli strumenti di bilancio, della limitazione del numero dei casi in cui la Commissione mantiene una responsabilità diretta a livello di attuazione e gestione, nonché della necessaria proporzionalità tra l'entità delle risorse e l'onere amministrativo del loro impiego.

(16) Conformemente all'articolo 2 della decisione del Consiglio 1999/468/CE del 28 giugno 1999 recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione,[30]devono essere adottate misure per l'attuazione di tale decisione mediante la procedura consultiva di cui all'articolo 3 della decisione. Ciò può essere fatto dal momento che il programma non ha un impatto considerevole sul bilancio comunitario.

(17) Il trattato che istituisce la Comunità europea e il trattato che istituisce la Comunità europea per l'energia atomica non prevedono poteri specifici di intervento per l'adozione della presente decisione, all'infuori di quelli previsti, rispettivamente, dagli articoli 308 e 203,

DECIDE:

Articolo 1

Oggetto

---

26 GU L 312 del 23.12.1995, pag. 1
27 GU L 292 del 15.11.1996, pag. 2.
28 GU L 248 del 16.9.2002, pag. 1.
29 GU L 357 del 31.12.2002, pag. 1.
30 GU L 184 del 17.7.1999, pag. 23.

La decisione istituisce per il periodo 1° gennaio 2007 – 31 dicembre 2013 il programma specifico "Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo", denominato in appresso "il programma", quale parte del programma generale "Sicurezza e tutela delle libertà" al fine di contribuire al consolidamento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

La decisione non si applica ai settori coperti dallo strumento di risposta rapida in caso di situazioni di grave emergenza.

Articolo 2

Definizioni

Ai fini della presente decisione valgono le seguenti definizioni:

(a) per misure di "prevenzione e preparazione" si intendono le misure finalizzate a prevenire e/o ridurre i rischi di attentati terroristici e/o le loro conseguenze, specialmente mediante la valutazione dei rischi e delle minacce, i controlli e l'elaborazione di norme comuni sulla tecnologia e la metodologia;

(b) per misure ai fini della "gestione delle conseguenze" si intendono le misure che intendono limitare le conseguenze a medio termine degli attentati terroristici e che sono necessarie per salvaguardare l'Unione europea come spazio di libertà, sicurezza e giustizia;

(c) per "infrastrutture critiche" si intendono le risorse materiali, i servizi, i mezzi di comunicazione, le reti e/o i beni il cui danneggiamento o la cui distruzione comporterebbero gravi conseguenze per la salute, la sicurezza e il benessere economico dei cittadini o per il buon funzionamento dell'Unione europea o delle amministrazioni degli Stati membri.

Articolo 3

Obiettivi generali del programma

1. Il programma contribuisce alla tutela dei cittadini, delle loro libertà e della società dagli attentati terroristici e dagli incidenti correlati e a salvaguardare l'Unione europea come spazio di spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

2. Gli obiettivi generali del programma contribuiscono all'elaborazione di altre politiche dell'Unione e della Comunità come la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, la tutela dell'ambiente, la sanità pubblica, i trasporti, la ricerca e lo sviluppo tecnologico e la coesione economica e sociale.

Articolo 4

Obiettivi specifici

1. Nell'ambito di tali obiettivi generali, il programma intende incoraggiare, promuovere ed elaborare, salvo quando esse sono previste da altri strumenti giuridici specifici, misure volte alla prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo.

2. Per quanto riguarda la prevenzione e la preparazione agli attentati terroristici, il programma intende:

   (a) incoraggiare, promuovere e finanziare valutazioni dei rischi e delle minacce per le infrastrutture critiche, comprese le valutazioni sul posto, individuare i possibili bersagli degli attentati terroristici e le eventuali necessità per migliorare la loro sicurezza;

   (b) promuovere e finanziare l'elaborazione di norme comuni di sicurezza e lo scambio di competenze ed esperienze in materia di protezione delle infrastrutture critiche;

   (c) promuovere e finanziare il coordinamento e la cooperazione a livello dell'UE nel settore della protezione delle infrastrutture critiche.

3. Per quanto riguarda la gestione delle conseguenze degli attentati terroristici, il programma intende:

   (a) incoraggiare, promuovere e finanziare lo scambio di know-how e tecnologie per quanto riguarda le potenziali conseguenze degli attentati terroristici;

   (b) incoraggiare, promuovere e finanziare l'elaborazione della metodologia pertinente e di piani di emergenza;

   (c) garantire il contributo in tempo reale di esperti in materia di terrorismo alla gestione globale delle crisi e ai meccanismi di allarme rapido e di protezione civile.

Articolo 5

Azioni ammissibili

1. Al fine di conseguire gli obiettivi generali e specifici definiti dagli articoli 3 e 4, il presente programma finanzierà i seguenti tipi di azione:

   (a) progetti di dimensione europea promossi e gestiti dalla Commissione;

   (b) progetti transnazionali ai quali partecipano partner di almeno due Stati membri, o di almeno uno Stato membro ed un paese candidato;

   (c) progetti nazionali all'interno degli Stati membri che

   – preparino progetti transnazionali e/o azioni comunitarie (misure di avviamento),

– integrino progetti transnazionali e/o azioni comunitarie (misure complementari),

– contribuiscano ad elaborare metodi e/o tecnologie innovativi che possano essere trasferiti ad azioni a livello comunitario o elaborino tali metodi e tecnologie al fine di trasferirli ad altri Stati membri o paesi candidati,

– contribuiscano considerevolmente in altro modo a proteggere l'Unione e i suoi cittadini dagli attentati terroristici.

2. In particolare possono essere finanziate le seguenti attività:

(a) azioni mirate alla cooperazione e al coordinamento operativo (potenziamento delle reti, consolidamento della fiducia e comprensione reciproca, elaborazione di piani d'emergenza, scambio e diffusione di informazioni, esperienze e migliori pratiche),

(b) attività di studio, monitoraggio, valutazione, controllo e ispezione,

(c) elaborazione e trasferimento di tecnologie e metodologie, soprattutto per quanto riguarda lo scambio di informazioni e l'interoperabilità,

(d) la formazione e lo scambio di personale e di esperti,

(e) attività di sensibilizzazione e divulgazione.

Articolo 6

Accesso al programma

1. Possono presentare domanda per i progetti le organizzazioni e gli organismi dotati di personalità giuridica con sede negli Stati membri.

2. Le proposte per i progetti nazionali di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettera c) devono essere presentate alla Commissione dagli Stati membri. Ogni anno la Commissione stabilisce la data per la presentazione delle proposte e decide in merito alle proposte conformemente all'articolo 8, paragrafo 4.

3. Per quanto riguarda i progetti transnazionali, i paesi terzi e le organizzazioni internazionali possono partecipare in qualità di partner ma non possono presentare progetti.

Articolo 7

Tipologie di intervento

1. Il finanziamento comunitario può assumere una delle seguenti forme giuridiche:

(a) sovvenzioni,

(b) contratti di appalto pubblico.

2. Le sovvenzioni comunitarie sono concesse in seguito ad inviti a presentare proposte, tranne in casi d'urgenza, eccezionali e debitamente giustificati, o se le caratteristiche del beneficiario non lascino altra scelta per un'azione determinata, e sono erogate in forma di sovvenzioni di funzionamento e sovvenzioni alle azioni. Il tasso massimo di cofinanziamento è specificato nei programmi di lavoro annuali.

3. Sono previste spese destinate a misure di accompagnamento, attraverso contratti di appalto pubblico; in tal caso, i fondi comunitari finanziano l'acquisto di beni e servizi. Saranno finanziate, tra l'altro, le spese di informazione e comunicazione, di preparazione, attuazione, monitoraggio, controllo e valutazione dei progetti, delle politiche, dei programmi e della legislazione.

Articolo 8

Misure di attuazione

1. La Commissione attua il finanziamento comunitario conformemente al regolamento del Consiglio (CE, Euratom) n. 1605/2002 del 25 giugno 2002 (in appresso il "regolamento finanziario").

2. Al fine di attuare il programma, la Commissione adotta, entro i limiti degli obiettivi generali di cui all'articolo 3, un programma di lavoro annuale contenente gli obiettivi specifici, le priorità tematiche, una descrizione delle misure di accompagnamento previste all'articolo 7, paragrafo 3, e, se necessario, un elenco di altre azioni.

3. Il programma di lavoro annuale viene adottato secondo la procedura di cui all'articolo 9, secondo paragrafo.

4. Le procedure di valutazione e di concessione delle sovvenzioni per le azioni tengono conto, tra l'altro, dei seguenti criteri:

   (a) la conformità con il programma di lavoro annuale, con gli obiettivi generali di cui all'articolo 3 e con le misure adottate nei vari settori di cui agli articoli 4 e 5;

   (b) la qualità dell'azione proposta in relazione alla sua concezione, organizzazione, presentazione e ai risultati attesi;

   (c) l'importo del finanziamento comunitario richiesto e la sua adeguatezza rispetto ai risultati attesi;

   (d) l'impatto dei risultati attesi sugli obiettivi generali di cui all'articolo 3 e sulle misure adottate nei vari settori di cui agli articoli 4 e 5.

Articolo 9

Comitato

1. La Commissione è assistita da un comitato composto dai rappresentanti degli Stati membri e presieduto dal rappresentante della Commissione (in appresso "il comitato").

2. Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applicano gli articoli 3 e 7 della decisione 1999/468/CE.

3. Il comitato adotta il proprio regolamento interno.

Articolo 10

Complementarità

1. Vanno ricercate sinergie e complementarità con altri strumenti dell'Unione e comunitari, in particolare con il programma "Prevenzione e lotta contro la criminalità"[31]e "Giustizia penale"[32]nonché con i programmi quadro di ricerca e sviluppo tecnologico, con il Fondo di solidarietà dell'Unione europea e lo strumento di risposta rapida e di preparazione alle gravi emergenze.

2. Le risorse del programma possono essere messe in comune con quelle di altri strumenti della Comunità e dell'Unione, in particolare con il programma di prevenzione e lotta contro la criminalità, al fine di attuare azioni dirette a soddisfare gli obiettivi comuni ai due programmi e ad altri strumenti della Comunità o dell'Unione.

3. Le operazioni finanziate in virtù della presente decisione non possono ricevere finanziamenti da altri strumenti finanziari della Comunità e dell'Unione per i medesimi obiettivi. I beneficiari del programma devono fornire alla Commissione informazioni sui finanziamenti ottenuti a carico del bilancio comunitario e di altre fonti e sulle richieste di finanziamento in corso.

Articolo 11

Risorse di bilancio

Le risorse di bilancio destinate alle azioni previste dal presente programma sono iscritte negli stanziamenti annuali del bilancio generale dell'Unione europea. L'autorità di bilancio autorizza gli stanziamenti disponibili per ciascun esercizio nei limiti delle prospettive finanziarie.

Articolo 12

Monitoraggio

1. Per ogni azione finanziata dal programma, il beneficiario trasmette relazioni tecniche e finanziarie sullo stato di avanzamento dei lavori. Entro tre mesi dal completamento

---

31 GU

32 GU

dell'azione è inoltre trasmessa una relazione finale. La Commissione stabilisce la forma e il contenuto delle relazioni da trasmettere.

2. Fatti salvi i controlli contabili eseguiti dalla Corte dei conti in cooperazione con i competenti organi o servizi nazionali di controllo contabile, a norma dell'articolo 248 del trattato che istituisce la Comunità europea, e le ispezioni effettuate a norma dell'articolo 279, lettera c), del trattato medesimo, i funzionari o altri agenti della Commissione possono controllare in loco le azioni finanziate dal programma, anche mediante controlli a campione.

3. I contratti e le convenzioni conclusi per l'attuazione del programma stabiliscono in particolare la supervisione e il controllo finanziario della Commissione (o dei suoi rappresentanti autorizzati), se necessario in loco, e l'esecuzione di controlli contabili da parte della Corte dei conti.

4. Il beneficiario del finanziamento comunitario tiene a disposizione della Commissione tutti i documenti giustificativi attinenti alle spese connesse con l'azione per un periodo di cinque anni dopo l'ultimo pagamento relativo a quest'ultima.

5. Se necessario, in base ai risultati delle relazioni e dei controlli a campione di cui ai paragrafi 1 e 2, la Commissione rettifica l'entità o le condizioni di concessione del sostegno finanziario originariamente approvato, nonché il calendario dei pagamenti.

6. La Commissione adotta tutte le misure necessarie per verificare che le azioni finanziate siano state eseguite correttamente e nel rispetto delle disposizioni della presente decisione e del regolamento finanziario.

Articolo 13

Tutela degli interessi finanziari della Comunità

1. In sede di attuazione delle azioni finanziate in virtù della presente decisione, la Commissione assicura la tutela degli interessi finanziari della Comunità mediante l'applicazione di misure di prevenzione contro le frodi, la corruzione e qualsiasi altra attività illecita, attraverso controlli effettivi e il recupero delle somme indebitamente corrisposte e, nel caso in cui siano riscontrate irregolarità, mediante l'applicazione di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, secondo quanto disposto dai regolamenti (CE, Euratom) n. 2988/95 e (Euratom, CE) n. 2185/96 del Consiglio, nonché dal regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio.

2. Per le azioni comunitarie finanziate nell'ambito del programma, i regolamenti (CE, Euratom) n. 2988/95 e (CE, Euratom) n. 2185/96 si applicano a qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario, incluso qualsiasi inadempimento di un obbligo contrattuale stipulato sulla base del programma, derivante da un atto o da un'omissione da parte di un operatore economico, che ha o potrebbe avere l'effetto di arrecare pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestiti, a causa di una spesa indebita.

3. La Commissione può ridurre, sospendere o recuperare l'importo del sostegno finanziario concesso per un'azione qualora accerti l'esistenza di irregolarità, inclusa

l'inosservanza della presente decisione o della singola decisione o del contratto o della convenzione in cui è concesso il sostegno finanziario in questione, o qualora risulti che, senza chiedere il consenso della Commissione, siano state apportate ad un'azione modifiche incompatibili con la natura o le condizioni di esecuzione del progetto.

4. Qualora non siano state rispettate le scadenze o qualora la realizzazione di un'azione giustifichi solo una parte del finanziamento concesso, la Commissione invita il beneficiario a comunicarle le sue osservazioni entro un termine prestabilito. Qualora il beneficiario non fornisca spiegazioni adeguate, la Commissione può annullare il finanziamento residuo e procedere al recupero dei fondi già erogati.

5. Tutti gli importi indebitamente versati devono essere restituiti alla Commissione. Gli importi non restituiti a tempo debito sono maggiorati dei relativi interessi di mora, alle condizioni stabilite dal regolamento finanziario.

Articolo 14

Valutazione

1. Il programma è oggetto di controlli periodici, al fine di seguire l'attuazione delle attività previste nell'ambito dello stesso.

2. La Commissione garantisce una valutazione periodica, indipendente ed esterna del programma.

3. La Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio:

a) una relazione di valutazione intermedia sui risultati ottenuti e sugli aspetti qualitativi e quantitativi dell'attuazione del presente programma, entro il 31 marzo 2010;

b) una comunicazione sulla continuazione del presente programma, entro il 31 dicembre 2010;

c) una relazione di valutazione ex post, entro il 31 marzo 2015.

Articolo 15

Entrata in vigore

La presente decisione entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea. Essa è applicabile a decorrere dal 1º gennaio 2007.

RELAZIONE

1. CONTESTO

Nella definizione delle prospettive finanziarie per il periodo 2007-2013 la Commissione ha scelto, fin dall'inizio, un approccio incentrato sulle strategie da adottare che garantisca che gli importi stanziati siano adeguati agli obiettivi strategici da realizzare. In tale contesto, la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia è uno degli obiettivi principali dell'Unione europea per i prossimi anni, da sostenere aumentando considerevolmente le risorse finanziarie ad essa destinate. Nelle comunicazioni "Costruire il nostro avvenire comune - Sfide politiche e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013"[33] e "Prospettive finanziarie 2007-2013" [34], la Commissione ha inoltre sottolineato l'importanza di sottoporre a un riesame gli strumenti giuridici relativi alle nuove prospettive finanziarie per promuovere una maggiore semplicità. Nello strutturare le sue proposte intorno a tre programmi generali e strategici ("Solidarietà e gestione dei flussi migratori", "Diritti fondamentali e giustizia", "Sicurezza e tutela delle libertà"), la Commissione crea un quadro chiaro per l'attuazione degli interventi finanziari della Comunità in favore dei tre obiettivi di giustizia, libertà e sicurezza.

2. GIUSTIFICAZIONE DELL'AZIONE

2.1. Analisi del problema

Nel porsi l'obiettivo di continuare ad essere uno spazio di giustizia, libertà e sicurezza e di svilupparsi come tale, l'Unione si impegna ad offrire ai cittadini un elevato livello di sicurezza promuovendo azioni di prevenzione e lotta contro la criminalità, in particolare attraverso la cooperazione delle amministrazioni di controllo, inclusa la polizia. L'aver compreso la forte necessità di portare avanti numerose iniziative in tale ambito ha dato vita ad un processo in cui il ruolo dell'Unione diventa sempre più decisivo. A partire dal cosiddetto piano d'azione di Vienna[35], e principalmente sulla base degli orientamenti indicati dal Consiglio europeo di Tampere del 1999, l'Unione ha risposto soprattutto con iniziative legislative, ma anche con programmi di finanziamento. Ulteriore chiarezza sul ruolo dell'Unione sarà apportata dal trattato che istituisce una costituzione per l'Europa e dal programma dell'Aia adottato dal Consiglio nel novembre 2004. Soprattutto a causa delle minacce terroristiche il problema della sicurezza è diventato particolarmente urgente e richiede un approccio più integrato ed operativo. Parimenti, la politica dell'Unione in materia di prevenzione e di lotta contro forme di criminalità diverse dal terrorismo deve entrare in una fase maggiormente operativa, anche se gli attuali sviluppi legislativi in tale settore rimangono considerevoli.

2.2. Prospettive future

La Commissione si propone di rispondere a tali necessità con il programma generale "Sicurezza e tutela delle libertà" che integra le possibilità di finanziamento sulla base dell'attuale programma AGIS con alcuni elementi e priorità supplementari. Tra queste

---

33 COM (2004) 101 def. del 10.2.2004.
34 COM (2004) 487 def. del 14.7.2004.
35 GU C 19 del 23.1.1999, pag. 1.

rientrano lo scambio di informazioni con il necessario supporto di IT, la classificazione e l'interoperabilità delle banche dati, la tecnologia e la metodologia per una comunicazione sicura, concetti chiave come l'attività di repressione fondata sull'intelligence, la collaborazione tra il settore pubblico e quello privato e soluzioni inedite per la prevenzione della criminalità. In materia di terrorismo è necessario che vi sia uno stretto collegamento con i meccanismi di protezione civile al fine di garantire che si sia preparati e pronti a reagire rapidamente ai rischi e alle minacce del terrorismo. Nella misura del possibile, la struttura di tali due programmi specifici sarà armonizzata.

Dal momento che il cofinanziamento dei progetti transnazionali sulla base del programma AGIS (in materie come la formazione, gli scambi, gli studi, le conferenze, i seminari e altre misure di incoraggiamento alla cooperazione) e il finanziamento mediante sovvenzioni di funzionamento si sono dimostrati utili per la prevenzione e la lotta contro la criminalità, essi continueranno sulla base della presente proposta. Al tempo stesso, la proposta di decisione del Consiglio chiarirà le possibilità di finanziamento dei progetti a livello dell'UE promossi e gestiti dalla Commissione. Inoltre, sarà possibile cofinanziare progetti bilaterali e nazionali, semplificando la procedura per la presentazione delle domande relative a tali progetti, per incoraggiare ulteriori innovazioni al fine di trasferire l'esperienza acquisita a livello transnazionale e/o dell'UE . È evidente che tale tipo di finanziamento supplementare porterà ad un ulteriore sviluppo delle tecnologie e delle metodologie utilizzabili ai fini delle attività di contrasto e della prevenzione della criminalità. Tale misura supplementare è fondamentale poiché gli organismi pubblici e la società civile devono stare al passo con metodi criminali sempre più sofisticati, soprattutto quando si tratta di criminalità organizzata e transnazionale.

2.3. Obiettivi del programma

a) Definizione degli obiettivi generali, specifici e operativi

L'obiettivo globale del programma generale *Sicurezza e tutela delle libertà* è di garantire i diritti e le libertà dei cittadini in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia e di proteggerli da atti criminosi che possono mettere a repentaglio le libertà individuali, la società democratica e lo stato di diritto.

Il programma specifico di prevenzione e lotta contro la criminalità è finalizzato, segnatamente, a contribuire ad ottenere un elevato livello di sicurezza per i cittadini mediante la prevenzione e la lotta contro la criminalità organizzata o di altra natura, e in particolare il terrorismo, la tratta degli esseri umani e i reati a danno dei bambini, il traffico illecito di droga e di armi, la corruzione e la frode.

Tra questi obiettivi generali possono essere individuati tre temi principali:

- promuovere e organizzare azioni di coordinamento, cooperazione e comprensione reciproca tra le autorità di contrasto, le altre autorità nazionali e gli organismi affini dell'UE;

- incoraggiare, promuovere ed elaborare i metodi e gli strumenti orizzontali necessari per una strategia di prevenzione e lotta contro la criminalità, per esempio la cooperazione tra il settore pubblico e quello privato, l'elaborazione di migliori pratiche per la prevenzione della criminalità, l'elaborazione di statistiche comparabili e la criminologia applicata;

- promuovere ed elaborare le migliori pratiche per la protezione delle vittime di reati e dei testimoni.

b) Complementarità/coerenza con altri strumenti

Nella preparazione del programma è stata dedicata un'attenzione particolare a garantire la coerenza, la complementarità e la sinergia con altri programmi che finanziano azioni in settori correlati o affini sulla base di articoli diversi del trattato.

Prima di tutto, il programma è integrato da un secondo strumento del programma generale *Sicurezza e tutela delle libertà*, il programma specifico di *Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo* che va al di là di quanto previsto dal titolo VI del trattato sull'Unione europea – l'applicazione della legge e la prevenzione della criminalità – dal momento che si occupa della preparazione e della gestione delle conseguenze, compresa la protezione delle infrastrutture critiche.

In secondo luogo, occorre garantire la complementarità con i programmi generali *Diritti fondamentali e giustizia* e *Solidarietà e gestione dei flussi migratori*, soprattutto per quanto riguarda i seguenti aspetti:

– al centro della presente proposta è l'applicazione della legge, intesa come cooperazione tra la polizia e le altre autorità, non giudiziarie, di contrasto, mentre il programma "Diritti fondamentali e giustizia" è incentrato, per quanto riguarda la giustizia penale, sull'aspetto giudiziario;

– per quanto riguarda l'assistenza alle vittime, il programma specifico "Prevenzione e lotta contro la criminalità" mira essenzialmente a proteggerle dalle minacce criminali, mentre gli strumenti di cui sopra, adottati nell'ambito del programma *Diritti fondamentali e giustizia,* si occupano dell'assistenza generale alle vittime a livello giudiziario, sociale e/o amministrativo;

– per quanto riguarda l'immigrazione clandestina, il Fondo per le frontiere esterne previsto dal programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori" concerne lo scambio di intelligence specifica, mentre il programma specifico "Prevenzione e lotta contro la criminalità" riguarda lo scambio di informazioni tra le autorità di contrasto.

In terzo luogo, il programma è complementare anche con altri programmi comunitari come il programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico, il Fondo di solidarietà dell'UE, lo strumento di risposta e di preparazione alle gravi emergenze e i Fondi strutturali.

3. VALUTAZIONE

Il documento di lavoro della Commissione contenente la valutazione ex ante e l'analisi preliminare di impatto del programma generale "Sicurezza e tutela delle libertà" dimostra che la strategia scelta è adeguata al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

La prima relazione annuale sull'attuazione del programma AGIS dimostra chiaramente il vivo interesse dei potenziali beneficiari. Infatti, la Commissione ha ricevuto più proposte di quante potesse finanziarne sulla base delle risorse disponibili.

La maggior parte dei progetti nell'ambito del programma AGIS riguarda la cooperazione tra autorità di contrasto (48,2% del numero dei progetti cofinanziati) o la prevenzione della

criminalità e/o la lotta contro forme specifiche di criminalità (37,5% dei progetti cofinanziati). La relazione fa presente anche che le conferenze e i seminari sono di gran lunga il tipo di azione più consistente e rappresentano circa la metà (46,4%) del numero totale dei progetti cofinanziati. Seguono, con il 26,8%, le attività di ricerca e studio e di costituzione di reti. Le attività di formazione e di scambio, che sono per loro natura più difficili da attuare delle azioni sopra menzionate, rappresentano un quinto (20,5%) del numero dei progetti cofinanziati.

La relazione fa però presente che un'alta percentuale delle domande ricevute non soddisfaceva le condizioni indicate nell'invito a presentare proposte a causa delle difficoltà incontrate dai candidati nel compilare i moduli di domanda e gli altri moduli elettronici o nel soddisfare i criteri richiesti.

Se ne può concludere che è necessario semplificare la procedura soprattutto per quanto riguarda i progetti che prevedono approcci innovativi, in termini di gestione, metodologia o tecnologia. Spesso può essere difficile trovare partner in altri Stati membri nel tempo stabilito quando un progetto è ancora in una fase iniziale e innovativa. Pertanto, occorrerebbe prevedere anche la possibilità di finanziare progetti bilaterali e nazionali al fine di incoraggiare progetti di tipo innovativo.

Inoltre, si riscontra spesso la necessità, per le azioni a livello dell'UE - come i moduli di formazione, gli scambi, i meccanismi di coordinamento e le reti-, di un orientamento strategico da parte della Commissione e/o, se del caso, degli organi responsabili dell'UE. Ciò spiega l'esigenza di rafforzare e rendere più chiaro il quadro per i progetti promossi e /o gestiti dalla Commissione.

4. BASE GIURIDICA E MOTIVAZIONE DELLO STRUMENTO POLITICO

4.1. Base giuridica

L'articolo 30 del trattato sull'Unione europea definisce la portata delle azioni comuni nel settore della cooperazione di polizia e delle altre autorità competenti in relazione alla prevenzione e all'individuazione dei reati e alle relative indagini, compresa la cooperazione delle autorità nazionali con Europol (articolo 30, paragrafo 2). Tale base giuridica copre tutti gli obiettivi del programma specifico "Prevenzione e lotta contro la criminalità". Sebbene la cooperazione giudiziaria non sia un obiettivo specifico di tale programma, è opportuno inserire anche l'articolo 31 del trattato sull'Unione europea dal momento che gli interventi finanziari potrebbero dover coprire alcune azioni correlate in materia di cooperazione, per esempio tra polizia e autorità giudiziarie.

Per quanto riguarda la natura dello strumento giuridico e la procedura da utilizzare, l'articolo 34, paragrafo 2, lettera c) del trattato sull'Unione europea prevede l'adozione da parte del Consiglio di decisioni nel settore della lotta e della prevenzione della criminalità. Pertanto, la base giuridica proposta è adeguata agli obiettivi del programma specifico.

Conformemente ai trattati vigenti, la procedura per l'adozione di strumenti giuridici nel settore della cooperazione di polizia e delle autorità di contrasto differisce considerevolmente da quella relativa alla protezione civile. Pertanto, non è possibile riunire tutti gli obiettivi del programma generale in unico strumento giuridico. Vengono quindi proposti due strumenti: il programma specifico "Prevenzione e lotta contro la criminalità", basato sul trattato

sull'Unione europea, e il programma "Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo", basato sul trattato che istituisce la Comunità europea.[36]

4.2. Azioni definite nel quadro del programma

Sono previsti i seguenti diversi tipi di azione:

- progetti di dimensione europea promossi e gestiti dalla Commissione, tra cui meccanismi e reti di coordinamento, studi, analisi e ricerche per individuare soluzioni strettamente correlate a progetti strategici di natura concreta, formazione e scambio di personale.

- progetti transnazionali promossi e gestiti da almeno due Stati membri (oppure da uno Stato membro e un paese candidato) alle condizioni stabilite dai programmi di lavoro annuali;

- progetti nazionali all'interno dei singoli Stati membri alle condizioni di cui in appresso e a ulteriori condizioni stabilite nei programmi di lavoro annuali;

- sovvenzioni di funzionamento ad organizzazioni non governative che perseguano, senza scopo di lucro, obiettivi di dimensione europea, alle condizioni stabilite dai programmi annuali di lavoro.

I progetti nazionali saranno ammissibili come misure di avviamento o misure complementari (cioè che preparano o integrano progetti transnazionali o europei) solo qualora i loro risultati possano essere trasferiti a livello dell'UE o qualora essi contribuiscano considerevolmente in altro modo all'elaborazione di una politica dell'Unione per la prevenzione e/o la lotta contro la criminalità.

4.3. Sussidiarietà e proporzionalità

La proposta rispetta i principi di sussidiarietà e proporzionalità enunciati dall'articolo 5 del trattato che istituisce la Comunità europea e dal suo protocollo. Per quanto concerne la sussidiarietà, il programma proposto non intende intervenire nei settori coperti dai programmi nazionali elaborati dalle autorità nazionali in ogni Stato membro, ma intende concentrarsi sui settori in cui si prevede che possa esservi un valore aggiunto a livello europeo. Pertanto, la maggior parte delle attività finanziate dal programma può essere considerata complementare ai programmi nazionali e finalizzata a valorizzare al massimo le sinergie tra le azioni attuate da due o più Stati membri (tra cui vi siano, eventualmente, paesi candidati).

Per quanto concerne la proporzionalità, la proposta è stata concepita per semplificare al massimo non solo la forma delle azioni -le definizioni delle azioni nel testo normativo sono quanto più generiche possibili- ma anche i requisiti amministrativi e finanziari per la loro applicazione. La Commissione ha cercato di trovare il giusto equilibrio tra flessibilità e facilità d'uso da una parte e chiarezza d'intenti e pertinenza delle garanzie finanziarie e procedurali dall'altra.

Dagli orientamenti del protocollo sull'applicazione di questi due principi, si evince chiaramente che e questioni che questo programma vuole affrontare hanno aspetti

---

[36] COM…..

transnazionali e che quindi qualsiasi azione a livello comunitario produrrà vantaggi superiori a quelli degli interventi a livello degli Stati membri.

4.4. Semplificazione e razionalizzazione

L'impostazione proposta contribuirà all'obiettivo fondamentale di semplificare gli strumenti, tanto sul piano giuridico quanto su quello gestionale, e di razionalizzare la struttura del bilancio. Essa rafforzerà inoltre la coerenza e l'omogeneità degli strumenti, evitando sovrapposizioni. Sebbene si richiederanno ulteriori risorse umane per far fronte ai futuri allargamenti, si potranno ottimizzare le risorse eliminando le linee di bilancio minori (che assorbono molte risorse) e raggruppando i programmi esistenti in un programma unico, coerente e razionale. Ciò porterà ad un maggiore equilibrio tra le spese e i costi amministrativi correlati.

La razionalizzazione proposta andrà inoltre a vantaggio dell'utilizzatore finale accrescendo la visibilità, la chiarezza e la coerenza di tali strumenti. Grazie all'approccio standardizzato e all'armonizzazione delle disposizioni di attuazione, per i potenziali beneficiari sarà più semplice presentare le domande di finanziamento.

La Commissione può decidere di affidare parte dell'esecuzione del bilancio per il programma a un'agenzia esecutiva in virtù dell'articolo 54, paragrafo 2, lettera a), del regolamento finanziario. Tale agenzia può essere istituita dalla Commissione conformemente alle disposizioni del regolamento finanziario e delle sue disposizioni di attuazione e del regolamento n. 58/2003 del Consiglio del 19 dicembre 2002, che definisce lo statuto delle agenzie esecutive incaricate dello svolgimento di alcuni compiti relativi alla gestione dei programmi comunitari. Prima di tale decisione, la Commissione eseguirà un'analisi costi-benefici per individuare i compiti che giustificano un'esternalizzazione, i costi da sostenere per il controllo e il coordinamento, l'impatto sulle risorse umane, gli eventuali risparmi, l'efficacia e la flessibilità nell'esecuzione dei compiti esternalizzati, la semplificazione delle procedure utilizzate, la prossimità dell'azione esternalizzata ai beneficiari finali, la visibilità della Comunità e il mantenimento di un livello adeguato di know-how all'interno della Commissione.

Il nuovo strumento proposto segue la via scelta dalla Commissione in relazione alle sfide politiche e finanziarie dal 2007 in poi. L'obiettivo che si pone è di integrare, semplificare e razionalizzare gli strumenti esistenti, garantire la flessibilità necessaria per affrontare i nuovi obiettivi e conformarsi facilmente al nuovo quadro giuridico che sarà istituito una volta entrato in vigore il trattato costituzionale.

5. INCIDENZA SUL BILANCIO

L'importo globale previsto per il programma *Sicurezza e tutela delle libertà* è pari a 745 milioni di euro per il periodo 2007-2013 (in prezzi correnti). Nell'ambito di tale dotazione finanziaria, sono previsti 602,6 milioni di euro per il programma "Prevenzione e lotta contro la criminalità".

2005/0035 (CNS)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che istituisce il programma specifico "Prevenzione e lotta contro la criminalità" per il periodo 2007-2013
Programma generale "Sicurezza e tutela delle libertà"

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sull'Unione europea, in particolare l'articolo 30, l'articolo 31 e l'articolo 34, paragrafo 2, lettera c),

vista la proposta della Commissione[37],

visto il parere del Parlamento europeo[38],

considerando quanto segue:

(1) L'obiettivo dell'Unione di garantire ai cittadini un alto livello di sicurezza in uno spazio di giustizia, libertà e sicurezza deve essere raggiunto, come previsto dall'articolo 2, quarto trattino e dall'articolo 29 del trattato sull'Unione europea, mediante la prevenzione e la lotta contro la criminalità organizzata o di altra natura.

(2) Al fine di tutelare la libertà e la sicurezza dei nostri cittadini e della società dagli atti criminosi, l'Unione deve prendere i provvedimenti necessari per prevenire ed individuare tutte le forme di criminalità e per indagare e agire in maniera efficace e valida contro di esse, soprattutto nei casi in cui si tratti di criminalità transfrontaliera.

(3) Sulla base delle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999[39]il Consiglio europeo ha ribadito l'interesse prioritario di realizzare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia – e soprattutto di tutelare i cittadini da tutte le forme di criminalità mediante la prevenzione e la lotta contro la criminalità- con il programma dell'Aia del novembre 2004,[40]le dichiarazioni sul terrorismo del settembre 2001 e del marzo 2004[41]e la strategia europea in materia di droga del dicembre 2004.[42]

(4) Il programma quadro sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (AGIS) istituito con la decisione del Consiglio 2002/630/JAI del 22 luglio 2002[43]ha

---

37 GU C …
38 GU C …
39 GU C …
40 GU C …
41 GU C …
42 GU C …
43 GU L 203 dell'1.8.2002, pag. 5.

contribuito in maniera considerevole a rafforzare la cooperazione tra la polizia e gli altri organismi di contrasto e i magistrati negli Stati membri e a migliorare la comprensione e la fiducia reciproca tra i rispettivi ordinamenti di polizia e giudiziari, giuridici ed amministrativi.

(5) È opportuno nonché necessario estendere le possibilità di finanziamento delle misure finalizzate alla prevenzione e alla lotta contro la criminalità e rivederne le modalità ai fini di una migliore efficacia, rapporto costi-benefici e trasparenza

(6) Le azioni della Commissione e i progetti transnazionali restano importanti per giungere ad una migliore e più stretta cooperazione e coordinamento tra gli Stati membri. Inoltre, è utile ed opportuno finanziare progetti negli Stati membri che possano fornire esperienze e competenze preziose per azioni future a livello dell'Unione.

(7) Dal momento che la criminalità non conosce frontiere, è opportuno permettere la partecipazione di paesi terzi ed organizzazioni internazionali ai progetti transnazionali.

(8) Occorre assicurare la complementarità con altri programmi dell'Unione e della Comunità, come il programma quadro di ricerca e sviluppo, il Fondo di solidarietà dell'UE, lo strumento di risposta e di preparazione alle gravi emergenze e i Fondi strutturali.

(9) Dal momento che gli obiettivi dell'azione da realizzare, segnatamente per quanto riguarda la prevenzione e la lotta contro la criminalità organizzata e transfrontaliera, non possono essere realizzati in modo adeguato dagli Stati membri e quindi, a motivo delle dimensioni e dell'impatto dell'iniziativa, possono essere meglio conseguiti a livello dell'Unione, quest'ultima può adottare misure conformemente al principio di sussidiarietà stabilito dall'articolo 5 del trattato che istituisce la Comunità europea. In ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo, la presente decisione non va oltre quanto è necessario per conseguire tali obiettivi.

(10) Conformemente all'articolo 41, paragrafo 3 del trattato sull'Unione europea, è opportuno nonché necessario finanziare le spese operative previste dal titolo VI mediante il bilancio comunitario.

(11) Le spese del programma dovrebbero essere compatibili con il massimale previsto alla rubrica 3 delle prospettive finanziarie. È necessario che vi sia una certa flessibilità nella definizione del programma per permettere eventuali modifiche alle azioni previste in funzione dell'evoluzione delle necessità nel corso del periodo 2007-2013. La decisione deve, pertanto, limitarsi alla definizione generale delle azioni previste e delle disposizioni amministrative e finanziarie corrispondenti.

(12) Le misure necessarie per l'attuazione della presente decisione sono adottate in conformità con le procedure indicate nella decisione stessa, e con l'assistenza di un comitato consultivo. Ciò può essere fatto dal momento che il programma non ha un impatto considerevole sul bilancio dell'Unione europea.

(13) Occorre inoltre adottare misure appropriate per prevenire irregolarità e frodi, e prendere i provvedimenti opportuni per recuperare i fondi perduti, indebitamente versati o non correttamente utilizzati, conformemente al regolamento del Consiglio

(CE, Euratom) n. 2988/95 del 18 dicembre 1995 relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, [44]e al regolamento n. 2185/96 dell'11 novembre 1996 relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione [45]

(14) Il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee[46], e il regolamento (CE, Euratom) n. 2342/2002 della Commissione, del 23 dicembre 2002, recante modalità d'esecuzione del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio[47], che tutelano entrambi gli interessi finanziari della Comunità, devono essere applicati tenendo conto dei principi di semplicità e coerenza nella scelta degli strumenti di bilancio, della limitazione del numero dei casi in cui la Commissione mantiene una responsabilità diretta a livello di attuazione e gestione, nonché della necessaria proporzionalità tra l'entità delle risorse e l'onere amministrativo del loro impiego.

(15) È opportuno sostituire, dal 1° gennaio 2007 in poi, il programma quadro sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (AGIS)[48]con il presente programma e con un nuovo programma sulla giustizia penale[49] .

DECIDE:

Articolo 1

Oggetto

La decisione istituisce per il periodo 1° gennaio 2007 – 31 dicembre 2013 il programma specifico "Prevenzione e lotta contro la criminalità", denominato in appresso "il programma", quale parte del programma generale "Sicurezza e tutela delle libertà" al fine di contribuire al consolidamento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Articolo 2

Obiettivi generali del programma

1. Il programma contribuisce ad assicurare un elevato livello di sicurezza per i cittadini mediante la prevenzione e la lotta contro la criminalità organizzata o di altra natura, e in particolare il terrorismo, la tratta degli esseri umani e i reati a danno dei bambini, il traffico illecito di droga e di armi, la corruzione e la frode.

2. Fatti salvi gli obiettivi e le competenze della Comunità europea, gli obiettivi generali del programma contribuiscono allo svolgimento delle politiche comunitarie.

---

44 GU L 312 del 23.12.1995, pag. 1
45 GU L 292 del 15.11.1996, pag. 2.
46 GU L 248 del 16.9.2002, pag. 1
47 GU L 357 del 31.12.2002, pag. 1
48 GU L 203 dell'1.8.2002, pag. 5.
49 ….

Articolo 3

Temi e obiettivi specifici

1. Il programma si articola in tre temi:

   (a) attività repressiva

   (b) prevenzione della criminalità e criminologia

   (c) protezione dei testimoni e delle vittime.

2. Nell'ambito degli obiettivi generali il programma intende contribuire ai seguenti obiettivi specifici:

   (a) promuovere e organizzare azioni di coordinamento, cooperazione e comprensione reciproca tra le autorità di contrasto, le altre autorità nazionali e gli organismi affini dell'Unione;

   (b) incoraggiare, promuovere ed elaborare i metodi e gli strumenti orizzontali necessari per una strategia di prevenzione e lotta contro la criminalità, per esempio la cooperazione tra il settore pubblico e quello privato, l'elaborazione di migliori pratiche per la prevenzione della criminalità, l'elaborazione di statistiche comparabili e la criminologia applicata;

   (c) promuovere ed elaborare le migliori pratiche per la protezione delle vittime di reati e dei testimoni.

3. Il programma non riguarda la cooperazione giudiziaria. Può, tuttavia, finanziare azioni finalizzate alla cooperazione tra autorità giudiziarie e autorità di contrasto.

Articolo 4

Azioni ammissibili

1. Al fine di conseguire gli obiettivi generali e specifici definiti agli articoli 2 e 3, il presente programma finanzierà i seguenti tipi di azione:

   (a) progetti di dimensione europea promossi e gestiti dalla Commissione;

   (b) progetti transnazionali ai quali partecipano partner di almeno due Stati membri, o di almeno uno Stato membro ed un paese candidato;

   (c) progetti nazionali all'interno degli Stati membri che

      – preparino progetti transnazionali e/o azioni dell'Unione (misure di avviamento),

      – integrino progetti transnazionali e/o azioni dell'Unione (misure complementari),

– contribuiscano ad elaborare metodi e/o tecnologie innovativi che possano essere trasferiti ad azioni a livello dell'Unione o elaborino tali metodi e tecnologie al fine di trasferirli ad altri Stati membri o paesi candidati,

– contribuiscano considerevolmente in altro modo all'elaborazione di una politica dell'Unione per la prevenzione e/o la lotta contro la criminalità;

(d) Le sovvenzioni di funzionamento a favore di organizzazioni non governative che perseguano, senza scopo di lucro, obiettivi di questo programma a dimensione europea.

2. In particolare possono essere finanziate le seguenti attività:

– azioni mirate alla cooperazione e al coordinamento operativo (potenziamento delle reti, fiducia e comprensione reciproca, scambio e diffusione di informazioni, esperienze e migliori pratiche),

– attività di analisi, di controllo e di valutazione,

– elaborazione e trasferimento di tecnologie e metodologie,

– formazione e scambio di personale e di esperti,

– attività di sensibilizzazione e divulgazione.

Articolo 5

Accesso al programma

1. Il programma è destinato alle autorità di contrasto, ad altri organismi pubblici e privati, soggetti e istituzioni, comprese le autorità locali, regionali e nazionali, le parti sociali, le università, gli uffici statistici, i media, le organizzazioni non governative, i partenariati tra settore pubblico e privato e gli organismi internazionali competenti.

2. Possono presentare domanda per i progetti e le sovvenzioni di funzionamento le organizzazioni e gli organismi dotati di personalità giuridica con sede negli Stati membri.

3. Le proposte per i progetti nazionali di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera c) devono essere presentate alla Commissione dagli Stati membri. Ogni anno la Commissione stabilisce la data per la presentazione delle proposte e decide in merito alle proposte conformemente all'articolo 7, paragrafo 4.

4. Per quanto riguarda i progetti transnazionali, i paesi terzi e le organizzazioni internazionali possono partecipare in qualità di partner ma non possono presentare progetti.

Articolo 6

Tipologie di intervento

1. Il finanziamento dell'Unione può assumere una delle seguenti forme giuridiche:

   (a) sovvenzioni,

   (b) contratti di appalto pubblico.

2. Le sovvenzioni comunitarie sono concesse in seguito ad inviti a presentare proposte, tranne in casi d'urgenza, eccezionali e debitamente giustificati, o se le caratteristiche del beneficiario non lascino altra scelta per un'azione determinata, e sono erogate in forma di sovvenzioni di funzionamento e sovvenzioni alle azioni. Il tasso massimo di cofinanziamento è specificato nei programmi di lavoro annuali.

3. Sono previste spese destinate a misure di accompagnamento, attraverso contratti di appalto pubblico; in tal caso, i fondi dell'Unione finanzieranno l'acquisto di beni e servizi. Saranno finanziate, tra l'altro, le spese di informazione e comunicazione, di preparazione, attuazione, monitoraggio, controllo e valutazione dei progetti, delle politiche, dei programmi e della legislazione.

Articolo 7

Misure di attuazione

1. La Commissione concede il finanziamento dell'Unione conformemente al regolamento del Consiglio (CE, Euratom) n. 1605/2002 del 25 giugno 2002 (in appresso il "regolamento finanziario").

2. Al fine di attuare il programma, la Commissione adotta, entro i limiti degli obiettivi generali di cui all'articolo 2, un programma di lavoro annuale contenente gli obiettivi specifici, le priorità tematiche, una descrizione delle misure di accompagnamento previste all'articolo 6, paragrafo 3, e, se necessario, un elenco di altre azioni.

3. Il programma di lavoro annuale viene adottato secondo la procedura di cui all'articolo 9.

4. Le procedure di valutazione e di concessione delle sovvenzioni per le azioni tengono conto, tra l'altro, dei seguenti criteri:

   (a) la conformità con il programma di lavoro annuale, con gli obiettivi generali di cui all'articolo 2 e con le misure adottate nei vari settori di cui agli articoli 3 e 4;

   (b) la qualità dell'azione proposta in relazione alla sua concezione, organizzazione e presentazione e ai risultati attesi;

   (c) l'importo del finanziamento dell'Unione richiesto e la sua adeguatezza rispetto ai risultati attesi;

(d) l'impatto dei risultati attesi sugli obiettivi generali di cui all'articolo 2 e sulle misure adottate nei vari settori di cui agli articoli 3 e 4.

5. Le richieste di sovvenzioni di funzionamento di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera d) vanno valutate considerando, tra l'altro:

(a) la coerenza con gli obiettivi del programma;

(b) la qualità delle attività programmate;

(c) il probabile effetto moltiplicatore di tali attività sui destinatari;

(d) l'impatto geografico delle attività svolte;

(e) il rapporto costi/benefici dell'attività proposta.

Articolo 8

Comitato

1. La Commissione è assistita da un comitato composto dai rappresentanti degli Stati membri e presieduto dal rappresentante della Commissione (in appresso "il comitato").

2. Il comitato adotta il proprio regolamento interno.

Articolo 9

Procedura consultiva

1. Nei casi in cui è fatto riferimento al presente articolo, il rappresentante della Commissione trasmette al comitato un progetto delle misure da adottare. Il comitato esprime il parere sul progetto entro un termine che il presidente può stabilire in funzione dell'urgenza della questione in esame, procedendo eventualmente a votazione.

2. Il parere del comitato è iscritto a verbale; ciascuno Stato membro può chiedere che la sua posizione figuri a verbale.

3. La Commissione tiene in massima considerazione il parere formulato dal comitato. Essa lo informa del modo in cui ha tenuto conto del suo parere.

Articolo 10

Complementarità

1. Vanno ricercate sinergie e complementarità con altri strumenti comunitari e dell'Unione, in particolare con il programma "Prevenzione, preparazione e gestione

delle conseguenze in materia di terrorismo"[50] e il programma "Giustizia penale"[51]nonché con i programmi quadro di ricerca e sviluppo tecnologico[52], il Fondo di solidarietà dell'Unione europea e lo strumento di risposta rapida e di preparazione alle gravi emergenze[53].

2. Le risorse del programma possono essere messe in comune con quelle di altri strumenti comunitari e dell'Unione, in particolare con il programma di prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo, al fine di attuare azioni dirette a soddisfare gli obiettivi comuni ai due programmi e ad altri strumenti della Comunità o dell'Unione.

3. Le operazioni finanziate in virtù della presente decisione non possono ricevere finanziamenti da altri strumenti finanziari comunitari per i medesimi obiettivi. I beneficiari del programma devono fornire alla Commissione informazioni sui finanziamenti ottenuti a carico del bilancio dell'Unione e di altre fonti e sulle richieste di finanziamento in corso.

Articolo 11

Risorse di bilancio

Le risorse di bilancio destinate alle azioni previste nel presente programma sono iscritte negli stanziamenti annuali del bilancio generale dell'Unione europea. L'autorità di bilancio autorizza gli stanziamenti disponibili per ciascun esercizio nei limiti delle prospettive finanziarie.

Articolo 12

Monitoraggio

1. Per ogni azione finanziata dal programma, il beneficiario trasmette relazioni tecniche e finanziarie sullo stato di avanzamento dei lavori. Entro tre mesi dal completamento dell'azione è inoltre trasmessa una relazione finale. La Commissione stabilisce la forma e il contenuto delle relazioni da trasmettere.

2. Fatti salvi i controlli contabili eseguiti dalla Corte dei conti in cooperazione con i competenti organi o servizi nazionali di controllo contabile, a norma dell'articolo 248 del trattato che istituisce la Comunità europea, e le ispezioni effettuate a norma dell'articolo 279, lettera c), del trattato medesimo, i funzionari o altri agenti della Commissione possono controllare in loco le azioni finanziate dal programma, anche mediante controlli a campione.

3. I contratti e le convenzioni conclusi per l'attuazione del programma prevedono in particolare una supervisione e un controllo finanziario della Commissione (o dei suoi

---

50 …
51 …
52 …
53 …

rappresentanti autorizzati), se necessario in loco, e l'esecuzione di controlli contabili da parte della Corte dei conti.

4. Il beneficiario del finanziamento tiene a disposizione della Commissione tutti i documenti giustificativi attinenti alle spese connesse con l'azione per un periodo di cinque anni dopo l'ultimo pagamento relativo a quest'ultima.

5. Se necessario, in base ai risultati delle relazioni e dei controlli a campione di cui ai paragrafi 1 e 2, la Commissione rettifica l'entità o le condizioni di concessione del sostegno finanziario originariamente approvato, nonché il calendario dei pagamenti.

6. La Commissione adotta tutte le misure necessarie per verificare che le azioni finanziate siano state eseguite correttamente e nel rispetto delle disposizioni della presente decisione e del regolamento finanziario.

Articolo 13

Tutela degli interessi finanziari della Comunità

1. In sede di attuazione delle azioni finanziate in virtù della presente decisione, la Commissione assicura la tutela degli interessi finanziari della Comunità mediante l'applicazione di misure di prevenzione contro le frodi, la corruzione e qualsiasi altra attività illecita, attraverso controlli effettivi e il recupero delle somme indebitamente corrisposte e, nel caso in cui siano riscontrate irregolarità, mediante l'applicazione di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, secondo quanto disposto dai regolamenti (CE, Euratom) n. 2988/95 e (Euratom, CE) n. 2185/96 del Consiglio, nonché dal regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio.

2. Per le azioni dell'Unione finanziate nell'ambito del programma, i regolamenti (CE, Euratom) n. 2988/95 e (CE, Euratom) n. 2185/96 si applicano a qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario, incluso qualsiasi inadempimento di un obbligo contrattuale stipulato sulla base del programma, derivante da un atto o da un'omissione da parte di un operatore economico, che ha o potrebbe avere l'effetto di arrecare pregiudizio al bilancio generale dell'Unione europea o ai bilanci da questa gestiti, a causa di una spesa indebita.

3. La Commissione può ridurre, sospendere o recuperare l'importo del sostegno finanziario concesso per un'azione qualora accerti l'esistenza di irregolarità, inclusa l'inosservanza della presente decisione o della singola decisione o del contratto o della convenzione in cui è concesso il sostegno finanziario in questione, o qualora risulti che, senza chiedere il consenso della Commissione, siano state apportate ad un'azione modifiche incompatibili con la natura o le condizioni di esecuzione del progetto.

4. Qualora non siano state rispettate le scadenze o qualora la realizzazione di un'azione giustifichi solo una parte del finanziamento concesso, la Commissione invita il beneficiario a comunicarle le sue osservazioni entro un termine prestabilito. Qualora il beneficiario non fornisca spiegazioni adeguate, la Commissione può annullare il finanziamento residuo e procedere al recupero dei fondi già erogati.

5. Tutti gli importi indebitamente versati devono essere restituiti alla Commissione. Gli importi non restituiti a tempo debito sono maggiorati dei relativi interessi di mora, alle condizioni stabilite dal regolamento finanziario.

Articolo 14

Valutazione

1. Il programma è oggetto di monitoraggio periodico, al fine di seguire l'attuazione delle attività previste nell'ambito dello stesso.

2. La Commissione garantisce una valutazione periodica, indipendente ed esterna del programma.

3. La Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio:

   (a) una relazione di valutazione intermedia sui risultati ottenuti e sugli aspetti qualitativi e quantitativi dell'attuazione del presente programma, entro il 31 marzo 2010;

   (b) una comunicazione sulla continuazione del presente programma, entro il 31 dicembre 2010;

   (c) una relazione di valutazione ex post, entro il 31 marzo 2015.

Articolo 15

Disposizioni transitorie

1. A partire dal 1° gennaio 2007, la presente decisione sostituisce le corrispondenti disposizioni della decisione 2002/630/JAI che istituisce un programma quadro sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (AGIS).[54]

2. Le azioni iniziate prima del 31 dicembre 2006 ai sensi della decisione 2006/630/JAI continuano ad essere disciplinate, fino a completamento avvenuto, da tale decisione.

Articolo 16

Entrata in vigore

La presente decisione entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea. Essa è applicabile a decorrere dal 1º gennaio 2007.

[54] GU L 203 dell'1.8.2002, pag. 5.

FINANCIAL STATEMENT

LEGISLATIVE FINANCIAL STATEMENT

1. NAME OF THE PROPOSAL :

Proposal for a Council Decision creating the programme "Prevention of and Fight against Crime" for the period 2007-2013

Proposal for a Council Decision creating the programme "Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism" for the period 2007-2013

2. ABM / ABB FRAMEWORK

1805 – Law enforcement cooperation and fight of and against general and organised crime

3. BUDGET LINES

3.1. Budget lines (operational lines and related technical and administrative assistance lines (ex- B.A lines)) including headings :

Financial Perspectives 2007-2013 : Heading 3.

3.2. Duration of the action and of the financial impact:

2007-2013

3.3. Budgetary characteristics (*add rows if necessary*) :

BUDGET LINE	TYPE OF EXPENDITURE		NEW	EFTA CONTRIBUTION	CONTRIBUTIONS FROM APPLICANT COUNTRIES	HEADING IN FINANCIAL PERSPECTIVE
PREVENTION OF AND FIGHT AGAINST CRIME	**NON-COMP**	**DIFF**	**NO**	**NO**	**NO**	NO **3**
PREVENTION, PREPAREDNESS AND CONSEQUENCE MANAGEMEN	**NON-COMP**	**DIFF**	**YES**	**NO**	**NO**	NO **3**

T OF TERRORISM						

4. SUMMARY OF RESOURCES

4.1. Financial Resources (Current Prices)

4.1.1. Summary of commitment appropriations (CA) and payment appropriations (PA)

EUR million (to 3 decimal places)

Expenditure type	Section no.		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 -…	Total
Operational expenditure (8.1)											
Commitment Appropriations (CA)	Prevention of and fight against crime	a	44,600	50,900	71,800	85,600	108,000	117,200	119,500		597,600
	Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism	a	12,700	15,200	17,700	20,300	23,000	23,400	25,100		137,400
Payment Appropriations (PA)	Prevention of and fight against	b	22,300	43,920	60,090	74,520	94,040	108,120	116,510	78,100	597,600

	crime										
	Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism	b	6,350	12,930	15,950	18,500	21,130	22,660	24,170	15,710	137,400
Administrative expenditure within reference amount (8.2.4)											
Technical & administrative assistance (NDA)	8.2.4	c	0,700	0,900	1,500	1,100	2,000	1,400	2,400		10,000
TOTAL REFERENCE AMOUNT											
Commitment Appropriations		**a+c**	**58,000**	**67,000**	**91,000**	**107,000**	**133,000**	**142,000**	**147,000**		**745,000**
Payment Appropriations		**b+c**	**29,350**	**57,750**	**77,540**	**94,120**	**117,170**	**132,180**	**143,080**	**93,810**	**745,000**
Administrative expenditure not included within reference amount											
Human resources and associated expenditure (NDA)	8.2.5	d	4,050	4,320	4,752	5,130	5,508	5,832	5,940		35,532

Administrative costs, other than human resources and associated costs, not included in reference amount (NDA)	8.2.6	e	0,670	0,725	0,753	0,768	0,784	0,799	0,815		5,316
Total indicative financial cost of intervention											
TOTAL CA including cost of Human Resources		a+c+d+e	62,720	72,045	96,505	112,898	139,292	148,631	153,755		785,848
TOTAL PA including cost of Human Resources		b+c+d+e	34,070	62,795	83,045	100,018	123,462	138,811	149,835	93,810	785,848

Co-financing details

If the proposal involves co-financing by Member States, or other bodies (please specify which), an estimate of the level of this co-financing should be indicated in the table below (additional lines may be added if different bodies are foreseen for the provision of the co-financing):

EUR million (to 3 decimal places)

Co-financing body		Year n	n + 1	n + 2	n + 3	n + 4	n + 5 and later	Total
……	f							
TOTAL CA including co-financing	a+c +d+ e+f							

4.1.2. Compatibility with Financial Programming

X Proposal is compatible with next financial programming 2007-2013

☐ Proposal will entail reprogramming of the relevant heading in the financial perspective.

☐ Proposal may require application of the provisions of the Interinstitutional Agreement[55] (i.e. flexibility instrument or revision of the financial perspective).

4.1.3. Financial impact on Revenue

X Proposal has no financial implications on revenue

☐ Proposal has financial impact – the effect on revenue is as follows:

NB: All details and observations relating to the method of calculating the effect on revenue should be shown in a separate annex.

EUR million (to one decimal place)

	Prior to	Situation following action

[55] See points 19 and 24 of the Interinstitutional agreement.

Budget line	Revenue	action [Year n-1]	[Year n]	[n+1]	[n+2]	[n+3]	[n+4]	[n+5][56]
	a) Revenue in absolute terms							
	b) Change in revenue	*Δ*						

(Please specify each revenue budget line involved, adding the appropriate number of rows to the table if there is an effect on more than one budget line.)

4.2. Human Resources FTE (including officials, temporary and external staff) – see detail under point 8.2.1.

Annual requirements	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total number of human resources	37,5	40	44	47,5	51	54	55

5. CHARACTERISTICS AND OBJECTIVES

5.1. Need to be met in the short or long term

As regards *the prevention of and the fight against crime*, the support aiming to achieve the general and specific objectives will be aimed at three main areas:

a) *law enforcement*: to promote and develop coordination and cooperation between national authorities, in particular between law enforcement agencies;

b) *crime prevention and criminology*: to stimulate, promote and develop strategies, dialogue and partnership in respect of crime prevention, statistics and criminology;

c) *protection of witnesses and victims*: to promote and develop the means of protecting witnesses and victims of crime.

The scale of resources has been assessed in light of the needs, and giving the evolving nature of these, a mid-term review clause is included to enable progress in meeting the objectives and priorities to be reassessed.

[56] Additional columns should be added if necessary i.e. if the duration of the action exceeds 6 years

As regards Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism, financial support will be targeted at a number of crucial areas, in particular, at:

– the establishment of a secure, rapid alert system which ensures a link between communication networks warning of threats to public safety and security, be they related to law enforcement agencies or other bodies;

– the identification and protection of critical infrastructure, i.e. infrastructure vulnerable to terrorist threats, consisting of all those facilities, networks and services which, if disrupted or destroyed, would have a serious impact on the health, safety, security and/or the economic well-being of EU citizens and/or on the effective functioning of government;

– the undertaking of audits, monitoring and evaluation activities to identify existing weaknesses, establish best practice in Member States and recommend legislative or other action where deficiencies are found with the aim of increasing the overall preparedness of the EU in the face of terrorism;

The impacts likely to result from the above actions are described within the extended impact assessment.

5.2. Value-added of Community involvement and coherence of the proposal with other financial instruments and possible synergy

The added value of the instruments is to provide the basis for efficient cooperation between law enforcement and other relevant authorities, with the aim of all Member States being able to put in place minimum levels of measures (both legislative and operational) to protect against crime and the threat of terrorist attack. This would mean that there is no "weak point" within the EU and within its critical infrastructure which could be exploited by organised crime ('safe haven') or terrorist, while also providing a level playing field for law enforcement authorities and for the private sector.As such, it is an integral part of creating an area of justice, freedom and security.

As regards improving the quantity and quality of law enforcement relevant information available to national authorities, the EU intervention to supplement national action will allow to overcome existing systemic resistances within and between the different bodies involved. This additional support to the necessary improvements to existing communication channels and infrastructures at European level adds value by increasing capacity – indeed, individual action at national level would not be capable of achieving the same results.

In relation to previous activities in this area, the current proposal will offer a comprehensive framework and contribute to the creation of systematic procedures for cooperation on law enforcement and countering the threat of terrorism as well as for cooperation between public authorities and the private sector. Where actions or initiatives are envisaged at EU level, these will be based on effective sharing of experience and best practice, so increasing efficiency and contributing to an overall reduction in the 'unit

costs' of combating crime and responding to both the threat and consequences of terrorist attack. In addition, there will be a leverage effect, in the sense that contributions will also be made by grant beneficiaries, both because this is a requirement of EU funding and because of the effects of successful pilot projects and the development of best practice in encouraging national governments to provide more funding and support.

With regard to Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism, cooperation will have spin-off effects in terms of better targeted research on security against attack, leading to new innovative technology developments, harmonised and more efficient minimum industry security standards, more efficient resource planning and allocation, increased civil protection capacity, the development of emergency contingency plans and so on. Cooperation plus the centralised coordination of operations, while fully respecting national competences, provides the means for achieving greater efficiency and operational capability in respect of preparedness and of establishing a more rapid and effective system for consequence management throughout the EU.

Complementarity with other JLS programmes:

The Security programme and the two main strands which it comprises have the common goal, along with the two other JLS framework programmes, of establishing an area of freedom, security and justice in the EU where basic human rights are fully respected. Each of the three JLS programmes is designed to address particular aspects which are a critical part of the creation of such an area in the EU, given the integration of national economies and the goal of ensuring free movement of people as well as goods, services and capital between countries. As such, they tackle issues affecting freedom, security and justice which arise from the creation of economic and monetary union and the abolition of internal borders and which can only be effectively addressed at EU level. These issues are to do with cooperation, harmonisation, coordination of activities, the exchange and sharing of critical information and best practices and techniques, and establishing solidarity mechanisms for sharing the costs involved in pursuing common and agreed objectives in an equitable way.

They are reflected in the objectives set out in the Hague Programme adopted by the European Council in November 2004, which include: guaranteeing fundamental human rights throughout the EU, establishing minimum procedural safeguards and common access to justice, extending the mutual recognition of judicial decisions, fighting organised cross-border crime and the threat of terrorism, ensuring protection in accordance with international treaties to those in need, and regulating migration flows and controlling the external borders of the EU.

Each of the JLS framework programmes is aimed at pursuing these objectives in a complementary way without duplicating activities.

The activities under the Security programme, therefore, are designed to contribute to making the EU a safer place to live, where people can enjoy their basic freedoms without fear of crime or the threat of terrorist attack. As such, they are complementary to the activities undertaken under both the Solidarity and Justice programmes which have

parallel aims. More specifically, the fight against organised, cross-border crime and against trafficking of people and drugs is complementary to the efforts made under the Solidarity programme to prevent illegal entry into the EU through the establishment of effective external border controls. The same applies to the measures taken to combat the threat of terrorism, including in particular exchange of information between relevant national, and EU-level, authorities, which both contribute to and are supported by the activities undertaken to control illegal entry.

The prevention of and fight against crime, by reinforcing law enforcement cooperation as well as to support the protection of witnesses and victims of crime, is also complementary to the actions supported under the Fundamental Rights and Justice programme to fight violence and to ensure the protection of fundamental rights (in particular as regards data protection) as well as to facilitate access to justice.

Complementarity with other instruments:

The support for the protection of victims and witnesses of crime funded under this programme is complementary to the support available under the Initiative on Fundamental Rights and Justice (particularly the instruments on criminal justice and on fight against violence)) which provides general assistance to victims of trafficking and violent crime.

As regards the training of police officers an instrument already exists: the European College of Police (CEPOL), that could also provide the basis for such action on exchange of staff between police services.If CEPOL becomes a body financed by the EU budget, the dividing line between this and the new instrument will need to be reassessed.

In relation to improved information exchange, a close coordination will be ensure to create synergies between the existing projects in different areas (SIS, VISION, EURODAC) as well as forthcoming initiatives (VIS, SIS II). Also, the implementation of existing legislation in related areas will be closely monitored, to reap the benefits in terms of overcoming systemic resistances.

Complementarity with the objectives and tasks of Europol will be kept under review to avoid any overlap between proposals under this programme and Europol's role.

On civil protection in general, the new Solidarity Instrument and the Response and Preparedness Instrument for major emergencies will provide financial means both for immediate crisis management measures and for general preparation to crises. Apart from accidents and natural disasters, this will also include disasters caused by terrorist acts. Complementarity will be ensured on two levels: first, the instrument "Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism" will focus on integrating aspects of security and law enforcement into the rapid alert and crisis management system; second, on critical infrastructure and preparedness, it will focus on assessing and identifying the specific needs from a security point of view, while the Response and Preparedness Instrument for major emergencies will focus on general civil protection (i.e. mainly relief to affected persons and if need be the environment).

5.3. Objectives, expected results and related indicators of the proposal in the context of the ABM framework

A key objective of the "Security" framework programme is to simplify and rationalise instruments both in legal and management terms, to streamline the budget structure, to increase coherence and consistency between programmes and avoid duplication of instruments.

The proposed simplification and rationalisation will benefit the end users as it increases the visibility, clarity and coherence of the instruments. Potential beneficiaries will find it easier to apply for funding in the different areas as a result of a more standardised approach and implementing provisions.

Delivery through alternative delivery mechanisms (externalisation, or shared management) has been examined in detail but was considered not appropriate at this stage.

The results envisaged could not be expected to be achieved at lower cost for several reasons:

- The level of intervention could not be lowered without running the risk of reducing the programme's impact to such a low level that the EU added value would be lost. The specific aims are set to be both achievable, given the resources proposed and in line with the expectations of the beneficiaries. The present proposal has carefully estimated the cost of reaching its objectives.

- The range of measures envisaged under this Programme will address those issues which cannot be handled by individual Member State from within their own financial and/or technical resources, and which require intervention at EU, bilateral or multilateral level, in order to optimise their effectiveness at least cost.

- The harmonisation and the simplification of the procedures will also contribute to avoiding duplication and focusing actions more effectively on EU added-value.

- The rationalisation of the monitoring and evaluation procedures will enable better outcomes to achieved and will make it more possible for multiplier effects to be generated.

- With regard to volume crime, the Programme is based on the premise that certain co-operation activities need to be taken at EU level in order to support prevention activities in the Member States more effectively, to avoid duplication of effort and to use resources more efficiently.

– A number of measures, for example in relation to crime statistics and crime proofing, are horizontal in nature and will support the development of effective policy and legislative responses to crime in all its manifestations.

5.4. Method of Implementation

Show below the method(s) chosen for the implementation of the action.

X ***Centralised Management***

X Directly by the Commission
 Indirectly by delegation to:

 Executive Agencies

 Bodies set up by the Communities as referred to in art. 185 of the Financial Regulation

 National public-sector bodies/bodies with public-service mission

 Shared or decentralised management

 With Member states

 With Third countries

 Joint management with international organisations (please specify)

Relevant comments:

In order to achieve the full objectives of the action programme under the provisions of the current Treaties, it has been decided to split the action programme into 2 legal instruments relating to 2 different legal bases as stated in Mr. Vitorino's Communication to the Commission (SEC(2004) 1195, 28.9.2004), the actions proposed are provided through the current Treaties. The legal bases required to establish the programmes have been limited in number as far as the current Treaties allow, while within and across the new programmes common delivery, management and implementation mechanisms are set in place.

In order to achieve the general and specific and operational objectives, each programme within the ""Security and Safeguarding Liberties" envisage a range of actions, such as:

a) Projects initiated and managed by the Commission with a European dimension;

b) Transnational projects, which must involve partners in at least two Member States, or at least one Member State and an applicant country;

c) National projects within Member States, which

– prepare transnational projects and/or Commission actions ("starter measures"),

– complement transnational projects and/or Commission actions ("complementary measures")

– contribute to developing innovative methods and/or technologies with a potential for transferability to actions on Union level, or develop such methods or technologies with a view to transferring them to other Member States and/or applicant countries, or

– contribute otherwise considerably to developing the Union policy on preventing and/or combating crime;

Operating grants for non-governmental organisations pursuing on a non-profit basis objectives of this programme on a European dimension.

In particular, support may be provided for :

– actions on operational cooperation and coordination (strengthening networking, mutual confidence and understanding, exchange and dissemination of information, experience and best practices)

– analytical, monitoring and evaluation activities,

– development and transfer of technology and methodology,

– training, exchange of staff and experts, and

– awareness and dissemination activities.

Methods of implementation :

The above mentioned type of actions may be financed either by :

- A service contract following a call for tenders ;

- A subsidy following a call for proposals.

The Commission will implement the above actions in accordance with the annual work programme to be adopted. The Commission will implement this Action programme and may have recourse to technical and/or administrative

assistance to the mutual benefit of the Commission and of the beneficiaries, for example to finance outside expertise on a specific subject.

The Commission may decide to entrust part of the budget implementation to an executive agency, as referred to in Article 54, para. 2(a) of the Financial Regulation. This agencies shall be designated by the Commission in conformity with the provisions of the Financial Regulation and more specifically with the principles of economy, effectiveness and efficiency. Before proceeding to implement the delegation, the Commission shall ensure, by mean of a prior assessment that the creation of agencies is in compliance with sound financial management.

6. MONITORING AND EVALUATION

6.1. Monitoring system

A comprehensive monitoring system will be set-up in order to regularly follow up the implementation of the activities carried out under each strand. This system should allow for the collection of information relating to the financial implementation and to the physical outputs of the programme, across the types of action and the target groups included in the programme. The information will be collected at project level - indeed, for any action financed by the programme, the beneficiary shall submit technical and financial reports on the progress of the work, as well as a final report after the completion of the action. The precise configuration of the monitoring system, as well as the type of indicators to be set-up will be the object of further study in the process leading to the implementation of the programme. Indeed, a study on delivery mechanisms and related cost-effectiveness aspects is foreseen to take place during 2005.

According to legal requirements and Commission's evaluation policy, the programme will be evaluated at mid-term to assess its continuing relevance and draw useful lessons for the remainder of its implementation. A review of the programme may take place then, if considered necessary. A final evaluation will take place at the end of the programming period to assess the results of the programme and advise on its follow-up. These reports will be prepared under the responsibility of the Commission, and shall be submitted to the European Parliament and the Council.

6.2. Evaluation

6.2.1. Ex-ante evaluation

Cfr. Extended Impact Assessment.

6.2.2. Measures taken following an intermediate/ex-post evaluation (lessons learned from similar experiences in the past)

Cfr. Extended Impact Assessment

6.2.3. Terms and frequency of future evaluation

As regards *the prevention of and the fight against crime and the Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism* the timetable set in the proposal is as follows :

– no later than 31 March 2010, the Commission shall submit to the European Parliament and the Council an interim evaluation report on the results obtained and the qualitative and quantitative aspects of the implementation of this programme;

– no later than 31 December 2010, the Commission shall submit to the European Parliament and the Council a Communication on the continuation of this programme;

– no later than 31 March 2015, the Commission shall submit to the European Parliament and the Council an ex post evaluation report.

7. ANTI-FRAUD MEASURES

The Commission shall ensure that, when actions financed under the present programme are implemented, the financial interests of the Community are protected by the application of preventive measures against fraud, corruption and any other illegal activities, by effective checks and by the recovery of the amounts unduly paid and, if irregularities are detected, by effective, proportional and dissuasive penalties, in accordance with Council Regulations (EC, Euratom) No 2988/95 and (Euratom, EC) No 2185/96, and with Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council.

For the Community actions financed under this programme, the notion of irregularity referred to in Article 1, paragraph 2 of Regulation (EC, Euratom) No 2988/95 shall mean any infringement of a provision of Community law or any breach of a contractual obligation resulting from an act or omission by an economic operator, which has, or would have, the effect of prejudicing the general budget of the Communities or budgets managed by them, by an unjustifiable item of expenditure.

Contracts and agreements shall provide in particular for supervision and financial control by the Commission (or any representative authorized by it) and audits by the Court of Auditors, if necessary on-the-spot.

8. DETAILS OF RESOURCES

8.1. Objectives of the proposal in terms of their financial cost (Prix 2004)

Commitment appropriations in EUR million (to 3 decimal places)

(Headings of Objectives, actions and outputs should be provided)	Type of output	Av. cost	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		Total	
			No. outputs	Total cost	No. outputs	Total cost	No. outputs	Total cost	No. outputs	Total cost	No. outputs	Total cost	No. outputs	Total cost	No. outputs	Total cost	No. outputs	Total cost
Prevention of and fight against crime																		
To promote and develop coordination, cooperation and mututal understanding																		
Commission Actions	Grants	0,100	30	3,000	45	4,500	45	4,500	45	4,500	45	4,500	45	4,500	45	4,500	0	30,000
	Procurement	0,500	11	5,500	13	6,500	13	6,500	13	6,500	13	6,500	13	6,500	13	6,500	0	44,500
Transnational projects	Grants	0,200	20	4,000	20	4,000	25	5,000	25	5,000	25	5,000	25	5,000	25	5,000	165	33,000
National projects				4,500		6,000		13,000		19,000		25,000		28,000		28,000	0	123,500
Sub-total Action 1				**17,000**		**21,000**		**29,000**		**35,000**		**41,000**		**44,000**		**44,000**	**165**	**231,000**
To stimulate, promote and develop strategies , dialogues and partnerships																		
Commission Actions	Grants	0,100	30	3,000	30	3,000	40	4,000	40	4,000	40	4,000	40	4,000	40	4,000	260	26,000
	Procurement	0,500	10	5,000	10	5,000	12	6,000	12	6,000	12	6,000	12	6,000	12	6,000	80	40,000
Transnational projects	Grants	0,200	20	4,000	20	4,000	20	4,000	20	4,000	20	4,000	20	4,000	20	4,000	140	28,000

National projects				3,000		4,000		10,000		13,000		21,000		23,000		23,000		97,000
Sub-total Action 2				**15,000**		**16,000**		**24,000**		**27,000**		**35,000**		**37,000**		**37,000**	**480**	**191,000**
To promote and develop best practices for the protection of crime victims and witnesses																		
Commission Actions	Grants	0,100	30	3,000	30	3,000	30	3,000	30	3,000	30	3,000	30	3,000	30	3,000	210	21,000
	Procurement	0,500	6	3,000	6	3,000	6	3,000	6	3,000	6	3,000	6	3,000	6	3,000	42	21,000
Transnational projects	Grants	0,200	10	2,000	10	2,000	10	2,000	10	2,000	10	2,000	10	2,000	10	2,000	70	14,000
National projects				2,000		2,000		4,000		6,000		10,000		11,000		11,000		46,000
Sub-total Action 3				**10,000**		**10,000**		**12,000**		**14,000**		**18,000**		**19,000**		**19,000**	**322**	**102,000**
Sub-total Objective 1				*42,000*		*47,000*		*65,000*		*76,000*		*94,000*		*100,000*		*100,000*		*524,000*
Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism																		
Preparedness - to promote, support and to evaluate exchange of standards, know-how and experience																		
Commission Actions	Grants	0,100	40	4,000	40	4,000	50	5,000	50	5,000	50	5,000	50	5,000	50	5,000	330	33,000
	Procurement	0,500	2	1,000	2	1,000	2	1,000	2	1,000	2	1,000	2	1,000	2	1,000	14	7,000
Transnational projects	Grants	0,500	1	0,500	1	0,500	1	0,500	1	0,500	1	0,500	1	0,500	1	0,500	7	3,500
National projects				2,500		4,000		5,000		6,500		8,000		8,000		9,000		43,000
Sub-total Action 4				**8,000**		**9,500**		**11,500**		**13,000**		**14,500**		**14,500**		**15,500**	**0**	**86,500**
Consequence management - to develop, implement and promote EU crisis management arrangements																		

Commission Actions	Grants	0,100	0	0,000	5	0,500	5	0,500	5	0,500	5	0,500	5	0,500	5	0,500	30	3,000
	Procurement	0,500	5	2,500	5	2,500	5	2,500	5	2,500	5	2,500	5	2,500	5	2,500	35	17,500
National projects		0,000		1,500		1,500		1,500		2,000		2,500		2,500		2,500		14,000
Sub-total Action 5				**4,000**		**4,500**		**4,500**		**5,000**		**5,500**		**5,500**		**5,500**	**65**	**34,500**
Sub-total Objective 2				*12,000*		*14,000*		*16,000*		*18,000*		*20,000*		*20,000*		*21,000*		*121,000*
TOTAL COST				**54,000**		**61,000**		**81,000**		**94,000**		**114,000**		**114,000**		**117,000**		**635,000**

Prix 2004

Prevention of and fight against crime	42,000	47,000	65,000	76,000	94,000	100,000	100,000	524,000
Prevention,Preparedness and Consequence Management of Terrorism	12,000	14,000	16,000	18,000	20,000	20,000	21,000	121,000
Total	**54,000**	**61,000**	**81,000**	**94,000**	**114,000**	**120,000**	**121,000**	**645,000**

Prix Courants

Prevention of and fight against crime	44,600	50,900	71,800	85,600	108,000	117,200	119,500	597,600
Prevention,Preparedness and Consequence Management of Terrorism	12,700	15,200	17,700	20,300	23,000	23,400	25,100	137,400
Total	**57,300**	**66,100**	**89,500**	**105,900**	**131,000**	**140,600**	**144,600**	**735,000**

8.2. Administrative Expenditure

The needs for human and administrative resources shall be covered within the allocation granted to the managing DG in the framework of the annual allocation procedure.

8.2.1. Number and type of human resources

Types of post		Staff to be assigned to management of the action using existing and/or additional resources (**number of posts/FTEs**)						
		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Officials or temporary staff (XX 01 01)	A*/AD	9,25	10	11	12	13	13,5	13,5
	B*, C*/AST	21,25	23	25	27	29	31	33
Staff financed by art. XX 01 02		7	7	8	8,5	9	9,5	8,5
Other staff financed by art. XX 01 04/05								
TOTAL		37,5	40	44	47,5	51	54	55

8.2.2. Description of tasks deriving from the action

Task N°	Title	Description	Number
MANAGEMENT			
1	Management		2
POLICY DEFINITION AND PROGRAMMING			
2	Policy Making	Definition of strategy, legal base,…	3
3	Programme definition	Establishment of annual work programme (i.e. financing decision) and interservice consultation	0,5
4	Interface with relevant EC programmes & actions	interservice coordination in order to ensure complementarity-synergy with other policies	1
5	Interface with other Institutions and Member States	Interface Council,EP ensuring the appropriate reporting, information, questions, briefing requests	0,5
6	Information and Communication	1. Information and publicity activities 2. EUROPA Web site	0,5

7	Committee interface - chair & secretariat		1
8	Budgeting	APS,PDB,AAR,BIP,RAL - Preparation - Follow-up - Reporting	0,5
PROGRAMME : RECEPTION, SELECTION AND AWARD OF PROJECTS, FINANCIAL AND LEGAL COMMITMENTS			
9	Preparation Calls for proposals		1,5
10	Reception and evaluation proposals/mult-annual and annual programmes	(also involves staff involved in 12,13,14 and 15)	8
11	Award decisions		0,5
12	Financial Commitment	Preparation, maintenance and closure of all financial commitments + subconsequent amendments	2
13	Legal Commitment	Preparation, Signature, Closure of all juridical commitments + subconsequent amendments	4
PROGRAMME : MONITORING OF PROJECTS			
14	Payments - Initiation	Preparation and Processing of all Prefinancing, Intermediate and Final Payments (including verification supporting docs)	4
15	Project Monitoring	Receipt and assessment of reports , requests for information, project visits	4
PROCUREMENT, CONTROL AND AUDIT			
16	Ex- ante verification of transactions, setting up of control standards	Setting up appropriate control standards	2
17	Financial Audit	Ex-post Audit of expenditure / implementation	2
18	Internal audit	Verification of compliance with ICS	1
19	Procurement procedures	Drafting, procedures and autorisation of procurement procedures for projects and technical assistance (evaluation, studies,…) , including JPC, Helpdesk procurement procedures	2
20	Reporting	Report of Authorinsing Officer, RAA, relations with Court of Auditors…	1
SUPPORT SERVICES			
21	Filing and Archiving	Database, digital and hardcopy filing	1
22	Programme Evaluation	Ex ante - Mid term - Final evaluation	2
23	IT Support	Specific development of IT Tools related to monitoring and implementation	2
OVERHEAD			

24	Administration (Overhead)	CIS, Translations,HRM,Logistics,…	9
TOTAL			**55**

8.2.3. Sources of human resources (statutory)

(When more than one source is stated, please indicate the number of posts originating from each of the sources)

☐ Posts currently allocated to the management of the programme to be replaced or extended

☐ Posts pre-allocated within the APS/PDB exercise for year n

☐ Posts to be requested in the next APS/PDB procedure

☐ Posts to be redeployed using existing resources within the managing service (internal redeployment)

☐ Posts required for year n although not foreseen in the APS/PDB exercise of the year in question

8.2.4. Other Administrative expenditure included in reference amount (XX 01 04/05 – Expenditure on administrative management)

EUR million (to 3 decimal places)

Budget line (number and heading)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
1 Technical and administrative assistance (including related staff costs)								
Other technical and administrative assistance								
- *intra muros*								
- *extra muros Development IT and other management tools*	0,500	0,600	0,900	0,700	1,100	1,000	1,200	6,000
Studies	0,050	0,100	0,150	0,100	0,300	0,100	0,400	1,200

Evaluation and Impact Assessment	0,050	0,100	0,150	0,150	0,250	0,150	0,400	1,250
Publications;external evaluations	0,050	0,050	0,150	0,100	0,200	0,100	0,300	0,950
Expert meetings	0,050	0,050	0,150	0,050	0,150	0,050	0,100	0,600
Total	0,700	0,900	1,500	1,100	2,000	1,400	2,400	10,000

8.2.5. Financial cost of human resources and associated costs not included in the reference amount

EUR million (to 3 decimal places)

Type of human resources	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Officials and temporary staff (XX 01 01)	3,294	3,564	3,888	4,212	4,536	4,806	5,022	29,322
Staff financed by Art XX 01 02 (auxiliary, END, contract staff, etc.) (specify budget line)	0,756	0,756	0,864	0,918	0,972	1,026	0,918	6,21
Total cost of Human Resources and associated costs (NOT in reference amount)	**4,050**	**4,320**	**4,752**	**5,130**	**5,508**	**5,832**	**5,940**	**35,532**

Calculation– ***Officials and Temporary agents***

Reference should be made to Point 8.2.1, if applicable

Each FTE rated at 108.000 € per FTE.

Calculation– ***Staff financed under art. XX 01 02***

Reference should be made to Point 8.2.1, if applicable

Each FTE rated at 108.000 € per FTE.

8.2.6 Other administrative expenditure not included in reference amount

EUR million (to 3 decimal places)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
XX 01 02 11 01 – Missions	0,050	0,054	0,055	0,056	0,057	0,059	0,060	0,391
XX 01 02 11 02 – Meetings & Conferences	0,150	0,162	0,179	0,183	0,187	0,190	0,194	1,245
XX 01 02 11 03 – Committees	0,070	0,076	0,077	0,079	0,080	0,082	0,084	0,548
XX 01 02 11 04 – Studies & consultations	0,300	0,325	0,331	0,338	0,345	0,351	0,359	2,348
XX 01 02 11 05 - Information systems	0,100	0,108	0,110	0,113	0,115	0,117	0,120	0,783
2 Total Other Management Expenditure (XX 01 02 11)	0,670	0,725	0,753	0,768	0,784	0,799	0,815	5,316
3 Other expenditure of an administrative nature (specify including reference to budget line)								

Total Administrative expenditure, other than human resources and associated costs (NOT included in reference amount)	**4,720**	**5,045**	**5,505**	**5,898**	**6,292**	**6,631**	**6,755**	**34,092**

Calculation - ***Other administrative expenditure <u>not</u> included in reference amount***

		<u>2007</u>
Missions	20*1000 + 10*3000	50.000
Meetings & Conferences	5*30000	150.000
Compulsory meetings	2*15000	30.000
Non-compulsory meetings	1*40000	40.000
Studies & consultations	2*150000	300.000
Information systems	1*100000	100.000