



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 3 luglio 2018
(OR. en)

10768/18

JAI 730
FREMP 118
DROIPEN 101
COPEN 239

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	29 giugno 2018
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2018) 507 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI sulla valutazione intermedia dell'attuazione del programma Giustizia 2014-2020

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2018) 507 final.

All.: COM(2018) 507 final



Bruxelles, 29.6.2018
COM(2018) 507 final

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

sulla valutazione intermedia dell'attuazione del programma Giustizia 2014-2020

{SWD(2018) 356 final} - {SWD(2018) 357 final}

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

sulla valutazione intermedia dell'attuazione del programma Giustizia 2014-2020

Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia basato sul riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie e sulla fiducia reciproca tra gli Stati membri, in cui le persone sono libere di circolare e possono fare affidamento sul rispetto dei diritti fondamentali e di principi comuni, quali la non discriminazione, la parità di genere, l'accesso effettivo alla giustizia per tutti, lo stato di diritto e un sistema giudiziario indipendente ben funzionante.

Tali obiettivi ambiziosi, stabiliti dal trattato, sono stati riaffermati dal Consiglio europeo nel programma di Stoccolma¹. La realizzazione di un'Europa del diritto e della giustizia è una delle priorità politiche dell'UE e il programma Giustizia 2014-2020 è uno degli strumenti che contribuiscono al raggiungimento di tale obiettivo.

La presente relazione illustra i risultati a medio termine conseguiti dal programma Giustizia e gli aspetti qualitativi e quantitativi dell'attuazione del programma, previsti dall'articolo 14, paragrafo 2, lettera b), del regolamento che istituisce il programma Giustizia per il periodo 2014-2020².

Il periodo di riferimento della valutazione intermedia è rappresentato dalla prima metà del periodo previsto per l'attuazione del programma ed è compreso fra il 2014 e metà 2017. La valutazione ha riguardato i programmi di lavoro annuali 2014, 2015 e 2016. Il programma di lavoro annuale 2017 è stato invece analizzato prevalentemente in termini di progetto e struttura ma non sul piano dell'esecuzione.

La presente relazione si basa sui risultati della valutazione preparata dalla Commissione europea³ con il sostegno di una valutazione esterna⁴.

1. INTRODUZIONE E CONTESTO

Il programma Giustizia 2014-2020 è stato istituito dal regolamento (UE) n. 1382/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

L'**obiettivo generale** del regolamento è:

- contribuire all'ulteriore sviluppo di uno spazio di giustizia europeo fondato sul riconoscimento e sulla fiducia reciproci, in particolare attraverso la promozione della cooperazione giudiziaria in materia civile e penale.

Il programma prevede i seguenti **obiettivi specifici**:

- facilitare e sostenere la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale;
- sostenere e promuovere la formazione giudiziaria degli operatori (quali giudici, procuratori, notai, personale penitenziario e avvocati) in materia di strumenti di diritto civile e penale dell'UE, diritti fondamentali, etica giudiziaria e stato di diritto, compresa la

¹ GU C 115, 4.5.2010, pag. 1.

² Regolamento (UE) n. 1382/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che istituisce un programma Giustizia per il periodo 2014-2020 (GU L 354 del 28.12.2013).

³ Valutazione intermedia del programma Giustizia 2014-2020, Ernst & Young Financial-Business Advisors, relazione finale, aprile 2018.

⁴ Documento di lavoro dei servizi della Commissione allegato alla relazione sulla valutazione intermedia dell'attuazione del programma Giustizia 2014-2020.

formazione linguistica sulla terminologia giuridica, al fine di promuovere una cultura giuridica e giudiziaria comune;

- facilitare l'accesso effettivo alla giustizia per tutti, e promuovere e sostenere i diritti delle vittime della criminalità e i diritti procedurali di indagati o imputati in procedimenti penali;
- sostenere iniziative nell'ambito della politica in materia di droga, sugli aspetti della cooperazione giudiziaria e della prevenzione della criminalità, nella misura in cui non sono contemplati dal Fondo Sicurezza interna per il sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità, e la gestione delle crisi, o dal programma "Salute per la crescita"⁵.

Il programma è attuato dalla Commissione europea in regime di gestione diretta centralizzata.

Geograficamente, il programma è aperto a tutti gli Stati membri dell'UE (Regno Unito e Danimarca non vi partecipano), ma anche agli Stati dell'associazione europea di libero scambio, a paesi candidati, potenziali candidati e paesi che aderiscono all'Unione, a condizione che concludano un accordo con l'Unione che stabilisca i dettagli della loro partecipazione al programma. L'Albania ha aderito al programma nel 2017.

2. ELEMENTI FONDAMENTALI E ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA

In base all'articolo 6 del regolamento, il programma **finanzia un'ampia gamma di attività**, quali attività di analisi, attività di apprendimento reciproco, cooperazione, sensibilizzazione e divulgazione, attività di formazione e azioni di sostegno ai principali attori le cui attività contribuiscono all'attuazione del programma e dei suoi obiettivi. Il programma **sostiene le organizzazioni** attive nei settori della cooperazione giudiziaria, della formazione giudiziaria, dell'accesso alla giustizia e della prevenzione in materia di droga in Europa, quali reti europee, organizzazioni pubbliche o private solitamente non a scopo di lucro, autorità nazionali, regionali e locali negli Stati membri dell'UE, organizzazioni non governative, università e istituti di ricerca, nonché organizzazioni internazionali.

Per quanto riguarda i **gruppi di riferimento**, da intendersi come i gruppi che possono beneficiare direttamente (partecipando alle attività dei progetti del programma Giustizia) o indirettamente dall'attuazione del programma, sono potenzialmente inclusi tutti i cittadini dell'UE, in quanto il programma Giustizia mira a sviluppare uno spazio di giustizia europeo nel quale tutti i cittadini siano consapevoli dei propri diritti e possano esercitarli.

Come previsto dal regolamento, il programma utilizza sovvenzioni per azioni, sovvenzioni di funzionamento e appalti quali meccanismi specifici di finanziamento per sostenere le azioni correlate ai suoi obiettivi.

2.1. Obiettivi specifici del programma

- **Obiettivo specifico n. 1: cooperazione giudiziaria**

Il programma sostiene attività che contribuiscono all'attuazione efficace e coerente dell'*acquis* dell'Unione relativamente alla cooperazione giudiziaria in materia civile e penale, altresì tramite la raccolta di dati e le statistiche concernenti l'*acquis* dell'UE. Le attività finanziate contribuiscono altresì all'applicazione degli strumenti e delle decisioni giudiziarie dell'UE, in particolare risultanti dalle controversie transfrontaliere. Il programma finanzia

⁵ Per maggiori informazioni, consultare le pagine https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/internal-security-fund-police_en e https://ec.europa.eu/health/funding/programme/2014-2020_it.

altresì progetti volti a migliorare lo scambio di informazioni fra operatori al fine di promuovere la cooperazione a livello operativo e la fiducia reciproca nell'UE.

- **Obiettivo specifico n. 2: formazione giudiziaria**

Il programma sostiene azioni che incoraggiano la formazione degli operatori della giustizia in materia di diritto dell'Unione, compresa la formazione linguistica sulla terminologia giuridica, al fine di promuovere una cultura giuridica e giudiziaria comune nell'UE. La formazione giudiziaria può comprendere componenti "di base", quali competenze linguistiche e terminologia, e aspetti più specializzati, come seminari su aspetti specifici di diritto sia civile, sia penale, *e-learning* e scambi di personale ed esperienze. Le attività finanziate sono prevalentemente rivolte alla formazione di membri della magistratura e operatori giudiziari, ma anche di altri operatori della giustizia associati alla magistratura, nonché allo sviluppo di strumenti per gli organismi di formazione.

- **Obiettivo 3: accesso alla giustizia**

Le azioni finanziate in quest'ambito mirano a fornire misure efficaci in caso di violazione del diritto dell'UE, in particolare nei casi in cui i cittadini hanno troppa difficoltà ad attivare procedure nazionali. In particolare, il programma promuove il ricorso a misure e non-misure sviluppate nell'UE in grado di offrire una soluzione rapida, efficiente e meno costosa alle controversie, sostenuta, ad esempio dal portale europeo della giustizia e-Justice. Mira altresì a incoraggiare una più stretta collaborazione tra le autorità o gli enti amministrativi nazionali, che è di particolare rilevanza per l'efficacia di taluni diritti dell'UE.

- **Obiettivo 4: politica in materia di droga**

Nell'ambito della politica in materia di droga, il programma Giustizia promuove iniziative incentrate sulla cooperazione giudiziaria e sulla prevenzione della criminalità. Le principali priorità consistono nel promuovere attività di ricerca correlate alla droga, sostenere le organizzazioni della società civile e i portatori di interesse fondamentali, nonché ampliare la base di conoscenze e sviluppare metodi innovativi per far fronte al fenomeno delle nuove sostanze psicoattive.

2.2. Dotazione finanziaria

La dotazione finanziaria iniziale complessiva del programma Giustizia per il periodo 2014-2020 è pari a **377 604 000 EUR**. Il tasso di impegno più elevato è stato registrato nel 2016 (94,60%).

Per i programmi di lavoro annuali 2014-2016 è stato previsto un impegno di 143 milioni di EUR. Fonti disponibili indicano che il **contributo complessivo richiesto e impegnato dall'UE non ha ancora raggiunto l'importo previsto** (cfr. tabella 1). In generale, la maggior parte delle risorse stanziare per sovvenzioni sono state impegnate (con un tasso di impegno leggermente inferiore al 90%), tuttavia il tasso di impegno per gli appalti è stato significativamente inferiore, attestandosi attorno al 60%-70%.

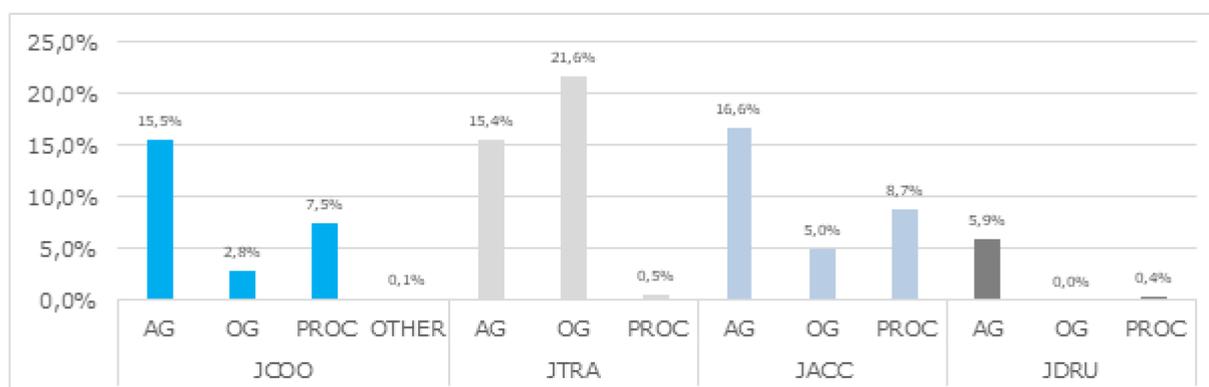
Tabella 1: Impegno annuale del programma 2014-2016

Anno	Impegno (EUR)
2014	36 671 240,16
2015	39 675 719,11
2016	47 535 032,81
Totale 2014-2016	123 881 992,08

Fonti: Relazioni annuali di monitoraggio (relazioni sull'attuazione dei programmi di lavoro annuali e dati estratti per Sygma per il 2016)

In particolare, la dotazione finanziaria impegnata per le sovvenzioni è stata divisa tra gli obiettivi specifici del programma come illustrato al grafico 1.

Grafico 1: Dotazione di bilancio impegnata per tipologia di intervento per obiettivo specifico



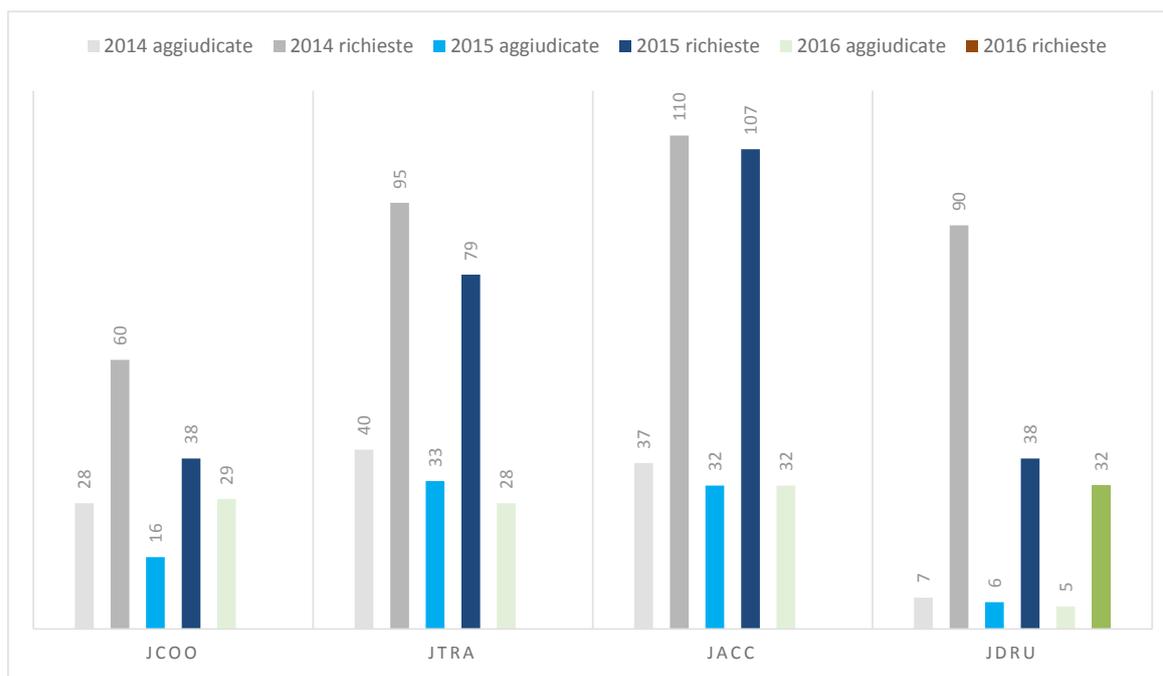
Fonte: Relazioni di monitoraggio sui programmi di lavoro annuali per il 2014 e il 2015, banca dati di progetto per il 2016. AG (sovvenzione per azioni), OG (sovvenzione di funzionamento), PROC (appalto), JCOO (cooperazione giudiziaria), JTRA (formazione giudiziaria), JACC (accesso alla giustizia), JDRU (politica in materia di droga).

Gli obiettivi specifici “politica in materia di droga” e “formazione giudiziaria” sono gli obiettivi più strettamente allineati, in termini di impegno di spesa, ai programmi di lavoro annuali corrispondenti e l’obiettivo specifico “formazione giudiziaria” ha altresì ottenuto il tasso di impegno più elevato. Il tasso di impegno registrato per l’obiettivo specifico relativo all’“accesso effettivo alla giustizia” era inizialmente relativamente basso, tuttavia nel corso degli anni si è assistito a un miglioramento. Infine, l’obiettivo specifico con il divario maggiore fra risorse previste e risorse impegnate è risultato essere la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale a causa del forte ricorso agli appalti pubblici.

2.3. Domande ricevute e progetti selezionati

I dati relativi al 2014 e al 2015, relativi sia alle sovvenzioni per azioni, sia alle sovvenzioni di funzionamento, indicano che la richiesta di finanziamento ha ampiamente superato l’offerta per le iniziative dell’obiettivo specifico “politica in materia di droga” (cfr. grafico 2).

Grafico 2: Numero di sovvenzioni per azioni e sovvenzioni di funzionamento aggiudicate e numero di domande per obiettivo specifico e anno (2014, 2015 e 2016)



Fonte: Relazioni annuali sull’attuazione dei programmi di lavoro annuali 2014 e 2015, analisi dei progetti selezionati nel 2016 e dati Sygma (dati relativi ai richiedenti per il 2016 non disponibili). JCOO (cooperazione giudiziaria), JTRA (formazione giudiziaria), JACC (accesso alla giustizia), JDRU (politica in materia di droga).

In media, se si considera la percentuale di aggiudicazione degli inviti a presentare proposte degli anni 2014 e 2015, la percentuale di aggiudicazione relativa a pressoché tutti gli obiettivi specifici è stata compresa tra circa il 16% e circa il 47%. Tuttavia, sono state selezionate quasi metà delle domande presentate nell’ambito degli obiettivi specifici relativi alla cooperazione giudiziaria e alla formazione giudiziaria.

Nel 2015 si è assistito a una lieve diminuzione del numero di domande di sovvenzione ricevute (e pertanto assegnate) per quasi tutti gli obiettivi specifici. Inoltre, è stato registrato un calo significativo (pari a quasi il 51%) per gli inviti a presentare proposte del 2016: complessivamente, sono pervenute solo 127 domande di sovvenzioni per azioni, rispetto alle 262 domande ricevute nell’ambito degli inviti del 2015. Ciò è in parte dovuto all’introduzione del portale dei partecipanti che, in base ai risultati della valutazione, non è adattato ai richiedenti tipici del programma Giustizia (quali le organizzazioni di formazione), in quanto il portale era stato inizialmente progettato tenendo in considerazione istituti di ricerca e sovvenzioni consistenti⁶. Nonostante tale diminuzione delle domande, il numero di progetti selezionati è rimasto generalmente stabile per tutti i quattro obiettivi specifici ed è perfino aumentato per i progetti della cooperazione giudiziaria. La diminuzione ha altresì portato a un aumento della percentuale di aggiudicazione⁷.

⁶ Il portale dei partecipanti è una piattaforma elettronica utilizzata per la gestione delle domande ricevute per gli inviti a presentare proposte pubblicate nell’ambito del programma Giustizia.

⁷ Per visualizzare l’elenco di tutti i progetti finanziati nell’ambito del programma ed esempi di progetti di successo, consultare il link seguente: http://ec.europa.eu/justice/grants1/closed-calls/index_en.htm (successivamente selezionare “Results: closed calls” (“Risultati: bandi chiusi”), → “selected projects” (“progetti selezionati”), → “award decisions” (“decisioni di aggiudicazione”) e “summaries” (“sintesi”) e <https://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/opportunities/index.html> (successivamente selezionare “Justice Programme” [“programma Giustizia”]). Cfr. altresì allegato 4 della relazione intermedia (*ibid.*) per 4 casi di studio di progetti connessi a ciascun obiettivo specifico del programma Giustizia.

2.4. Principali risultati del programma

L'introduzione di un sistema di indicatori per l'attuale programma Giustizia si è dimostrata un'azione adatta a misurare i risultati del programma.

L'indicatore correlato alla "formazione giudiziaria" è misurato sulla base del numero di magistrati e operatori giudiziari che hanno partecipato ad attività di formazione, scambi di personale, visite di studio, workshop e seminari finanziati dal programma. Gli indicatori correlati alla "cooperazione giudiziaria in materia civile e penale" sono incentrati sull'attuazione razionalizzata di strumenti europei nel contesto del diritto penale (tempi medi della procedura di consegna nell'ambito del mandato di arresto europeo) e sull'uso di sistemi informatici (numero di scambi di informazioni nell'ambito del sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari [ECRIS]⁸). Gli indicatori correlati all'"accesso alla giustizia" sono analogamente incentrati sul ruolo dei sistemi informatici (numero di visite al portale europeo della giustizia elettronica e-Justice⁹), nonché sulla questione dei diritti delle vittime (numero di organizzazioni nazionali di sostegno alle vittime per Stato membro). Infine, gli indicatori relativi alla "politica in materia di droga" si basano sul numero di nuove sostanze psicoattive ricercate e sul numero di consumatori di oppiacei in trattamento della tossicodipendenza.

In merito al conseguimento dell'obiettivo generale del programma (vale a dire, "contribuire all'ulteriore sviluppo di uno spazio di giustizia europeo fondato sul riconoscimento e sulla fiducia reciproci, in particolare attraverso la promozione della cooperazione giudiziaria in materia civile e penale"), **il principale indicatore** (ovvero, la percentuale di operatori della giustizia che hanno ricevuto formazione, non solo attraverso il programma in oggetto, sul diritto dell'UE o sul diritto di altri Stati membri, ivi compresa la formazione in materia di giustizia civile, giustizia penale e diritti fondamentali) **ha registrato un significativo e costante aumento verso il raggiungimento dell'obiettivo a esso correlato** (ovvero, formazione di 700 000 operatori della giustizia entro il 2020). Il numero di operatori della giustizia formati è infatti aumentato costantemente tra il 2013 e il 2016 e l'obiettivo del 2020 è stato pressoché raggiunto già nel 2017.

Inoltre, il principale indicatore utilizzato per misurare il raggiungimento dell'obiettivo specifico della formazione giudiziaria (ovvero, la percentuale di magistrati e operatori giudiziari che hanno partecipato ad attività di formazione, scambi di personale, visite di studio, workshop e seminari finanziati dal programma) ha registrato progressi significativi e l'obiettivo di formare 20 000 operatori (per l'intera Commissione) entro il 2020 è già stato raggiunto nel 2015. A tale riguardo, il programma Giustizia ha fornito il maggior contributo singolo al raggiungimento degli obiettivi di formazione fissati per il 2020. Nel 2016, si è registrato un numero di operatori giudiziari che hanno ricevuto formazione annuale nell'ambito del programma pari a circa 14 000 unità (i dati relativi al 2017 non sono ancora disponibili).

Tali risultati riflettono tutti la priorità attribuita alla formazione giudiziaria dal programma.

In merito agli obiettivi specifici del programma, in generale, **gli indicatori riflettono in modo adeguato le priorità** di ciascun obiettivo specifico e **sono misurabili rispetto al relativo parametro di riferimento**. Inoltre, **la valutazione condotta ha evidenziato**

⁸ Il sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari (ECRIS) è una banca dati istituita per migliorare lo scambio di informazioni sui casellari giudiziari nell'UE. Tutti gli Stati membri dell'UE sono attualmente collegati a tale sistema.

⁹ Il portale europeo della giustizia elettronica e-Justice fornisce informazioni sui sistemi giudiziari e facilita l'accesso alla giustizia in tutta l'UE in 23 lingue. Maggiori informazioni sono disponibili al link seguente: <https://e-justice.europa.eu/home>.

progressi significativi su numerosi fronti, in quanto alcuni obiettivi sono vicini all'essere raggiunti.

Più specificatamente, sono stati registrati risultati importanti relativamente all'obiettivo specifico "cooperazione giudiziaria in materia civile e penale", per il quale è probabile che venga raggiunto l'obiettivo previsto per il 2020 (ovvero, il numero di scambi di informazioni nell'ambito del sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari [ECRIS]). Anche per quanto attiene all'obiettivo specifico "accesso alla giustizia", l'obiettivo previsto per il 2020 (ovvero, numero di visite al portale europeo della giustizia elettronica e-Justice e numero di organizzazioni nazionali di sostegno alle vittime con copertura nazionale) è già stato superato. **A volte, tuttavia, gli indicatori selezionati sono difficili da misurare** poiché sono, ad esempio, influenzati da fattori esogeni (quali il livello diverso di recepimento delle direttive dell'UE a livello nazionale, le differenze tra priorità politiche ed emergenze nazionali, le condizioni macroeconomiche, ecc.) ed è pertanto difficile stimare il contributo esatto fornito dal programma alla loro realizzazione.

Vi è ancora margine per ulteriori miglioramenti anche a causa della mancanza di strumenti adeguati (ad esempio, non è stata condotta alcuna indagine sulla soddisfazione che aiuti a valutare la percezione dei partecipanti alle attività di formazione). Inoltre, alcuni indicatori relativi, ad esempio, alla copertura geografica del programma non rilevano talune dinamiche di fondo, quali il fatto che il programma è stato finora dominato dai beneficiari di un ristretto numero di Stati membri.

2.5. Partecipanti e partenariati

I dati raccolti nell'ambito della valutazione intermedia indicano che **il programma riesce ad attrarre un maggior numero di partenariati transnazionali**, laddove tale fattore rappresenta uno dei vettori fondamentali attraverso il quale sostenere lo spazio di giustizia europeo.

I beneficiari ritengono che i **partenariati sviluppati grazie alle sovvenzioni di funzionamento e alle sovvenzioni per azioni nell'ambito del programma Giustizia hanno avuto effetti benefici sulle capacità delle loro rispettive organizzazioni**, in particolare sulla loro capacità di garantire la sostenibilità dei risultati e dare attuazione ai progetti. Attraverso le sovvenzioni di funzionamento il programma finanzia prevalentemente reti attive nel facilitare e sostenere la cooperazione giudiziaria in materia civile e/o penale e l'accesso alla giustizia e che hanno sottoscritto accordi quadro di partenariato con la Commissione.

Alcune organizzazioni che partecipano al programma Giustizia sono altresì attive nell'ambito del programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza. Appare dunque evidente che il programma Giustizia abbia facilitato la costituzione di reti europee permanenti nell'ambito della politica in materia di giustizia e che esistano reti strutturate di collaborazioni anche in relazione ad altri programmi di finanziamento dell'UE.

È stato, tuttavia, rilevato che il programma Giustizia non coinvolge in modo uniforme tutti gli Stati membri. Di fatto, circa il 25% di tutti i beneficiari provengono dall'Italia o dal Belgio e circa la metà delle organizzazioni partner proviene da cinque paesi. Il restante 50% è composto da organizzazioni provenienti dai rimanenti 21 Stati membri. Ciò comporta una **distribuzione disomogenea delle risorse del programma**, soprattutto in relazione alle organizzazioni degli Stati membri dell'Europa centrale e orientale.

3. QUALI OBIETTIVI HA RAGGIUNTO IL PROGRAMMA GIUSTIZIA?

Come dimostrato dalla valutazione, il programma Giustizia sta dando in generale buoni risultati a medio termine per quanto riguarda i suoi obiettivi specifici, in termini di efficacia, efficienza, pertinenza, coerenza, complementarità, nonché sinergie e valore aggiunto dell'UE. Sono necessari ulteriori miglioramenti, in particolare per quanto riguarda l'equità del programma.

3.1. Efficacia¹⁰

L'analisi degli indicatori ha evidenziato che sono stati compiuti progressi significativi su diversi fronti, in quanto alcuni obiettivi sono vicini all'essere raggiunti e altri sono già stati conseguiti. Pertanto, **il programma Giustizia contribuisce in modo positivo all'obiettivo generale del programma attraverso i progressi realizzati nell'ambito dei suoi obiettivi specifici.**

Gli indicatori specifici del programma sono idonei al monitoraggio dei progressi compiuti verso gli obiettivi del programma, tuttavia a volte sono difficili da misurare o necessitano di alcuni miglioramenti.

Complessivamente, il programma Giustizia 2014-2020 è ampiamente percepito da richiedenti, beneficiari e soggetti interessati come un miglioramento rispetto ai tre programmi che lo hanno preceduto (ovvero, il programma Giustizia civile, il programma Giustizia penale e il programma Prevenzione e informazione in materia di droga), sia in termini di migliore definizione degli obiettivi strategici, sia di migliore coinvolgimento dei giusti gruppi di soggetti interessati.

Data l'ampia portata dell'obiettivo generale del programma, la sua efficacia è stata influenzata da numerosi fattori esterni, quali la crisi migratoria (che attiene, in particolare, all'obiettivo specifico "accesso alla giustizia") e, in generale, i progressi disomogenei compiuti dagli Stati membri nel recepimento e nell'applicazione dell'*acquis* dell'UE. Ciò non ha, tuttavia, inficiato la logica di intervento e la **flessibilità operativa** del programma: i programmi di lavoro annuali possono essere facilmente adattati alle esigenze emergenti nel settore della giustizia (cfr. maggiori informazioni in merito nella sezione relativa alla "pertinenza").

Rispetto al periodo 2007-2013, infine, **la sostenibilità dei progetti (con i loro risultati e prodotti) al di là del loro ciclo di vita è divenuto un fattore estremamente importante** da considerare nell'ambito del processo di valutazione. Tuttavia, la sostenibilità dei progetti incentrati sulla creazione di strumenti/prodotti potrebbe essere più difficile da realizzare, in quanto in tali casi la sostenibilità dipende dalla possibilità, per l'organizzazione che ha dato attuazione ai progetti, di ricevere risorse sufficienti per mantenere tali strumenti una volta terminato il finanziamento UE.

3.2. Efficienza¹¹

Il programma Giustizia ha garantito il miglior rapporto costi-benefici relativamente alle azioni finora finanziate. Di fatto, dai risultati della valutazione è emerso che i beneficiari hanno avuto una percezione positiva dell'efficienza del programma. Tale considerazione si

¹⁰ **Efficacia:** se e in che misura il programma Giustizia ha conseguito il suo obiettivo generale e i suoi quattro obiettivi specifici, e individuazione dei fattori che hanno contribuito al raggiungimento di tali obiettivi.

¹¹ **Efficienza:** se e in che misura i costi del programma sono stati proporzionati, in considerazione dei benefici conseguiti, e individuazione dei parametri/fattori che hanno contribuito a tali risultati.

applica al programma nel suo insieme, tuttavia è valida, in particolare, **per l'obiettivo specifico della formazione giudiziaria.**

Un risultato fondamentale raggiunto dal programma, rispetto ai programmi precedenti, è stato il **carico inferiore sui beneficiari in termini di dispendio di tempo e risorse finanziarie.** Tuttavia, vi è ancora margine di miglioramento in termini di semplificazione dei requisiti e obblighi al fine di rendere il programma ancora più efficiente nella sua attuazione (cfr. maggiori informazioni in merito nella sezione relativa alla “margine di semplificazione”).

Secondo i beneficiari, **gli strumenti attualmente disponibili (sovvenzioni per azioni, sovvenzioni di funzionamento e appalti) sono adatti alle necessità del programma,** di conseguenza non è necessario ricorrere a strumenti di finanziamento alternativi e innovativi. Tuttavia, è opportuno continuare a migliorare l'efficienza della loro attuazione, in particolare per quanto riguarda gli appalti, per garantire che le risorse stanziare siano, di fatto, utilizzate.

3.3. Pertinenza¹²

Tutti i beneficiari intervistati ritengono che il programma sia fortemente pertinente per far fronte alle necessità dei gruppi di destinatari selezionati. Di fatto, una delle caratteristiche fondamentali del programma è stata la sua abilità di adattare e modificare le priorità alla luce delle necessità emergenti. Ad esempio, in seguito a una serie di attacchi terroristici in Europa, sono stati pubblicati due inviti a presentare proposte per combattere la radicalizzazione dei detenuti nelle carceri. Tale obiettivo può essere raggiunto grazie alla particolare struttura del programma Giustizia, in quanto tale programma è stato concepito con obiettivi specifici di ampia in considerazione del fatto che ha aggregato i tre programmi del precedente periodo di programmazione. L'obiettivo generale e gli obiettivi specifici hanno consentito alla Commissione di adattare il programma alle esigenze mutevoli all'interno dell'UE, in particolare in termini di cooperazione giudiziaria. **L'obiettivo specifico relativo alle iniziative nel settore della politica in materia di droga, tuttavia, è a volte difficile da conciliare con altre priorità del programma,** quali la cooperazione giudiziaria e l'accesso alla giustizia, in quanto le politiche di prevenzione di reati connessi all'uso di droghe tendono ad avere una portata più ampia.

In generale, tuttavia, le **esigenze individuate al momento dell'adozione del programma sono ancora reali e pertinenti,** in particolare l'obiettivo generale di sviluppare uno spazio di giustizia europeo fondato sul riconoscimento e sulla fiducia reciproci.

Per quanto attiene alle esigenze dei soggetti interessati, vi è ancora margine per migliorare ulteriormente la pertinenza del programma attraverso analisi sistematiche per tipologia di soggetto interessato principale, nonché per obiettivo specifico e Stato membro, al fine di garantire che le priorità relative a ciascun obiettivo specifico per ciascun invito a presentare proposte, previste dai programmi di lavoro annuali, siano in linea con le esigenze fondamentali attuali dei soggetti interessati. Inoltre, il programma potrebbe includere gruppi di destinatari aggiuntivi che siano pertinenti al raggiungimento del suo obiettivo generale. Tali gruppi comprendono il personale di agenzie di regolamentazione, giovani operatori giudiziari, nonché studenti e operatori giudiziari di paesi candidati e paesi interessati dalla politica europea di prossimità. Tuttavia, ciò non è attualmente consentito dalla base giuridica del programma Giustizia.

¹² **Pertinenza:** se e in che misura il programma Giustizia affronta le necessità e i problemi dei gruppi di destinatari individuati nella valutazione d'impatto 2011 e nella base giuridica del programma (nonché i bisogni emergenti associati alla costituzione di uno spazio di giustizia europeo), e se gli obiettivi del programma siano ancora pertinenti per le necessità e i problemi dei beneficiari.

3.4. Coerenza, complementarità, sinergie¹³

Il programma mostra un buon livello di coerenza e complementarità con altri strumenti, programmi e azioni dell'UE (ad esempio, è molto coerente con l'Agenda europea sulla giustizia 2020¹⁴) **e un rischio molto basso di duplicazione o incoerenza**. In particolare nel caso della formazione giudiziaria, la fusione fra i programmi precedenti ha contribuito ad accrescere la coerenza con altre iniziative dell'UE e fra obiettivi di formazione diversi, e ridotto la possibilità di duplicazioni in termini sia di portata, sia di finanziamento. Si registra forte coerenza e complementarità tra l'obiettivo specifico relativo all'accesso alla giustizia e il programma di telecomunicazioni che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa (*Connecting Europe Facility*), che ha altresì contribuito allo sviluppo del portale europeo della giustizia e-Justice e di e-Codex.

Permangono ancora alcune sovrapposizioni consistenti in termini di obiettivi, gruppi di destinatari e azioni come naturale conseguenza degli ampi obiettivi e gruppi di destinatari interessati dal programma, che spaziano dalla cooperazione giudiziaria in materia civile e penale (dunque, essenzialmente l'intero spettro dell'attività giudiziaria) alla politica in materia di droga e alla formazione giudiziaria, che riguardano tutti i cittadini dell'UE.

In ogni caso, vi è ancora potenziale per consolidare le sinergie con altri programmi di finanziamento e iniziative dell'UE. È il caso, ad esempio, della politica in materia di droga, in cui si potrebbe rafforzare il coordinamento con il programma Salute per la crescita.

I soggetti interessati intervistati ritengono che **vi sia molta coerenza tra il programma e le politiche e iniziative nazionali che perseguono gli stessi obiettivi e/o si rivolgono agli stessi ambiti. Il programma colma le lacune lasciate dalle azioni nazionali**, mentre i progetti e le iniziative esistenti a livello nazionale ne costituiscono un'integrazione anziché porsi in contrasto con quanto da esso previsto o costituirne un mero duplicato. Di fatto, quando sia il programma Giustizia, sia le iniziative nazionali individuano gli stessi obiettivi e gruppi di destinatari, ovvero obiettivi e gruppi di destinatari simili, presentano sempre differenze in termini di dimensioni o portata geografica (con una portata più ampia a seconda dei gruppi di destinatari), risorse disponibili e numero di progetti finanziati.

Il programma Giustizia è altresì in linea con gli obblighi internazionali, quali l'agenda per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite per il 2030. Di fatto, alcuni principi generali dell'agenda ONU possono essere correlati a obiettivi e ambiti interessati dal programma Giustizia. È il caso dell'obiettivo ONU di garantire pace e sicurezza, che deve essere conseguito attraverso società giuste e inclusive che offrono parità di accesso alla giustizia, uno stato di diritto reale e istituzioni giudiziarie trasparenti ed efficaci. Tutti questi elementi sono parte integrante del programma Giustizia, sia in termini di accesso alla giustizia, sia di formazione giudiziaria. Inoltre, l'UE è firmataria della Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato e persegue la sua azione internazionale in materia di giustizia civile prevalentemente attraverso tale organizzazione internazionale.

¹³ **Coerenza/complementarità/sinergie**: se e in che misura vi è coerenza fra il programma e altri interventi a livello UE e internazionale, quali i precedenti programmi UE nel settore, attività sostenute da strumenti dell'Unione e, in generale, priorità europee nei settori interessati dal programma.

¹⁴ Gli obiettivi e le aree interessate dall'Agenda europea sulla giustizia 2020 sono molto in linea con il programma Giustizia, in particolare nel settore della cooperazione giudiziaria, anche se fra le priorità dell'Agenda figurano il terrorismo e la criminalità informatica, che sono meno presenti nel programma Giustizia.

3.5. Il valore aggiunto dell'UE¹⁵

Tutti i dati raccolti confermano l'elevato valore aggiunto fornito dall'intervento del programma, che è *de facto* ritenuto strumentale per il conseguimento corretto ed efficace degli obiettivi fissati nel settore della giustizia.

I risultati della valutazione evidenziano che i partecipanti al sondaggio sono concordi nell'affermare che non solo le attività finanziate non sarebbero state possibili senza l'intervento dell'UE, ma hanno altresì confermato non sarebbe stato possibile conseguire gli stessi risultati con il solo intervento degli Stati membri, in termini di costituzione di partenariati, realizzazione di prodotti, finanziamento di azioni innovative, sostenibilità dei risultati e, soprattutto, attuazione di progetti di dimensioni e su scala transnazionali. Di fatto, il valore aggiunto dell'UE al programma Giustizia è evidente soprattutto nella promozione di progetti transnazionali con dimensione europea il cui obiettivo è affrontare questioni transfrontaliere e nella messa a disposizione di risorse finanziarie per il finanziamento di attività in ambiti fondamentali, ma che non figurano necessariamente fra le priorità degli Stati membri a causa della mancanza di accordo politico (secondo i soggetti interessati, ciò vale in particolare per l'obiettivo specifico relativo all'accesso alla giustizia).

Secondo i beneficiari intervistati, il programma è in grado di influenzare e allineare le azioni condotte a livello nazionale negli ambiti interessati, quanto meno moderatamente.

Il programma mette altresì i beneficiari in condizione di collaborare con partner di altri Stati membri, laddove tale possibilità ha consentito loro di accrescere le proprie conoscenze e la comprensione delle questioni affrontate dal programma, ampliare il proprio approccio e le proprie competenze e avere accesso a esempi di buone pratiche e strumenti sviluppati in altri Stati membri. Come già esposto in precedenza, i partenariati rappresentano un elemento fondamentale per il successo del programma Giustizia e sono previsti dalla maggior parte dei progetti.

La mancanza di finanziamenti nazionali è una delle principali motivazioni per cui le attività finanziate dal programma non sarebbero state possibili con la sola azione dei singoli Stati membri. Ciò è vero in particolare per le iniziative della politica in materia di droga, nell'ambito della quale le iniziative nazionali spesso non presentano la dimensione transnazionale fondamentale che è di centrale importanza in questo settore, e per la formazione giudiziaria a livello dell'UE, che non viene solitamente erogata a livello nazionale. Inoltre, il programma Giustizia garantisce la possibilità di continuare a esistere a reti europee, quali la rete europea di formazione giudiziaria.

L'importanza percepita del programma può essere spiegata anche dall'elevato numero di progetti selezionati dopo soli tre anni, rispetto ai tre programmi precedenti¹⁶ e l'aumento del numero di domande annuali ricevute da beneficiari potenziali indica il programma resta una fonte di finanziamento fondamentale nell'UE.

Inoltre, **la formazione giudiziaria ha un ruolo più preminente** nella logica di intervento del programma Giustizia rispetto ai programmi precedenti. Si tratta di un importante passo avanti in termini di valore aggiunto dell'UE addotto dal programma, in quanto la formazione giudiziaria è fondamentale per costruire fiducia reciproca, migliorare la cooperazione tra autorità giudiziarie e operatori negli Stati membri e favorire l'applicazione coerente della legislazione dell'UE.

I risultati della valutazione evidenziano che le **questioni e gli ambiti affrontati dal programma Giustizia richiederebbero azioni e un coinvolgimento ulteriori a livello**

¹⁵ **Valore aggiunto dell'UE**: misura in cui gli effetti dell'azione dell'UE vanno ad aggiungersi al valore che sarebbe risultato dalle azioni condotte sul solo livello nazionale.

¹⁶ Il programma Giustizia civile, il programma Giustizia penale e il programma Prevenzione e informazione in materia di droga hanno selezionato 806 progetti in sette anni (2007-2013). Il programma Giustizia ha selezionato 418 progetti nel solo triennio 2014-2016.

dell'UE. Di fatto, la domanda di azioni da parte dell'UE in tali ambiti e il fatto che il numero di domande per il programma è ancora maggiore rispetto al numero di sovvenzioni aggiudicate dimostra un chiaro interesse nei confronti delle priorità individuate dal programma.

3.6. Equità¹⁷

La promozione di priorità trasversali di parità di genere, diritti dei bambini e diritti delle persone con disabilità è un elemento altamente significativo per il programma Giustizia ed è sancito nella base giuridica del programma. In particolare, i principi dell'integrazione di genere e dei diritti dei bambini sono stati valutati durante la procedura di valutazione nell'ambito dell'analisi della qualità delle proposte. Alla questione dell'integrazione di genere si fa specifico riferimento nella "parte B" del modulo di domanda. La valutazione ha, tuttavia, evidenziato che in termini di progetti sviluppati le questioni di genere e la parità sono difficilmente un argomento rilevante in gran parte di tali progetti. Il riferimento alle donne e alla parità di genere è comunque presente in cinque-sei progetti, i quali, sebbene non riguardino direttamente tali tematiche, ne tengono conto nella loro attuazione.

Il programma Giustizia sostiene i diritti dei bambini sia in fase di programmazione (progettazione degli inviti a presentare proposte), sia attraverso attività dei progetti ritenuti ammissibili a ricevere i finanziamenti. Il rispetto dei diritti dei bambini è pertanto promosso dal fatto che le organizzazioni che presentano domanda di finanziamento (e ciascuno dei loro partner), che lavoreranno a stretto contatto con i bambini durante l'attuazione del progetto, devono presentare alla Commissione una descrizione della loro politica di protezione dei bambini. Inoltre, gli inviti a presentare proposte finanziati nell'ambito del programma Giustizia contengono argomenti pertinenti alla materia. Dai risultati della valutazione si evince che la maggior parte dei soggetti intervistati concorda nel razionalizzare e promuovere ulteriormente i diritti dei bambini nell'ambito del programma.

In merito alla priorità rappresentata dai diritti delle persone con disabilità, tale priorità appare secondaria rispetto alle due precedentemente illustrate. Di fatto, solo un progetto, tra i progetti finanziati, ha riguardato persone con disabilità nell'ambito dell'obiettivo specifico accesso alla giustizia¹⁸. Per quanto riguarda la necessità di promuovere ulteriormente i diritti delle persone con disabilità nel programma, i soggetti interessati hanno opinioni abbastanza eterogenee, ma tutte le categorie sono inclini a pensare che vi sia almeno una necessità "moderata" di farlo.

Per comprendere come il programma promuove l'equità fra le attività finanziate, verranno raccolti i dati dei partecipanti suddivisi per sesso, stato di disabilità o età, come previsto dal regolamento. Tale lavoro non è stato, tuttavia, ancora svolto.

Infine, come già indicato, in futuro il programma dovrebbe mirare a una distribuzione più equilibrata delle sue risorse fra gruppi di beneficiari e Stati membri diversi.

¹⁷ **Equità:** se e misura in cui il programma Giustizia ha distribuito le risorse disponibili in modo equo tra i beneficiari di diversi Stati membri, ha preso in considerazione le necessità di gruppi di beneficiari e ha promosso l'integrazione di genere, i diritti dei bambini e i diritti delle persone con disabilità.

¹⁸ Progetto sui diritti delle persone con disabilità nei procedimenti penali "*Enhancing Procedural Rights of Persons with Intellectual and/or Psychiatric Impairments in Criminal Proceedings: Exploring the Need for Actions*".

3.7. Margine di semplificazione¹⁹

La valutazione non ha individuato un margine di semplificazione ulteriore chiaro relativamente alla modalità di gestione del programma. L'attuale modalità di gestione appare adatta alla dimensione del programma.

Tuttavia, nonostante i miglioramenti conseguiti con il programma attuale, sia i funzionari della Commissione, sia i beneficiari intervistati hanno espresso pareri critici in merito al processo di attuazione, in particolare in merito alla gestione del bilancio e agli obblighi di rendicontazione. Fra le motivazioni addotte, i beneficiari indicano l'eccessivo livello di dettaglio e la mancanza di flessibilità della rendicontazione finanziaria, rispetto all'analoga attività svolta con altri programmi UE (ad esempio, Orizzonte 2020 ed Erasmus+).

In termini di oneri amministrativi, quasi il 70% dei beneficiari e dei richiedenti hanno considerato ancora onerose l'attività di redazione della proposta, la messa a disposizione delle necessarie informazioni amministrative e finanziarie per partecipare ai bandi e i requisiti di monitoraggio e rendicontazione. In generale, i beneficiari hanno concordato sull'eccessiva complessità e lunghezza della domanda e delle procedure di rendicontazione, tuttavia hanno riconosciuto la difficoltà di semplificarle ulteriormente, data la necessità di garantire la responsabilità delle risorse finanziarie europee.

I beneficiari ritengono che si potrebbe estendere la durata dei progetti finanziati dal programma, in particolare per quanto riguarda le sovvenzioni per azioni. In particolare, è stata considerata ideale una proroga di tre anni, in quanto tale arco di tempo sarebbe in linea con la durata media di ogni partenariato scientifico tra istituto di istruzione superiore. Inoltre, i beneficiari si sono espressi a favore della possibilità di prorogare anche le sovvenzioni di funzionamento per coprire un intervallo temporale di almeno due anni (anziché di un anno) al fine di ridurre gli oneri amministrativi connessi con la procedura di candidatura e la rendicontazione. Le sovvenzioni di funzionamento annuali, tuttavia, permettono alla Commissione di monitorare le attività delle organizzazioni che ricevono i finanziamenti e consentono maggiore flessibilità per adattare l'attività dei beneficiari alle necessità emergenti nei loro rispettivi ambiti di competenza.

Secondo le organizzazioni della società civile più piccole, trovare gli importi di cofinanziamento richiesti rappresenta un'altra questione fondamentale; pertanto, le organizzazioni non governative di piccole dimensioni potrebbero ricevere maggiore sostegno dal programma Giustizia²⁰.

Anche se all'inizio l'introduzione del nuovo portale dei partecipanti ha creato alcune difficoltà, attualmente i soggetti interessati ritengono che la presentazione delle domande tramite il portale dei partecipanti rappresenti un miglioramento rispetto al precedente sistema informatico, in quanto il numero dei documenti richiesti per la verifica delle condizioni di ammissibilità si sia ridotta, con una conseguente diminuzione del fardello amministrativo correlato. Inoltre, una volta registrati, tali documenti non verranno più richiesti, salvo in caso di modifiche. Poiché il portale di partecipanti è stato inizialmente progettato tenendo in considerazione istituti di ricerca e sovvenzioni consistenti, tuttavia, nella sua struttura attuale non appare ben adattato alle esigenze dei richiedenti tipo del programma Giustizia. Vi è, pertanto, margine di miglioramento da questo punto di vista.

È infine possibile semplificare e razionalizzare i requisiti di monitoraggio e gli indicatori, sia a livello di programma, sia di progetto.

¹⁹ **Margine di semplificazione:** se e misura in cui è possibile semplificare ulteriormente la gestione del programma Giustizia.

²⁰ È opportuno sottolineare che l'importo medio delle sovvenzioni è stato aumentato al livello attuale in seguito alla valutazione *ex-post* dei programmi precedenti, i quali, come affermato in precedenza, avevano evidenziato l'impatto limitato e la ridotta dimensione UE causati dalla diluizione dei fondi tra numerosi progetti di piccole dimensioni.

4. CONCLUSIONI E PROSPETTIVE

Il ruolo fondamentale svolto dal programma Giustizia nello sviluppo di uno spazio di giustizia europeo fondato sul riconoscimento e sulla fiducia reciproci è stato particolarmente importante soprattutto all'inizio del programma stesso, quando gli effetti della crisi economica potevano essere ancora avvertiti in numerosi Stati membri.

La presente relazione sulla valutazione intermedia del programma Giustizia 2014-2020 conferma l'importanza del programma nel contribuire a promuovere i valori dell'UE (quali lo stato di diritto, l'indipendenza della magistratura e l'efficacia del sistema giudiziario) e nel sostenere gli Stati membri nella realizzazione di sistemi giudiziari più efficaci. Sin dall'inizio, il programma ha mostrato il proprio potenziale nel promuovere l'acquisizione di conoscenze e competenze giuridiche durature negli Stati membri.

L'attuale struttura del programma appare adatta e sufficientemente flessibile per consentire di raggiungere i suoi obiettivi generali e specifici. In questi anni ha dimostrato l'elevato valore aggiunto dell'UE sia in termini di impatti positivi su partecipanti e gruppi di destinatari, sia nel suo ruolo complementare ad altri strumenti di finanziamento e iniziative strategiche dell'UE.

Nell'ambito della preparazione del futuro bilancio e di programmi di finanziamento dell'UE, in base ai risultati della valutazione di medio termine la Commissione affronterà tutti gli aspetti individuati per cui è emersa la necessità di miglioramenti, in particolare l'aumento del bacino di destinatari potenziali delle azioni del programma, la revisione degli indicatori di monitoraggio, il raggiungimento di un equilibrio che si fondi maggiormente su aspetti geografici e il rafforzamento delle sinergie con altri programmi di finanziamento e iniziative dell'UE pertinenti.