



Bruxelles, 29.6.2018
COM(2018) 508 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 Diritti, uguaglianza e
cittadinanza per il periodo 2014-2020**

{SWD(2018) 358 final} - {SWD(2018) 359 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 Diritti, uguaglianza e cittadinanza per il periodo 2014-2020

Il programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza¹ è stato varato in un periodo particolarmente difficile per l'UE, nel quale gli effetti della crisi economica avevano determinato una riduzione generale dell'importo dei finanziamenti e delle risorse nazionali disponibili per le questioni sociali e i diritti umani. Dal 2014 il programma mira a favorire l'ulteriore sviluppo di un'Europa dei diritti e dell'uguaglianza conformemente alla strategia Europa 2020².

La presente relazione illustra i risultati di medio termine realizzati dal programma e gli aspetti qualitativi e quantitativi della sua attuazione, come previsto dall'articolo 13, paragrafo 2, lettera b), del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza per il periodo 2014-2020³.

Il periodo di riferimento per la valutazione intermedia è la prima metà del periodo di attuazione del programma, dal 2014 fino a metà del 2017. La valutazione ha riguardato i programmi di lavoro annuali 2014, 2015 e 2016. Il programma di lavoro 2017 è stato invece analizzato principalmente in termini di concezione e struttura ma non sul piano dell'esecuzione.

La presente relazione è basata sulle risultanze della valutazione⁴ preparata dalla Commissione europea con il sostegno di una valutazione esterna⁵.

1. INTRODUZIONE E CONTESTO

Il programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza 2014-2020 ha sostituito i programmi in vigore nel periodo di programmazione 2007-2013, ovvero il programma Daphne III, il programma Diritti fondamentali e cittadinanza e il programma Progress⁶.

Il programma attuale è stato istituito dal regolamento (UE) n. 1381/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Il regolamento ne definisce l'**obiettivo generale**, ovvero:

- contribuire all'ulteriore sviluppo di uno spazio in cui l'uguaglianza e i diritti delle persone, quali sanciti dal TUE, dal TFUE, dalla Carta e dalle convenzioni internazionali

¹ Regolamento (UE) n. 1381/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che istituisce un programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza per il periodo 2014-2020 (GU L 354 del 28.12.2013).

² Per maggiori informazioni sulla strategia Europa 2020, cfr. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_it

³ Regolamento (UE) n. 1381/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che istituisce un programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza per il periodo 2014-2020 (GU L 354 del 28.12.2013).

⁴ Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la relazione sulla valutazione intermedia dell'attuazione del programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza per il periodo 2014-2020.

⁵ Interim evaluation of the Rights, Equality and Citizenship Programme 2014-2020, Ernst & Young Financial-Business Advisors, Final Report, aprile 2018, pubblicata.

⁶ Commissione europea(2015), Ex-post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective – Final Report (Valutazione ex post di cinque programmi attuati nell'ambito della prospettiva finanziaria 2007-2013 – Relazione finale). Valutazione specifica dei programmi: programma Daphne, http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/daphne_programme_evaluation_final_report.pdf; Valutazione specifica dei programmi: Diritti fondamentali e cittadinanza, http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/frc_programme_evaluation_final_report.pdf; Ex-post evaluation of the Programme for employment and social solidarity – PROGRESS 2007-2013 and recommendations for the successor programmes to PROGRESS 2014-2020 (Valutazione ex post del programma per l'occupazione e la solidarietà sociale – PROGRESS 2007-2013 e raccomandazioni per i programmi successivi a PROGRESS 2014-2020) <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12610&langId=en>.

in materia di diritti umani cui l'Unione ha aderito, siano promossi, protetti e attuati in modo efficace.

I suoi **obiettivi specifici** sono:

- promuovere l'attuazione efficace del divieto di discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale e rispettare il divieto di discriminazioni fondate sui motivi di cui all'articolo 21 della Carta;
- prevenire e combattere il razzismo, la xenofobia, l'omofobia e le altre forme di intolleranza;
- promuovere e proteggere i diritti delle persone con disabilità;
- promuovere la parità tra donne e uomini nonché l'integrazione di genere;
- prevenire e combattere la violenza nei confronti di bambini, giovani e donne, nonché contro altri gruppi a rischio;
- promuovere e tutelare i diritti del minore;
- contribuire a garantire il livello più elevato di protezione della privacy e dei dati personali;
- promuovere e rafforzare l'esercizio dei diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione;
- fare in modo che nel mercato interno le persone, in qualità di consumatori o imprenditori, possano far valere i propri diritti derivanti dal diritto dell'Unione, tenendo conto dei progetti finanziati a titolo del programma per la tutela dei consumatori.

Il programma è attuato dalla Commissione europea mediante gestione centralizzata diretta.

Dal punto di vista geografico, sono ammissibili a partecipare al programma tutti gli Stati membri dell'UE. Possono partecipare al programma anche i paesi dell'Associazione europea di libero scambio nonché i paesi candidati e potenziali candidati, a condizione che siano soddisfatte determinate condizioni. L'Islanda ha aderito al programma per tutti gli obiettivi specifici, mentre il Liechtenstein partecipa soltanto in relazione agli obiettivi connessi alla non discriminazione, al razzismo, alla xenofobia, ai diritti delle persone con disabilità e alla parità tra donne e uomini.

2. ELEMENTI PRINCIPALI E ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA

A norma dell'articolo 5 del regolamento, **il programma sostiene una vasta gamma di attività** quali attività di analisi, attività di apprendimento reciproco, cooperazione, sensibilizzazione e divulgazione, attività di formazione nonché azioni di sostegno ai principali attori le cui attività contribuiscono all'attuazione degli obiettivi specifici del programma. Il programma sostiene inoltre **organizzazioni** attive nel settore dei diritti umani e delle questioni sociali in tutta l'Europa, ad esempio: reti europee, organizzazioni pubbliche o private solitamente senza scopo di lucro, autorità nazionali, regionali e locali degli Stati membri dell'UE, organizzazioni non governative, università e istituti di ricerca nonché organizzazioni internazionali.

In termini di **gruppi di riferimento**, da intendersi come gruppi che possono beneficiare, direttamente tramite la partecipazione alle attività del programma oppure indirettamente

grazie all'attuazione del programma, rientrano tra i beneficiari del programma anche le autorità pubbliche, le organizzazioni non governative e altri enti di ricerca interessati a perseguire gli obiettivi del programma. Tra i gruppi di riferimento figurano anche tutti i cittadini, in quanto gli obiettivi e le iniziative del programma mirano a promuovere, proteggere e attuare in modo efficace l'uguaglianza e i diritti delle persone, in particolare quelle che sono vittime di discriminazione, intolleranza o violenza, compresi i migranti e le minoranze.

Come previsto dal regolamento, i principali meccanismi di finanziamento di cui il programma si avvale per sostenere i progetti inerenti ai suoi obiettivi sono le sovvenzioni di azioni, le sovvenzioni di funzionamento e gli appalti. Mentre le sovvenzioni di azioni sono generalmente di durata biennale, attraverso le sovvenzioni di funzionamento annuali il programma finanzia reti europee attive nei seguenti settori: non discriminazione; razzismo, xenofobia, omofobia e altre forme di intolleranza; disabilità; parità tra donne e uomini; prevenzione e lotta contro tutte le forme di violenza; promozione dei diritti del minore.

2.1. Gli obiettivi specifici del programma

- ***Obiettivo specifico 1: promuovere la non discriminazione***

Il programma sostiene progetti che mirano a prevenire e combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale. In particolare la promozione dell'integrazione dei Rom è uno dei temi principali di questo obiettivo specifico. A tale riguardo il programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza sostiene le piattaforme nazionali per i Rom e opera in stretta collaborazione con gli Stati membri dell'UE e con i rispettivi punti di contatto nazionali per i Rom nonché con le organizzazioni della società civile attive nel settore della lotta alla discriminazione e dell'integrazione dei Rom. Il programma finanzia inoltre le attività della Rete europea degli enti per le pari opportunità (European Network of Equality Bodies). Il compito principale di questa rete è il rafforzamento della cooperazione e dello scambio di informazioni tra gli enti nazionali per le pari opportunità designati dagli Stati membri in relazione a tematiche legate alla non discriminazione.

- ***Obiettivo specifico 2: prevenire e combattere il razzismo, la xenofobia, l'omofobia e le altre forme di intolleranza***

I progetti finanziati in questo ambito contribuiscono a una migliore attuazione della normativa vigente dell'UE negli Stati membri e alla prestazione di assistenza alle vittime di reati legati all'odio e di incitazioni all'odio. In particolare le attività finanziate sostengono la protezione dei rifugiati e dei migranti contro la diffusione del populismo, dell'estremismo e dell'intolleranza.

- ***Obiettivo specifico 3: promuovere i diritti delle persone con disabilità***

Lo scopo operativo di questo obiettivo specifico è incrementare la consapevolezza e migliorare l'attuazione dei diritti delle persone con disabilità per ridurre le barriere e far sì che queste persone possano partecipare appieno alla società ed esercitare i propri diritti. Tale obiettivo è perseguito principalmente attraverso sovvenzioni di funzionamento a sostegno delle attività di reti a livello europeo che difendono i diritti delle persone con disabilità nonché attraverso attività di appalto incentrate sulla raccolta di dati e su attività di formazione e di sensibilizzazione. Nel quadro del programma di lavoro annuale 2014, la tessera europea

d'invalidità⁷ è stata varata con il sostegno del programma allo scopo di agevolare i viaggi transfrontalieri delle persone con disabilità.

- ***Obiettivo specifico 4: promuovere la parità tra donne e uomini***

Il programma promuove progetti volti ad aiutare gli Stati membri e le parti interessate pertinenti a migliorare l'equilibrio di genere in tutti gli ambiti della vita, soprattutto nel processo decisionale economico, e a promuovere la pari indipendenza economica di donne e uomini. I finanziamenti nel quadro di questo obiettivo intendono anche contribuire a ridurre il divario retributivo, salariale e pensionistico sotto il profilo di genere.

- ***Obiettivo specifico 5: prevenire e combattere la violenza nei confronti di bambini, giovani e donne e contro altri gruppi a rischio***

Il programma finanzia principalmente progetti che contribuiscono a proteggere e sostenere le vittime di violenza più vulnerabili, quali donne e bambini, nonché attività di sensibilizzazione e di prevenzione della violenza, attraverso il dialogo con organizzazioni non governative che operano sul campo. Il programma sostiene inoltre il trattamento dei responsabili di atti di violenza. Il rafforzamento dei sistemi di protezione dei minori è una delle priorità della Commissione; il programma sostiene i diritti dei minori migranti attraverso il finanziamento delle organizzazioni internazionali che operano a diretto contatto con questi minori e nel loro interesse.

- ***Obiettivo specifico 6: promuovere i diritti del minore***

I diritti del minore sono promossi attraverso progetti incentrati su una giustizia a misura di minore e sulla protezione dei minori vulnerabili (ad esempio i minori che non possono più beneficiare dei sistemi di affidamento e i minori in conflitto con la legge), in particolare mediante il sostegno alla formazione dei funzionari pubblici, delle organizzazioni non governative e degli avvocati che operano a contatto con questi minori.

- ***Obiettivo specifico 7: proteggere la privacy e i dati personali***

Per quanto riguarda la protezione dei dati, il programma è la principale fonte di finanziamento dell'UE. Le attività svolte nel quadro di questo obiettivo specifico sono strettamente collegate alla riforma della protezione dei dati⁸, adottata nel 2016. Attraverso questo obiettivo il programma intende finanziare progetti volti a sostenere, in particolare, il recepimento e l'attuazione, da parte degli Stati membri, della nuova normativa in materia di protezione dei dati e la formazione delle autorità di protezione dei dati e dei responsabili della protezione dei dati.

- ***Obiettivo specifico 8: cittadinanza dell'Unione***

Il programma finanzia progetti, principalmente attività di sensibilizzazione, volti a promuovere l'inclusione dei cittadini dell'Unione nella vita civile e politica dell'UE. Sostiene pertanto progetti che possono aiutare i cittadini ad essere maggiormente consapevoli dei propri diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione. Attraverso questo obiettivo specifico sono finanziate campagne d'informazione sui diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione; è posto un particolare accento sui diritti elettorali dei cittadini nella prospettiva delle elezioni europee del 2019.

⁷ Per maggiori informazioni sulla tessera europea d'invalidità, cfr. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1139&langId=it>.

⁸ Per maggiori informazioni sulla riforma della protezione dei dati, cfr. https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection_it.

- ***Obiettivo specifico 9: diritti dei consumatori e degli imprenditori***

Il programma finanzia anche progetti che aiutano le persone, in qualità di consumatori o imprenditori, a far valere, nel mercato interno, i propri diritti derivanti dal diritto dell'UE. I finanziamenti dell'UE in questo ambito intendono contribuire a migliorare la conoscenza e la consapevolezza dei diritti dei consumatori, soprattutto nel mercato digitale.

2.2. Bilancio

La dotazione di bilancio totale del programma per il periodo 2014-2020 ammonta a **439 473 000 EUR**. Il tasso di impegno più elevato (94,91 %) è stato raggiunto nel 2016 (cfr. la tabella 1). Secondo le fonti disponibili, il programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza assegna ad azioni di appalto il 23% circa delle risorse di cui dispone, anche se la ripartizione tra i suoi obiettivi specifici non è omogenea⁹.

Tabella 1: impegno annuale del programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza 2014 – 2016

Anno	Importo impegnato (in EUR)
2014	49 719 588,56
2015	48 621 670,69
2016	55 854 156,79
Totale 2014-2016	154 195 416,04

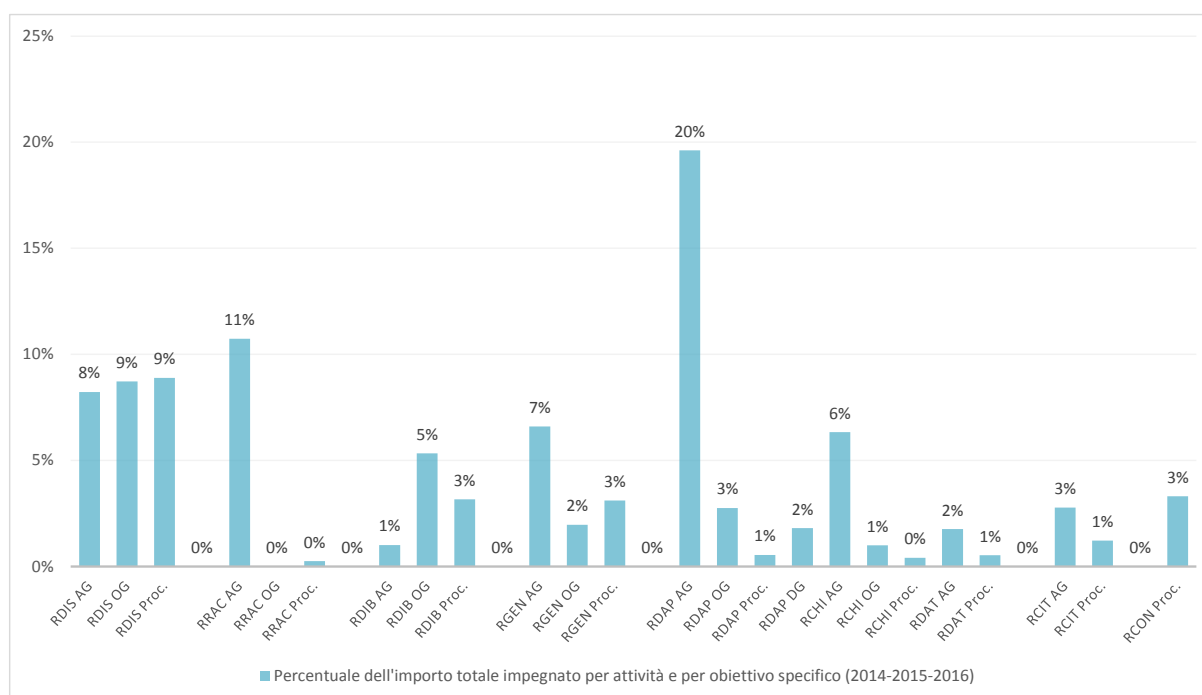
Fonti: relazioni annuali di monitoraggio (relazioni sull'attuazione del programma di lavoro annuale e banca dati dei progetti per il 2016)

In generale è stata impegnata la maggior parte delle risorse destinate alle sovvenzioni (con un tasso di impegno pari al 90% circa).

In termini di importo previsto, l'importo più elevato riguarda l'obiettivo specifico di prevenzione della violenza nei confronti dei minori, seguito da quello previsto per l'obiettivo della non discriminazione. Questi due obiettivi assorbono, nel loro complesso, oltre il 20% del bilancio impegnato (26%). Viceversa, sempre in termini di importo previsto, gli obiettivi specifici ai quali è assegnato l'importo più modesto sono quelli relativi ai diritti del minore, alla cittadinanza dell'Unione, alla protezione dei consumatori e alla protezione dei dati.

Nello specifico il bilancio impegnato per sovvenzioni è stato ripartito tra gli obiettivi specifici del programma come illustrato nella [figura 1](#) in appresso.

Figura 1: bilancio impegnato per tipologia di intervento, ripartito per obiettivo specifico



⁹ Le azioni di appalto assorbono la spesa totale prevista per l'obiettivo specifico relativo ai diritti dei consumatori, il 65% della spesa prevista per l'obiettivo specifico relativo alla cittadinanza e meno del 5% della dotazione totale di bilancio prevista per l'obiettivo specifico riguardante la prevenzione del razzismo. Tutti gli altri obiettivi specifici destinano alle attività di appalto una quota compresa tra l'11% e il 55% del bilancio previsto.

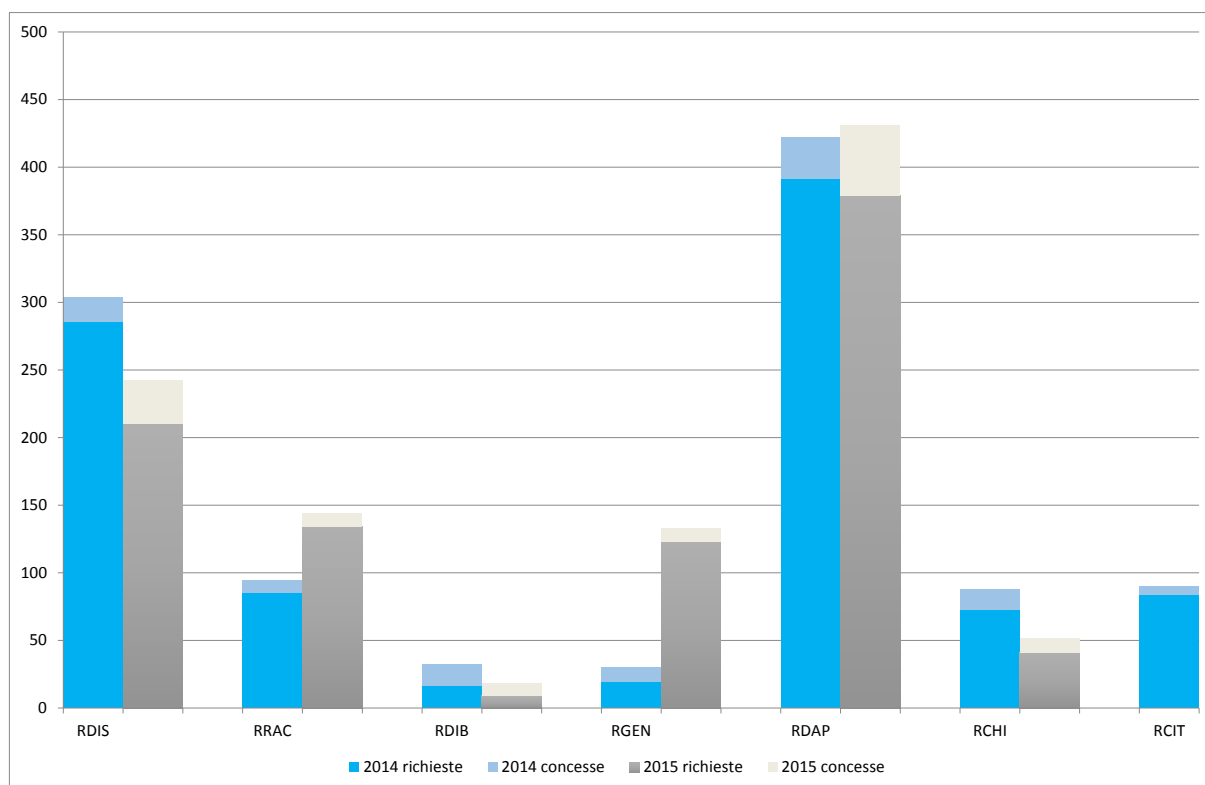
Fonte: relazioni annuali sull'attuazione dei programmi di lavoro annuali per il 2014 e il 2015, dati estrapolati dal progetto 2016. AG (sovvenzioni di azioni), OG (sovvenzioni di funzionamento), PROC (azioni di appalto), RCHI (promuovere i diritti del minore), RCIT (promuovere i diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione), RCON (far valere i diritti dei consumatori), RDAP (prevenire la violenza nei confronti di bambini, giovani, donne e altri gruppi a rischio), RDAT (garantire il livello più elevato di protezione dei dati), RDIS (promuovere la non discriminazione), RDIB (promuovere i diritti delle persone con disabilità), RGEN (promuovere la parità tra donne e uomini e l'integrazione di genere), RRAC (combattere il razzismo, la xenofobia, l'omofobia e le altre forme di intolleranza)

Mentre l'obiettivo specifico della non discriminazione è attuato attraverso una combinazione equilibrata di sovvenzioni di azioni, sovvenzioni di funzionamento e attività di appalto, l'obiettivo specifico della lotta contro la violenza è attuato principalmente attraverso sovvenzioni di azioni.

2.3. Domande ricevute e progetti selezionati

I dati relativi al 2014 e al 2015, riguardanti sia le sovvenzioni di azioni sia le sovvenzioni di funzionamento, indicano che gli obiettivi specifici per i quali è pervenuto il maggior numero di domande sono quelli relativi alla promozione della non discriminazione e alla prevenzione della violenza (cfr. figura 2 in appresso).

Figura 2: numero di sovvenzioni di azioni e di sovvenzioni di funzionamento assegnate e numero di domande per obiettivo specifico e per anno (2014-2015)



Fonte: relazioni annuali sull'attuazione dei programmi di lavoro annuali 2014 e 2015. RCHI (promuovere i diritti del minore), RCIT (promuovere i diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione), RDAP (prevenire la violenza nei confronti di bambini, giovani, donne e altri gruppi a rischio), RDIS (promuovere la non discriminazione), RDIB (promuovere i diritti delle persone con disabilità), RGEN (promuovere la parità tra donne e uomini e l'integrazione di genere), RRAC (combattere il razzismo, la xenofobia, l'omofobia e le altre forme di intolleranza)

Nel periodo cui si riferiscono i programmi di lavoro annuali 2014-2016 sono stati finanziati 352 progetti. In media il tasso di assegnazione nell'ambito degli inviti a presentare proposte

del 2014 e del 2015¹⁰ è piuttosto basso, giacché oscilla tra il 7% e il 27% per quasi tutti gli obiettivi specifici. Solo nell'ambito dell'obiettivo inerente alla promozione dei diritti delle persone con disabilità sono state accolte quasi tutte le domande di sovvenzione presentate. Il secondo tasso di assegnazione più elevato (quasi il 58%) è stato registrato nel 2014 in relazione all'obiettivo specifico riguardante la parità di genere.

Nel 2016 si è osservato un calo delle domande ricevute, che coincide con l'attivazione del Portale dei partecipanti¹¹. Tuttavia questa tendenza non ha comportato una riduzione significativa del numero di progetti approvati.

2.4. Principali realizzazioni del programma

L'introduzione di un sistema di indicatori per l'attuale programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza si è rivelata adeguata per la misurazione delle realizzazioni del programma.

Per quanto riguarda l'**obiettivo generale** del programma (ovvero l'“ulteriore sviluppo di uno spazio in cui l'uguaglianza e i diritti delle persone, quali sanciti dal TUE, dal TFUE, dalla Carta e dalle convenzioni internazionali in materia di diritti umani cui l'Unione ha aderito, siano promossi, protetti ed attuati in modo efficace”), sono stati fissati traguardi basati su cinque indicatori¹².

Dati i progressi compiuti nel conseguimento degli output e dei risultati del programma, è ragionevole prevedere passi avanti verso il raggiungimento del suo obiettivo generale. Tuttavia la principale difficoltà analitica consiste nell'individuare e attribuire la variazione degli indicatori globali agli interventi specifici del programma.

In particolare è prevedibile che saranno conseguiti due dei cinque traguardi definiti nell'ambito dell'obiettivo generale del programma, ovvero quelli relativi al divario retributivo di genere e alla consapevolezza dei diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione. In particolare è probabile che il programma contribuisca in misura sostanziale al conseguimento dei risultati nel settore della consapevolezza dei diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione, giacché esso ha un impatto diretto su tale ambito per via della priorità riservata alle misure di sensibilizzazione finalizzate a consentire il cambiamento.

Viceversa il programma inciderà probabilmente in modo più indiretto sul conseguimento dei traguardi per quanto concerne i tassi di occupazione femminile, la rappresentanza delle donne ai livelli decisionali più elevati e il tasso di occupazione delle persone con disabilità, in quanto un'evoluzione in questi ambiti richiede un cambiamento più strutturale a livello dei mercati del lavoro e delle strutture economiche, che esulano dalla sfera di influenza diretta del programma. Tuttavia secondo la valutazione effettuata il programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza sta svolgendo un ruolo importante nel sostenere anche questi cambiamenti strutturali.

Per quanto riguarda i progressi verso il conseguimento dei suoi **nove obiettivi specifici**, il contributo del programma è diretto e probabilmente saranno raggiunti i traguardi relativi agli obiettivi specifici concernenti la non discriminazione, la consapevolezza dei diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione e i diritti dei consumatori.

¹⁰ Le informazioni disponibili non consentono di calcolare il tasso di assegnazione per il 2016.

¹¹ Il Portale dei partecipanti è una piattaforma elettronica utilizzata per gestire le domande pervenute nell'ambito di bandi pubblicati nel quadro del programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza. In base ai risultati della valutazione, il nuovo portale potrebbe essere ulteriormente semplificato, in particolare per quanto riguarda la documentazione amministrativa da fornire, al fine di incoraggiare la partecipazione delle organizzazioni più piccole o con meno esperienza.

¹² Indicatore di risultato 1: tasso di occupazione femminile nella fascia di età 20-64 anni: Traguardo: 75% (per donne e uomini): obiettivo principale Europa 2020; 71% per le donne. Indicatore di risultato 2: tasso di occupazione delle persone con disabilità: Traguardo: 55%. Indicatore di risultato 3: divario retributivo di genere: Traguardo: 14%. Indicatore di risultato 4: percentuale di donne presenti tra gli amministratori non esecutivi nei consigli di amministrazione di società quotate: Traguardo: 40 %. Indicatore di risultato 5: percentuale di europei che si considerano “bene” o “molto bene” informati sui diritti di cui godono in quanto cittadini dell'Unione: Traguardo: 51 %.

Il programma contribuisce invece in maniera più indiretta alla realizzazione di altri obiettivi specifici. È quanto accade, ad esempio, per l'obiettivo specifico della promozione della parità di genere: è probabile che quasi tutti i traguardi non siano raggiunti, in quanto è necessario un cambiamento più strutturale a livello dei mercati del lavoro e delle strutture economiche, che esula dalla sfera di influenza diretta del programma.

In generale, in base ai risultati della valutazione le attività del programma stanno contribuendo al conseguimento dei suoi obiettivi specifici ma il loro impatto è abbastanza modesto, sia perché le risorse in dotazione al programma sono limitate (ad esempio nel settore della parità di genere e dei diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione) sia perché sul cambiamento incidono molti altri fattori e politiche di vario tipo.

2.5. Partecipanti e partenariati

Grazie alla loro interdipendenza e al collegamento in rete, i partenariati transnazionali apportano un contributo essenziale all'efficacia del programma. In effetti la maggioranza dei rispondenti ritiene che, proprio grazie ai partenariati sviluppati nel quadro del programma, le loro strutture organizzative siano migliorate in termini di realizzazione dei progetti, sostenibilità dei risultati e capacità complessive. Un minor numero di beneficiari ha segnalato anche che i partenariati hanno inciso positivamente sulla capacità di reperire finanziamenti.

La valutazione dei partenariati costituiti indica inoltre un'adeguata rappresentanza dei beneficiari per tipo di organizzazione (il 39% dei beneficiari totali è costituito da organizzazioni senza scopo di lucro, mentre soltanto il 5% è rappresentato da enti a scopo di lucro privati) ma anche una composizione geografica disomogenea delle organizzazioni partecipanti (come era avvenuto con i programmi precedenti).

L'Italia (in massima parte) e la Spagna (in minor misura) sono i paesi con il maggior numero di organizzazioni richiedenti (come coordinatori o partner), seguite dalla Grecia, dal Regno Unito, dalla Romania e dalla Bulgaria. Le organizzazioni degli stessi sei paesi rappresentano circa il 50% delle sovvenzioni di azioni finanziate.

3. QUALI RISULTATI HA CONSEGUITO IL PROGRAMMA DIRITTI, UGUAGLIANZA E CITTADINANZA?

Come si evince dalla valutazione intermedia, in generale il programma sta funzionando bene per quanto riguarda i suoi obiettivi specifici in termini di efficacia, efficienza, pertinenza, coerenza/complementarietà /sinergie e valore aggiunto dell'UE. Sono necessari miglioramenti in particolare sul piano della sua equità.

3.1. Efficacia¹³

Il programma sta registrando progressi soddisfacenti verso il conseguimento del suo obiettivo generale e dei suoi obiettivi specifici. Tuttavia è talvolta difficile individuare e attribuire la variazione degli indicatori globali agli interventi del programma stesso in quanto su alcuni cambiamenti incidono molti altri fattori diversi. In generale gli indicatori di monitoraggio selezionati per misurare le realizzazioni del programma sono adeguati ma potrebbero essere introdotti alcuni miglioramenti.

Il principale risultato raggiunto nell'ambito di tutti gli obiettivi specifici è costituito dal miglioramento delle abilità e competenze dei professionisti. Un altro importante risultato conseguito dal programma è il contributo dei risultati dei progetti al cambiamento

¹³ **Efficacia:** se e in che misura il programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza ha conseguito il proprio obiettivo generale nonché i suoi nove obiettivi specifici e quali sono i fattori che hanno contribuito a queste realizzazioni.

sistemico, compreso il miglioramento degli strumenti, delle procedure, dei servizi e delle politiche elaborati nell'ambito degli obiettivi specifici.

Secondo la maggioranza dei beneficiari, **le attività di comunicazione intraprese dalla Commissione per promuovere il programma sono state ampiamente efficaci** e di conseguenza la popolarità del programma è cresciuta rispetto ai programmi precedenti. Tuttavia è necessario proseguire gli sforzi affinché si possano raggiungere tutti i potenziali richiedenti in tutti gli Stati membri.

Rispetto ai programmi che lo hanno preceduto, questo programma è stato assai efficace anche in termini di domande ricevute e di finanziamenti concessi.

Un ulteriore sviluppo positivo è rappresentato dal **livello elevato di esecuzione finanziaria del programma**, in quanto il livello dei finanziamenti richiesti e concessi in relazione a ciascun obiettivo specifico nel periodo 2014-2015 è leggermente più elevato rispetto a quello dei programmi precedenti.

Inoltre in base a vari indicatori e secondo i soggetti interessati che sono stati intervistati nell'ambito della valutazione, si è registrato un andamento positivo in termini di **miglioramento del livello di conoscenza del diritto dell'UE e delle politiche, dei diritti e dei valori dell'Unione**. Inoltre i partenariati costituiti nel corso delle attività del programma hanno avuto ripercussioni positive sulle competenze e capacità dei beneficiari e dei partecipanti al programma.

Per quanto riguarda la **sostenibilità** delle attività del programma dopo la conclusione del periodo di finanziamento, la maggioranza delle parti interessate che hanno partecipato all'indagine ritiene altamente probabile che le azioni siano sostenute nel tempo in termini di acquisizione di nuove competenze e conoscenze, maggiore consapevolezza e creazione di strumenti e procedure che saranno mantenuti anche dopo la conclusione dei progetti. Leggermente inferiori sono le aspettative circa la possibilità che le attività di formazione perdurino anche dopo il completamento dei progetti. Tuttavia soltanto un terzo dei rispondenti si aspetta che i partenariati finanziati nel corso dell'attuazione del progetto proseguano oltre il periodo di finanziamento. Analogamente una piccola percentuale di soggetti interessati ritiene che i partenariati costituiti durante la fase di esecuzione dei progetti finanziati dal programma abbiano rafforzato la loro capacità di reperire finanziamenti. In generale vi sono scarse prove della sostenibilità dei risultati dei progetti dopo il periodo di finanziamento.

Infine più dell'80% dei partecipanti all'indagine afferma che **il programma è estremamente (molto) efficace nel soddisfare le esigenze dei gruppi di riferimento pertinenti**. Oltre il 70% dei beneficiari del programma intervistati nell'ambito della valutazione ritiene inoltre che il programma sia stato estremamente o molto efficace nell'individuare i corretti settori strategici e i gruppi di riferimento più pertinenti.

3.2. Efficienza¹⁴

L'analisi dell'efficienza è basata su una valutazione quantitativa della percezione, da parte dei beneficiari, del rapporto costo/efficacia delle azioni in quanto i pochi dati disponibili in relazione ai costi e ai benefici dell'intervento del programma non consentono di applicare metodologie quantitative standard per una valutazione del rapporto costi/benefici. Secondo la maggioranza dei beneficiari e dei rappresentanti degli Stati membri, **i costi del programma sono proporzionati oppure superiori ai benefici**. In particolare i risultati dei progetti in termini di attività di formazione superano le aspettative in relazione a diversi obiettivi specifici. Tale osservazione è valida per l'obiettivo specifico di prevenzione della violenza nei confronti di bambini, giovani e donne; il risultato è ancor più degno di nota se si considera che la spesa sostenuta è stata inferiore al previsto (circa il 60% di quella stimata).

¹⁴ **Efficienza:** se e in che misura i costi del programma sono stati proporzionati rispetto ai benefici ottenuti e quali parametri/fattori hanno contribuito a questi risultati.

Un altro importante risultato raggiunto dal programma, rispetto ai programmi precedenti, è stato **il minore dispendio di tempo e risorse finanziarie da parte dei beneficiari.**

Inoltre secondo le parti interessate **le modifiche apportate alla strutturazione del programma,** rispetto al periodo 2007-2013, **rappresentano il fattore più importante per l'efficienza dei progetti nel conseguimento dei risultati.**

I beneficiari ritengono che gli strumenti di finanziamento attuali siano adeguati al programma ma che sia possibile ricorrere a misure alternative, quali il microcredito e i piccoli prestiti.

Infine vari beneficiari hanno evidenziato il problema **del lasso di tempo piuttosto lungo tra la presentazione della domanda e l'avvio delle attività dei progetti, che compromette l'efficienza dei progetti stessi;** essi ritengono infatti che, in un periodo così esteso, i fattori contestuali possano cambiare, rendendo necessario uno sforzo ulteriore per adattare il progetto alle nuove circostanze.

3.3 Pertinenza¹⁵

Il programma è estremamente pertinente rispetto alle esigenze delle parti interessate e dei beneficiari, ad esempio in termini di sviluppo delle conoscenze, formazione, sensibilizzazione e sostegno strutturale. In effetti i soggetti interessati che hanno partecipato all'indagine di valutazione giudicano assai pertinenti le azioni del programma in quanto capaci di rispondere alle loro esigenze. Tuttavia la valutazione ha anche rilevato alcune carenze in relazione alle esigenze di alcune parti interessate e di alcuni cittadini a cui il programma potrebbe riservare maggiore attenzione, ad esempio le donne che sono esposte a una discriminazione multipla (ad esempio donne migranti, con disabilità o meno giovani).

Le esigenze individuate al momento dell'adozione del programma sono tuttora pertinenti in quanto, come dimostrato dalla valutazione, la lentezza dei progressi è tale da rendere improbabile la realizzazione di vari traguardi relativi, in particolare, alla parità di genere o ai diritti delle persone con disabilità.

Il programma è inoltre sufficientemente flessibile da integrare le esigenze emergenti.

Un'ulteriore indicazione della costante pertinenza del programma rispetto alle esigenze attuali è **l'aumento della domanda di sovvenzioni finanziate rispetto ai programmi precedenti,** soprattutto per quanto riguarda gli obiettivi specifici relativi alla violenza nei confronti dei minori, alla non discriminazione e alla lotta contro il razzismo.

3.4 Coerenza, complementarità, sinergie¹⁶

Secondo i beneficiari **il programma presenta un livello elevato di coerenza interna** (tra gli obiettivi specifici e gli interventi) e **un livello elevato di coerenza esterna e di complementarità con altri strumenti e programmi e con altre azioni dell'UE.**

Nel corso della valutazione non sono emerse sovrapposizioni rilevanti con altri programmi finanziati dall'Unione. Ciò sembrerebbe confermare che gli obiettivi specifici sono più razionalizzati e chiaramente definiti rispetto ai programmi precedenti.

Il programma, inoltre, è estremamente coerente con i principi concordati a livello internazionale, ad esempio l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

¹⁵ **Pertinenza:** se e in che misura il programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza affronta le esigenze e i problemi dei gruppi di riferimento individuati nella valutazione d'impatto del 2011¹⁵ e nella base giuridica del programma, nonché questioni emergenti, e se i suoi obiettivi sono ancora pertinenti rispetto alle esigenze e ai problemi dei beneficiari.

¹⁶ **Coerenza/complementarità/sinergie:** se e in che misura il programma è coerente con altri interventi a livello internazionale e dell'UE, ad esempio con i programmi dell'UE precedenti in questo campo¹⁶, con le attività sostenute da altri strumenti dell'Unione e, in generale, con le priorità europee nei settori ricompresi dal programma.

Inoltre quasi il 90% dei beneficiari ritiene che **il programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza sia anche complessivamente coerente, nei suoi obiettivi e traguardi e nelle tipologie di azioni, con le politiche nazionali nel medesimo settore.**

3.5 Valore aggiunto dell'UE¹⁷

La dimensione “europea” e transnazionale intrinseca è alla base del valore aggiunto europeo apportato dal programma. Secondo la maggioranza dei beneficiari, in assenza delle attività del programma, progetti simili non sarebbero stati realizzati o non sarebbero stati possibili con la stessa copertura in termini di beneficiari e di gruppi di riferimento a causa della scarsità di risorse disponibili a livello degli Stati membri. Ciò vale, in particolare, per gli interventi formativi nel settore della prevenzione di tutte le forme di violenza e nel settore della protezione dei dati. Analogamente i finanziamenti dell'Unione per le organizzazioni a livello dell'UE sono vitali in quanto sarebbe ancora più difficile ottenere finanziamenti nazionali per una rete transnazionale. Inoltre secondo alcuni rispondenti i **progetti finanziati dal programma** sembrano essere di **qualità migliore e più innovativi rispetto a quelli finanziati a livello nazionale.** In particolare questi progetti, consentendo la sperimentazione di approcci innovativi, possono essere utilizzati per illustrare ai governi nazionali i benefici delle attività intraprese. Ad esempio le attività di formazione in materia di bullismo organizzate presso le scuole non applicherebbero metodi innovativi, come quelli che coinvolgono sia le vittime sia i responsabili; un altro esempio è costituito dai progetti pilota relativi alla tessera europea d'invalidità. Tali progetti sono stati sostenuti nel quadro dell'obiettivo specifico sui diritti delle persone con disabilità ed erano finalizzati a istituire le rispettive organizzazioni nazionali responsabili della tessera europea d'invalidità (enti governativi o non governativi) e a definire il rispettivo pacchetto nazionale di prestazioni che gli Stati membri sono pronti a mettere in comune.

Infine la domanda di finanziamenti nel quadro del programma si è mantenuta elevata per tutto il periodo di esecuzione del programma. Queste risultanze indicano, nel loro complesso, che è particolarmente sentita la necessità di un intervento a livello dell'Unione nei settori interessati dal programma.

3.6 Equità¹⁸

Il programma ha fornito un sostegno specifico alla promozione delle priorità trasversali della parità di genere, dei diritti del minore e dei diritti delle persone con disabilità.

La questione dell'integrazione di genere è promossa attraverso un obiettivo specifico. Inoltre sono state finanziate azioni specifiche in materia di parità di genere nell'ambito di altri obiettivi specifici. Ciò significa che sono state destinate cospicue risorse finanziarie direttamente alla promozione della parità di genere e dell'integrazione di genere. I principi e i meccanismi dell'integrazione di genere si riflettono in tutte le fasi della programmazione, dell'attuazione e del monitoraggio del programma ma vi sono ancora margini per rafforzare la protezione delle donne plurisvantaggiate e per coinvolgere maggiormente gli organismi per la parità nella definizione delle priorità del programma.

Per quanto riguarda la protezione dei diritti del minore, il programma ha due obiettivi specifici che sono direttamente finalizzati a promuovere i diritti del minore. Inoltre potrebbero

¹⁷ **Valore aggiunto dell'UE:** in che misura gli effetti dell'azione dell'UE apportano un valore che si aggiunge a quello che sarebbe stato generato da interventi attuati esclusivamente a livello nazionale.

¹⁸ **Equità:** se e in che misura il programma ha distribuito le risorse disponibili in maniera equa tra i beneficiari dei diversi Stati membri, ha tenuto conto delle esigenze dei gruppi di riferimento e ha promosso l'integrazione di genere, i diritti del minore e i diritti delle persone con disabilità.

essere finanziate azioni potenzialmente pertinenti per i minori anche nell'ambito di altri obiettivi specifici. Il rispetto dei diritti del minore è inoltre rafforzato dall'obbligo, per le organizzazioni che presentano domanda di finanziamento e che opereranno a diretto contatto con i minori durante la fase di esecuzione dei progetti, di fornire alla Commissione una descrizione della propria politica in materia di protezione dei minori. Tuttavia l'integrazione dei diritti del minore in tutte le fasi del programma potrebbe essere ulteriormente migliorata, in particolare attraverso il coinvolgimento di organismi che rappresentino gli interessi dei minori nella definizione delle priorità del programma.

Il programma prevede, tra i suoi obiettivi specifici, la **promozione dei diritti delle persone con disabilità** e la promozione dell'attuazione efficace del divieto di discriminazioni, comprese quelle fondate sulla disabilità. Tutte le domande di finanziamento presentate nell'ambito di questo obiettivo specifico sono state accolte. È necessario incrementare l'integrazione dei diritti delle persone con disabilità in tutte le fasi del programma, in particolare attraverso un collegamento diretto con la strategia dell'UE in materia di disabilità 2010-2020 e un maggiore coinvolgimento degli organismi che rappresentano gli interessi delle persone disabili nella definizione delle priorità del programma.

Sempre in relazione all'equità, **il programma non sembra rispondere alle necessità delle persone plurisvantaggiate**, in quanto gli obiettivi specifici non sostengono sinergie e azioni a favore dei gruppi che rientrano nell'ambito di due o più obiettivi.

Inoltre **il cofinanziamento sembra costituire un ostacolo per le organizzazioni non governative di piccole dimensioni che desiderano partecipare al programma**.

Infine in futuro il programma dovrebbe cercare di distribuire le sue risorse in modo più equilibrato tra i vari gruppi beneficiari di riferimento e i vari Stati membri.

Affinché sia possibile capire meglio in che modo il programma promuove l'equità attraverso le attività finanziate, i dati dei partecipanti devono essere ripartiti per sesso, età o stato di disabilità, come prescritto dal regolamento, ma ciò ancora non avviene.

3.7 Possibilità di semplificazione¹⁹

In base alla valutazione, **la modalità attuale di gestione diretta è adeguata alle dimensioni e agli obiettivi del programma**. Tuttavia secondo la maggioranza dei beneficiari è **possibile semplificare ulteriormente l'attuazione, la gestione e la strutturazione del programma**.

Tra i motivi forniti, i beneficiari hanno indicato, in particolare, che i rendiconti finanziari sono troppo dettagliati, soprattutto rispetto a quelli applicati nell'ambito di altri programmi dell'UE (ad esempio Orizzonte 2020 e Erasmus+), e hanno sottolineato la possibilità di ridurre l'attuale onere amministrativo in termini di stesura delle proposte e di obblighi di monitoraggio e comunicazione.

Un'altra importante proposta avanzata dai beneficiari riguarda **le sovvenzioni di funzionamento**, la cui durata potrebbe, a loro parere, essere estesa per coprire almeno un periodo di due anni (anziché uno) al fine di ridurre l'onere amministrativo in termini di procedure per la presentazione delle domande e la gestione dei progetti. Tuttavia le sovvenzioni di finanziamento annuali permettono alla Commissione di sorvegliare le attività delle organizzazioni finanziate e consentono una maggiore flessibilità per adattare l'attività dei beneficiari alle esigenze emergenti nei rispettivi settori di competenza.

Inoltre l'assenza di **costi standard** comporta talvolta lunghi negoziati tra i partner dei progetti riguardo ai costi delle diverse attività.

¹⁹ **Possibilità di semplificazione:** se e in che misura la gestione del programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza può essere ulteriormente semplificata.

Per quanto riguarda gli aspetti positivi, i beneficiari e i funzionari della Commissione convengono che **il sistema introdotto di recente per la presentazione delle domande (Portale dei partecipanti) contribuisce a semplificare la procedura di domanda e a migliorare la raccolta e l'aggregazione dei dati di monitoraggio**. Tuttavia potrebbero esservi ancora margini per un'ulteriore semplificazione, soprattutto in relazione alla documentazione amministrativa da fornire.

Inoltre secondo i beneficiari un'altra questione fondamentale è costituita dal fatto che la maggior parte dei finanziamenti disponibili nell'ambito del programma è relativamente inaccessibile alle organizzazioni non governative e della società civile di piccole dimensioni per via degli importi di cofinanziamento necessari in base all'entità delle sovvenzioni così come definita.

Infine è opinione ampiamente condivisa da tutti i beneficiari che l'eccessiva lunghezza del periodo compreso tra la presentazione della domanda e l'avvio delle attività dei progetti aggravi l'onere amministrativo.

4. CONCLUSIONI E PROSPETTIVE

Il ruolo cruciale svolto dal programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza nello sviluppo di uno spazio europeo di uguaglianza e di diritti è stato particolarmente importante nella fase di avvio del programma stesso, quando in molti Stati membri gli effetti della crisi economica e i conseguenti sviluppi politici e sociali in Europa erano ancora visibili.

La presente relazione sulla valutazione intermedia del programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza 2014-2020 conferma la pertinenza del programma nel contribuire alla promozione di importanti valori dell'UE, quali il rispetto della dignità umana, i diritti fondamentali, la non discriminazione, la tolleranza, la solidarietà e la parità di genere e nel rafforzare e sostenere lo sviluppo di una cittadinanza dell'UE più forte. La struttura attuale del programma risulta adeguata e sufficientemente flessibile per il conseguimento del suo obiettivo generale e dei suoi obiettivi specifici. In particolare gli obiettivi specifici del programma dimostrano la volontà di affrontare le questioni individuate nei programmi precedenti in una prospettiva trasversale. Gli sforzi profusi in tal senso hanno portato a definire un programma più razionalizzato in cui confluiscono tematiche attinenti all'uguaglianza e ai diritti delle persone, settori nei quali le attività del programma contribuiscono in modo più diretto al conseguimento degli obiettivi specifici.

In questi anni il programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza ha dimostrato il suo elevato valore aggiunto a livello dell'UE sia nel suo impatto positivo sui partecipanti e sui gruppi di riferimento sia nel suo ruolo complementare rispetto ad altri strumenti e ad altre iniziative politiche dell'Unione.

Nel quadro della preparazione del bilancio e dei programmi di finanziamento dell'UE futuri, la Commissione provvederà, sulla base delle risultanze della valutazione intermedia, ad affrontare tutti gli aspetti per i quali sono state individuate possibilità di miglioramento, in particolare la necessità di concentrare maggiormente l'attenzione sulle esigenze emergenti, la revisione degli indicatori di monitoraggio e il conseguimento di un maggior equilibrio geografico tra i beneficiari.