



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 11.5.2011
COM(2011) 255 definitivo

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

Relazione di valutazione intermedia del programma “Giustizia penale”

INDICE

1.	INTRODUZIONE.....	3
1.1.	OGGETTO DELLA RELAZIONE	3
1.2.	PANORAMICA GENERALE.....	3
1.3.	CONTESTO.....	5
1.4.	CONTESTO ATTUALE	5
2.	Esecuzione del programma	5
2.1.	INIZIATIVE DELLA COMMISSIONE (APPALTI).....	5
2.2.	LE SOVVENZIONI (INVITO A PRESENTARE PROPOSTE).....	6
2.2.1.	– SOVVENZIONI ALL’AZIONE - INVITO GENERALE.....	6
2.2.2.	– SOVVENZIONI ALL’AZIONE - INVITO SPECIFICO	8
2.2.3.	SOVVENZIONI DI FUNZIONAMENTO	9
2.2.4.	– SOVVENZIONI ALL’AZIONE – ACCORDO QUADRO DI PARTENARIATO	9
2.2.5.	SOVVENZIONI AGLI ORGANISMI IN SITUAZIONE DI MONOPOLIO ...	10
3.	RISULTATI DELLA VALUTAZIONE.....	10
3.1.	PERTINENZA	10
3.2.	EFFICACIA	11
3.3.	In che misura gli obiettivi del programma sono stati raggiunti?.....	11
3.4.	EFFICIENZA – RAPPORTO COSTI/EFFICACIA.....	12
3.5.	DURABILITÀ E IMPATTO	12
3.6.	COERENZA	13
3.7.	VALORE AGGIUNTO EUROPEO	13
4.	CONCLUSIONI.....	14
4.1.	DEFINIZIONE DELLE PRIORITÀ.....	14
4.2.	VALORE AGGIUNTO EUROPEO	14
4.3.	SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE	15
4.4.	PUBBLICITÀ E VISIBILITÀ DEL PROGRAMMA.....	15

1. INTRODUZIONE

1.1. OGGETTO DELLA RELAZIONE

Il 12 febbraio 2007¹ il Consiglio ha adottato la decisione 2007/126/GAI che istituisce per il periodo 2007-2013 il programma specifico “Giustizia penale”, quale parte del programma generale su diritti fondamentali e giustizia.

Ai sensi dell’articolo 16, paragrafo 3, lettera b), di tale decisione, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione di valutazione intermedia sui risultati ottenuti e sugli aspetti qualitativi e quantitativi dell’attuazione del programma, entro il 31 marzo 2011. In base a quanto disposto dal paragrafo 3, lettera c), dello stesso articolo, su tale relazione si baserà la redazione, entro il 30 agosto 2012, di una comunicazione sul proseguimento del programma.

La relazione di valutazione intermedia in questione fornisce un quadro dei risultati ottenuti sino a oggi e presenta elementi qualitativi e quantitativi relativi alla sua esecuzione. La valutazione è stata svolta dai servizi della Commissione che hanno analizzato i punti di forza del programma e i suoi punti deboli, tentando di dare una risposta alle seguenti domande:

- 1) come migliorare l’attuazione per la restante durata del programma ?
- 2) come migliorare la strutturazione del programma rispetto alla sua concezione o a quella dei programmi futuri?

In particolare, la valutazione si è concentrata su:

- (a) la pertinenza, per definire in quale misura gli obiettivi del programma corrispondono ai bisogni da soddisfare e ai problemi da risolvere;
- b) l’efficacia, per stabilire fino a che punto gli obiettivi del programma sono stati raggiunti;
- c) l’efficienza, verificando se i risultati sono stati ottenuti a un costo ragionevole.

1.2. PANORAMICA GENERALE

Il programma “Giustizia penale” è finalizzato a contribuire al consolidamento di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell’Unione europea, mediante il rafforzamento della cooperazione giudiziaria in materia penale, sulla base del principio del riconoscimento reciproco.

Esso persegue i seguenti quattro obiettivi generali:

- (a) promuovere la cooperazione giudiziaria, al fine di contribuire alla creazione di un autentico spazio europeo di giustizia in materia penale, basato sul riconoscimento e sulla fiducia reciproci;

¹ GU L 58 del 24.2.2007, pag. 13.

- (b) promuovere la compatibilità delle normative applicabili negli Stati membri nella misura necessaria per migliorare tale cooperazione. Promuovere la riduzione degli attuali ostacoli giuridici al buon funzionamento della cooperazione giudiziaria al fine di rafforzare il coordinamento delle indagini e di aumentare la compatibilità dei sistemi giudiziari vigenti negli Stati membri con l'Unione europea per dare seguito adeguato alle indagini delle autorità di contrasto degli Stati membri;
- (c) migliorare i contatti e lo scambio di informazioni e di migliori prassi tra le autorità legislative, giudiziarie e amministrative e i professionisti legali (avvocati e altri professionisti del settore giudiziario) e promuovere la formazione dei magistrati, al fine di accrescere la fiducia reciproca;
- (d) accrescere ulteriormente la fiducia reciproca al fine di garantire la tutela dei diritti delle vittime e degli imputati.

Al fine di conseguire tali obiettivi, il programma prevede quattro tipologie diverse di attività:

- azioni specifiche condotte su iniziativa della Commissione, mediante la concessione di contratti d'appalto, che coprono in particolare studi e progetti di ricerca, nonché l'elaborazione e realizzazione di progetti specifici nel settore informatico destinati a facilitare gli scambi e la diffusione di informazioni;
- sovvenzioni (sovvenzione all'azione) per progetti transnazionali specifici, di interesse per l'Unione, presentati da almeno due Stati membri o da almeno uno Stato membro e un altro paese, che può essere un paese in via di adesione o un paese candidato, e/o progetti nazionali di singoli Stati membri a determinate condizioni;
- sovvenzioni (sovvenzione di funzionamento) a sostegno delle attività di organizzazioni non governative o di altri enti che perseguono un obiettivo di interesse europeo generale nel settore della giustizia penale;
- una sovvenzione di funzionamento destinata a cofinanziare le spese sostenute per il programma di lavoro permanente della rete europea di formazione giudiziaria, finalizzato alla formazione dei magistrati.

La dotazione di bilancio totale prevista a titolo di spese operative del programma “Giustizia penale” per il periodo 2007-2013 è di **196,85** milioni di euro. Tale importo corrisponde alla somma delle dotazioni di bilancio annuali dal 2007 al 2011 approvate e agli importi iscritti nella programmazione finanziaria per il 2012 e il 2013.

La parte più consistente del sostegno finanziario è accordata alle sovvenzioni all'azione e alle sovvenzioni in generale. La percentuale destinata alle sovvenzioni è passata, in 5 anni, dal 95% al 75%. Pertanto, il tasso minimo del 65% da destinarsi alle sovvenzioni ai sensi dell'atto di base è rispettato.

1.3. CONTESTO

Il programma “Giustizia penale” è la continuazione del programma quadro sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (AGIS)² per il periodo 2003-2007, adottato dal Consiglio europeo il 22 luglio 2002.

Nel 2005, la Commissione ha proposto l’istituzione di un nuovo programma quadro³ dal titolo “Diritti fondamentali e giustizia”, per realizzare quattro obiettivi specifici tra cui quello di promuovere la cooperazione giudiziaria al fine di contribuire alla creazione di un autentico spazio di giustizia in materia penale. Si trattava della logica continuazione del programma dell’Aja (novembre 2004) che sottolineava, tra l’altro, che la creazione di un’Europa dei cittadini passa anche attraverso la creazione di uno spazio europeo di giustizia fondato sul principio del riconoscimento reciproco, in cui le frontiere fra paesi non costituiscono più un ostacolo allo svolgimento delle procedure giudiziarie e all’esecuzione delle decisioni. Il programma “Giustizia penale” doveva altresì permettere la creazione di un sistema informatizzato di scambi d’informazioni sui casellari giudiziari. La dotazione di bilancio prevista per la giustizia penale rappresentava la parte più consistente del programma quadro, vale a dire il 36%.

1.4. CONTESTO ATTUALE

Il programma quadro adottato nel 2007 è stato elaborato sulla base delle disposizioni dei trattati in vigore all’epoca, ma la sua struttura è stata concepita in modo tale da permettere una transizione senza contrasti verso la nuova architettura istituzionale a seguito dell’entrata in vigore del trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009. Pertanto, la base giuridica del programma specifico “Giustizia penale” integra l’articolo 12 sulla complementarietà che prevede, al paragrafo 1, la ricerca di sinergie e complementarietà con altri strumenti dell’Unione, tra l’altro quelli legati al programma specifico “Giustizia civile” e ai programmi generali sulla sicurezza e protezione delle libertà e sulla solidarietà e gestione dei flussi migratori.

- Dal 2007 al 2010, sono stati pubblicati 14 inviti a presentare proposte per il programma, di cui 11 si sono conclusi con una decisione di assegnazione seguita dalla firma di altrettante convenzioni. Si tratta, nella fattispecie, degli inviti degli anni 2007, 2008 e 2009⁴. Per l’anno 2010, la procedura degli inviti è tuttora in corso e non sarà quindi oggetto della presente relazione.

2. ESECUZIONE DEL PROGRAMMA

2.1. INIZIATIVE DELLA COMMISSIONE (APPALTI)

Il programma annuale di lavoro presenta una descrizione delle azioni promosse dalla Commissione e da finanziare mediante il bilancio annuale. Il programma copre iniziative diverse, quali studi, progetti di ricerca, creazione di un sistema comune informatizzato di

² Decisione 2002/630/GAI del Consiglio, GU L 203 dell’1.8.2002, pag. 5.

³ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, COM(2005) 122 del 6.4.2005.

⁴ **Le convenzioni di sovvenzioni sono firmate nell’anno che segue la pubblicazione degli inviti a progetto. Le date indicate nella presente relazione sono quelle della conclusione delle sovvenzioni di funzionamento e sovvenzioni ad azioni.**

scambi d'informazioni sui casellari giudiziari, conferenze e riunioni d'esperti, attività di analisi, di monitoraggio e di valutazione.

Dal 2007 al 2010, la Commissione ha finanziato in particolare le seguenti azioni:

- lo sviluppo del portale europeo della giustizia elettronica, delle relative campagne d'informazione e degli studi di fattibilità relativi alla giustizia elettronica europea;
- l'organizzazione (nel quadro del Forum sulla giustizia) del premio "Bilancia di cristallo". Tale premio è assegnato congiuntamente dalla Commissione europea e dal Consiglio d'Europa per scoprire e mettere in luce le pratiche innovative ed efficaci in materia di organizzazione giurisdizionale o di esecuzione delle procedure giudiziarie presso le corti e i tribunali;
- l'organizzazione e allestimento sistematico del Forum sulla giustizia⁵, creato nel 2008 al fine di disporre di un meccanismo di consultazione degli attori coinvolti in merito alle politiche e pratiche dell'UE in materia di giustizia, per promuovere le migliori prassi e accrescere la fiducia e la comprensione reciproche tra professionisti del diritto dell'Unione europea;
- studio e creazione di strumenti informatici in vista dell'interconnessione a livello europeo dei casellari giudiziari e lo scambio fra autorità giudiziarie d'informazioni sulle condanne anteriori, inclusi il sostegno alla messa a punto di programmi informatici negli Stati membri e allo sviluppo di programmi di interconnessione (applicazione di un riferimento comune), nonché una struttura di supporto interno per la Commissione. Questo copre anche tutti i progetti preparatori in vista dell'attuazione di ECRIS nel 2012.

Altri studi e seminari su temi d'attualità in campo penale sono stati oggetto di contratti fra il 2007 e il 2010.

In totale, sono stati firmati 64 contratti per un importo globale di 8,3 milioni di euro rispetto a una dotazione di bilancio prevista pari a 13,8 milioni, che rappresenta un tasso d'utilizzo del 60% degli importi previsti.

2.2. LE SOVVENZIONI (INVITO A PRESENTARE PROPOSTE)

2.2.1. – SOVVENZIONI ALL'AZIONE - INVITO GENERALE

Dal 2008 al 2010, in media 31 progetti su base annua, ossia 94 progetti in tre anni, sono stati finanziati mediante una convenzione di sovvenzione.

Il tasso globale di utilizzo della dotazione di bilancio ha raggiunto l'81,42% nel triennio, il che rappresenta un risultato piuttosto soddisfacente per un programma relativamente recente in un settore in cui gli Stati membri sono relativamente poco collaborativi. La media annuale degli importi concessi varia

⁵ Comunicazione della Commissione (COM(2008) 38 definitivo, adottato il 4.2.2008), relativa alla creazione di un Forum di discussione sulle politiche e sulle prassi dell'Unione europea nel settore della giustizia.

da 170 000 a 260 000 euro. Un terzo dei progetti finanziati ha un valore inferiore a 100 000 euro.

Le azioni hanno una durata media che va dai 18 ai 24 mesi. L'85% dei progetti del 2008 sono già conclusi e i restanti scadranno nel 2011. Per il 2009, questa percentuale è pari al 55%.

- **PER PRIORITÀ**

La tabella presentata qui di seguito è organizzata per priorità e mostra una netta concentrazione dei finanziamenti (63%) sulla priorità relativa alla cooperazione e agli scambi di buone prassi. Tuttavia, ciò non corrisponde completamente alla realtà, dato che, per la formazione dei magistrati, dovrebbero essere aggiunti gli importi concessi alla rete europea di formazione giudiziaria (per la quale si veda di seguito) che annualmente riceve un finanziamento di 800 000 euro, così da portare la partecipazione del finanziamento alla formazione giudiziaria al 23% del totale del programma.

Priorità – anno di impegno	2008		2009		2010		Totale		%
	n.	importo	n.	importo	n.	importo	n.	importo	
Formazione giudiziaria	7	1.488.060	3	307.554	7	821.574	17	2.617.188	13,59
Scambio di buone prassi / cooperazione in materia penale	25	4.722.286	19	4.225.843	20	3.259.102	64	12.207.231	63,38
Sostegno alle vittime	5	1.093.185	2	599.962	3	794.363	10	2.487.510	12,91
Scambio di informazioni			1	1.376.364	2	573.395	3	1.949.760	10,12
Totale	37	7.303.531	25	6.509.724	32	5.448.434	94	19.261.689	
Dotazione di bilancio		8.000.000		6.800.000		8.900.000		23.700.000	

- **PER TIPOLOGIA DI BENEFICIARI**

I ministeri della giustizia degli Stati membri e i dipartimenti di ricerca universitari sono i maggiori beneficiari dei progetti finanziati (83% del totale).

Tuttavia, le organizzazioni non governative rappresentano mediamente il 30% del totale dei finanziamenti concessi nel quadro di inviti a presentare progetti per sovvenzioni all'azione e di funzionamento.

- **RIPARTIZIONE GEOGRAFICA**

(1) Durante il periodo esaminato sono stati presentati in totale 160 progetti, di cui 94 sono stati approvati, il che rappresenta una percentuale piuttosto bassa (60%).

- (2) Sei Stati membri non hanno mai presentato progetti. Si tratta di Cipro, Danimarca, Irlanda, Lituania, Slovacchia e Svezia. Una valutazione approfondita dovrebbe permettere di determinare quali sono le ragioni di una tale assenza d'interesse.
- (3) Nonostante qualche tentativo, cinque Stati membri non hanno ottenuto alcun finanziamento (Finlandia, Grecia, Lussemburgo e Polonia).

Sei Stati membri sono particolarmente attivi, avendo presentato il 64% del totale delle proposte e avendo ottenuto il 68% dei progetti finanziati. Si tratta, per ordine di grandezza, di: Spagna, Regno Unito, Italia, Germania, Belgio e Paesi Bassi.

Il numero dei progetti presentati e dei progetti attribuiti appare piuttosto stabile lungo il periodo dei tre anni.

2.2.2. – SOVVENZIONI ALL’AZIONE - INVITO SPECIFICO

Durante il periodo 2008-2010 il programma ha sostenuto l’attuazione di progetti specifici legati all’interconnessione dei casellari giudiziari nazionali nell’Unione europea. Le sovvenzioni di progetto legate all’invito specifico “giustizia elettronica” lanciato nel 2010 non saranno prese in considerazione nella presente relazione dato che sono iniziate solamente nel 2011.

Il miglioramento dei meccanismi di trasmissione delle informazioni giudiziarie sulle condanne nell’Unione europea presuppone lo scambio di tali informazioni fra Stati membri il più rapidamente possibile. Ciò avviene in particolare mediante la creazione di un sistema d’informazioni informatizzato. Dal 2008 al 2010, la dotazione di bilancio destinata ai co-finanziamenti in questo specifico settore ha raggiunto un importo di 32 milioni di euro e ha avuto per obiettivo il perfezionamento dei casellari giudiziari nazionali in modo da permettere lo scambio per via elettronica con quelli di altri Stati membri.

Possono presentare progetti secondo la priorità "Interconnessione dei casellari giudiziari" solo le autorità nazionali designate ai sensi dell’articolo 1 della decisione 2005/876/GAI del Consiglio, del 21 novembre 2005, relativa allo scambio di informazioni estratte dal casellario giudiziario⁶.

Nel periodo 2007-2009, il 22% degli importi destinati ai casellari giudiziari non ha potuto essere utilizzato, con un mancato beneficio per la giustizia penale sui tre anni pari a 7 milioni di euro. Certi Stati membri (Belgio, Bulgaria e Danimarca) non hanno presentato alcun progetto in questo settore, mentre il 52% dei finanziamenti sono stati concessi a cinque Stati: Austria, Lituania, Romania, Regno Unito e Ungheria.

A partire dal 2010 questa priorità è stata inglobata nell’invito generale e non è più oggetto di un invito specifico a presentare proposte.

⁶ GU L 322 del 9 dicembre 2005, pag. 33.

2.2.3.

SOVVENZIONI DI FUNZIONAMENTO

Diversamente dalle sovvenzioni all'azione, il cui oggetto è il cofinanziamento delle azioni destinate a promuovere la realizzazione di un obiettivo nel quadro di una politica dell'Unione europea, le sovvenzioni di funzionamento mirano a cofinanziare il funzionamento di organismi o reti che perseguono uno scopo di interesse generale europeo o un obiettivo che si iscrive nel quadro di una politica dell'Unione, secondo il concetto per cui la Commissione finanzia la creazione di reti europee che operino alla promozione delle politiche dell'UE.

La sovvenzione di funzionamento è concessa per sostenere l'esistenza e il funzionamento di un organismo per un periodo equivalente al suo esercizio contabile, in cambio di talune attività proposte dall'organismo stesso nel suo programma di lavoro annuale.

- L'esperienza fra il 2007 e il 2010 mostra che questo tipo di finanziamento raccoglie solo l'interesse prevedibile del pubblico a cui è mirato. Nonostante tre inviti a progetto europei, solo 18 organizzazioni hanno potuto essere finanziate ed è stato impegnato solo il 51% dei fondi previsti.
- Va constatato che spesso gli organismi che presentano progetti e ottengono finanziamenti consecutivi sono sempre gli stessi, mentre la comparsa di nuovi beneficiari è piuttosto rara. Da questo punto di vista l'obiettivo di supporto alla creazione a tutt'oggi non può dirsi realizzato.
- Gli scarsi tassi di partecipazione e di successo sono legati alle difficoltà, per le organizzazioni partecipanti, di dimostrare una reale dimensione europea.

2.2.4.

- SOVVENZIONI ALL'AZIONE - ACCORDO QUADRO DI PARTENARIATO

Al fine di portare avanti alcuni settori prioritari del programma "Giustizia penale", i servizi della Commissione hanno deciso nel 2007 di ricorrere a convenzioni quadro di partenariato, concluse con attori chiave del settore della formazione giudiziaria interessati a una collaborazione regolare con l'istituzione nei settori individuati, nell'intento di creare un quadro di cooperazione a lungo termine. Questi partenariati necessitano che esista un interesse reciproco e obiettivi comuni della Commissione e dei partner, nonché azioni definite e concordate in maniera stabile e regolare, con una rete che raggruppa un certo numero di beneficiari.

A seguito dell'invito a presentare progetti, alcune convenzioni quadro sono state firmate con l'Accademia di diritto europeo (ERA), la Rete europea di formazione giudiziaria (REFG) e l'Istituto europeo di amministrazione pubblica (IEAP). Dette convenzioni arriveranno a scadenza nel luglio del 2011.

Dal 2007 al 2009, era stata prevista un'assegnazione a titolo di convenzioni quadro di partenariato pari a un massimo di 8,9 milioni di euro. In realtà, gli impegni totali non hanno oltrepassato i 2 milioni.

- La procedura di partenariato non apporta valore aggiunto rispetto agli inviti a presentare proposte generali. Essa non ha nemmeno permesso di creare una rete di

interlocutori chiave con la quale la Commissione potesse mantenere relazioni regolari e stabili per la realizzazione efficace della formazione giudiziaria. La formazione giudiziaria è attualmente oggetto di una valutazione distinta che dovrà permettere di determinare quali siano gli strumenti e le modalità di funzionamento più appropriati.

2.2.5. SOVVENZIONI AGLI ORGANISMI IN SITUAZIONE DI MONOPOLIO

Alla luce dell'esperienza tratta dal programma di scambi per le autorità giudiziarie nel 2004, 2005 (progetto pilota) e 2006 (azione preparatoria), nonché dalla collaborazione con la rete europea di formazione giudiziaria (REFG), sino ad allora responsabile dell'organizzazione degli scambi e incontri fra istituti di formazione dei magistrati, il Consiglio ha deciso di iscrivere la REFG nell'atto di base del programma "Giustizia penale". Ai sensi dell'articolo 4, lettera d), una sovvenzione di funzionamento può essere attribuita per cofinanziare le spese sostenute per il programma di lavoro permanente della rete europea di formazione giudiziaria, finalizzato alla formazione dei magistrati.

La REFG è un'associazione internazionale senza scopo di lucro (aisbl) di diritto belga creata nel 2000 che raggruppa la maggior parte delle scuole di magistratura europee responsabili della formazione di giudici e procuratori. A tutt'oggi, la REFG riunisce le autorità incaricate della formazione giudiziaria nei 27 Stati membri.

La sovvenzione è concessa in seguito alla domanda presentata dalla REFG e previa verifica che l'organizzazione rispetti i criteri di esclusione e che la sua proposta sia adeguata all'obiettivo di formazione giudiziaria perseguito dal programma "Giustizia penale". La sovvenzione è formalizzata dalla firma di una convenzione di sovvenzione.

Le caratteristiche dei programmi di scambio sono due – gli scambi di magistrati destinati ad approfondire la conoscenza reciproca delle pratiche giudiziarie, e il senso di appartenenza a uno spazio giudiziario comune.

Rispetto a un importo massimo previsto dal bilancio annuale di 9,5 milioni di euro, dal 2007 al 2010 la REFG ha ricevuto un importo pari a 7 152 071,31 di euro, ovvero il 75% dei fondi stanziati. Dal 2007, 667 giudici e procuratori hanno potuto beneficiare dei programmi di scambio a breve e lungo termine.

3. RISULTATI DELLA VALUTAZIONE

3.1. PERTINENZA

In che misura gli obiettivi del programma corrispondono ai bisogni da soddisfare e ai problemi da risolvere?

La valutazione intermedia rivela che il programma ha contribuito alla creazione e al consolidamento di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia europeo, mediante la promozione di cooperazioni concrete in materia di giustizia penale, sulla base del riconoscimento reciproco.

Le attività finanziate favoriscono gli scambi sistematici di informazioni per via elettronica, rafforzano la formazione giudiziaria transfrontaliera per i professionisti del

settore penale, incoraggiano la divulgazione delle buone prassi fra Stati membri e promuovono il sostegno alle vittime.

Il numero di richieste di finanziamento all'azione è in costante aumento, il che dimostra un interesse crescente per il programma, che non ha certamente [ancora] raggiunto la sua dimensione ottimale. In realtà alcuni paesi sono poco o affatto rappresentati e offrono un potenziale di sviluppo importante. Resta da fare un'attività di promozione del programma e di predisposizione di strumenti per sostenere il miglioramento della qualità delle proposte. Nell'aprile 2010 è stata organizzata una giornata d'informazione che ha riunito circa 100 partecipanti.

Dopo 3 anni di esecuzione, va constatato che le sovvenzioni di funzionamento e gli accordi di partenariato non raccolgono il successo sperato, il che rimette in discussione la loro pertinenza e adeguatezza rispetto agli obiettivi prefissati.

Nel caso delle sovvenzioni di funzionamento, ciò è dovuto al fatto che, a differenza di una sovvenzione all'azione che serve a cofinanziare un'azione puntuale su un periodo e con una dotazione di bilancio a essa specifici, indipendentemente dalle altre attività dell'organismo richiedente, la sovvenzione al funzionamento finanzia i costi operativi dell'organismo. Dal punto di vista finanziario, è quindi indispensabile che, ai fini del monitoraggio e del controllo di queste due operazioni sovvenzionate in maniera distinta (programma di lavoro da un lato, azione dall'altro), l'organismo sia dotato di strumenti di gestione e contabili che gli permettano di gestire una tale situazione in maniera affidabile e controllabile; i costi sostenuti da parte del beneficiario nel realizzare le sue diverse attività dovranno essere attribuiti secondo la loro destinazione, ovvero al bilancio di funzionamento o al bilancio dell'azione specifica.

Occorre ricercare sinergie con gli altri programmi che promuovono attività simili (Giustizia civile, Prevenzione e lotta contro il crimine, DAPHNE).

3.2. EFFICACIA

3.3. In che misura gli obiettivi del programma sono stati raggiunti?

Durante il periodo esaminato, la proporzione fra il numero di progetti finanziati e la dotazione di bilancio non è stata soddisfacente. Tuttavia, questa tendenza si è invertita nel 2010, dato che le richieste di finanziamento all'azione sono raddoppiate rispetto al 2009. Questa limitata efficacia del programma è dovuta a numerosi fattori:

una scarsa conoscenza del programma, una percentuale d'intervento considerata troppo bassa e che richiede un livello di cofinanziamento troppo elevato, un'eccessiva complessità nell'esecuzione, fonte d'incertezza giuridica e di ritardi di gestione.

La recente evoluzione positiva del numero di richieste di finanziamento è indubbiamente il risultato di campagne di sensibilizzazione realizzate dalla Commissione nel 2009 e 2010 per far conoscere il programma negli Stati membri.

Può essere anche dovuta a migliori condizioni di finanziamento (un prefinanziamento che è passato dal 70% all'80% e una necessità di cofinanziamento ridotta dal 30% al 20% e addirittura al 10% nel caso particolare dell'invito a presentare proposte per la Giustizia elettronica nel 2010).

L'introduzione di un nuovo sistema elettronico di registrazione e valutazione delle proposte on line (PRIAMOS) ha fortemente facilitato l'accesso al programma e ha accelerato la procedura di valutazione.

3.4. EFFICIENZA – RAPPORTO COSTI/EFFICACIA

I risultati sono stati ottenuti a un costo ragionevole?

Durante il periodo esaminato sono stati conclusi in totale 11 progetti e sono state concesse 155 sovvenzioni, cioè una media di 14 sovvenzioni per invito a presentare progetti. Questo tasso “di efficacia” è basso rispetto ad altri programmi di portata equivalente. Ad esempio, il programma DAPHNE ha finanziato 43 progetti nel 2009 pubblicando un solo invito a presentare proposte che copre due esercizi di bilancio.

Il periodo di perfezionamento dei contratti, che va dalla presa di decisione sull'assegnazione da parte dell'ordinatore all'entrata in vigore delle convenzioni è lungo (in media 5/6 mesi) se paragonato ad altri programmi.

La media delle sovvenzioni individuali durante il periodo analizzato è stata di 380 000 euro per le sovvenzioni all'azione e di 128 000 euro per le sovvenzioni di funzionamento. In futuro, questa media piuttosto bassa dovrebbe aumentare conseguentemente alla crescita della parte di finanziamento a favore di progetti informatici onerosi per il miglioramento degli scambi di informazioni fra Stati membri.

3.5. DURABILITÀ E IMPATTO

Quali sono gli effetti a lungo termine di questo programma e sono essi duraturi?

Il programma “Giustizia penale” è recente ed è difficile misurare il suo impatto sul lungo periodo. Tuttavia, ha permesso di mettere in atto e rafforzare l'azione di certi attori fondamentali nel campo della giustizia penale europea e in particolare la Rete europea di formazione giudiziaria. Esso ha anche permesso agli Stati membri di finanziare una parte dei costi legati all'interconnessione dei registri e casellari giudiziari favorendo così una cooperazione più a lungo termine. La messa in rete del portale della giustizia elettronica e lo sforzo costante di aggiornamento favorisce e arricchisce uno spazio giudiziario europeo in costruzione.

Gli obiettivi, gli attori e le tipologie di azioni finanziate dal programma “Giustizia penale” sono alquanto simili a quelli del programma “Giustizia civile”⁷, cosa che può portare a sovrapposizioni, competizioni inutili fra i due programmi e rischi di disparità di trattamento. La soppressione del terzo pilastro sarà senza dubbio di aiuto per una migliore leggibilità del programma. Ormai non è più necessario separare i programmi di giustizia civile e giustizia penale nell'ambito di basi giuridiche distinte.

Gli effetti sperati sono una maggior cooperazione giudiziaria fra i diversi attori del programma. I progetti che favoriscono un partenariato fra almeno due Stati membri hanno questo obiettivo. La ricerca di partenariato deve essere rafforzata da azioni

⁷ Decisione n. 1149/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 settembre 2007, GU L 257, pag. 16.

concrete da parte della Commissione, attraverso una migliore presentazione del sito internet, un suo più rapido aggiornamento e pubblicazioni regolari delle novità sul programma.

3.6. COERENZA

In che misura i progetti finanziati permettono alla Commissione di realizzare gli obiettivi della sua politica in materia di giustizia ?

La Commissione si adopera affinché le proposte selezionate siano conformi alle priorità presentate nel programma annuale di lavoro. Ciononostante, non si è ancora giunti a sistematizzare il legame di ciascun progetto e/o appalto con la priorità per la quale riceve un sostegno finanziario. Il monitoraggio di questo adeguamento dovrebbe essere perfezionato per consentire, tra l'altro, di definire meglio le priorità dei programmi annuali di lavoro futuro e di valutare in modo più consoni gli apporti finanziari a loro dedicati. In quest'ottica, il sistema di registrazione e di valutazione [delle domande] on line PRIAMOS potrebbe essere sfruttato meglio come strumento statistico, dato che permette di valutare il livello di risposta su base delle priorità.

3.7. VALORE AGGIUNTO EUROPEO

In che misura il programma e i progetti finanziati presentano un valore aggiunto rispetto a quello rappresentato da interventi nazionali negli Stati membri in questo campo?

Il “bisogno d'Europa” nel settore della giustizia penale non era evidente al momento della redazione dell'atto di base, ma tende ad affermarsi. Il numero di organizzazioni che partecipano al programma è in aumento e la partecipazione di ONG è costante. Nel campo specifico della giustizia penale, il concetto di valore aggiunto europeo resta ancora indefinito e il livello d'intervento adeguato da parte dell'Unione europea è difficile da stabilire. Queste due nozioni richiedono un dibattito più ampio fra le diverse parti interessate.

Il valore aggiunto europeo fa parte dei criteri di assegnazione delle proposte, ma la sua interpretazione non è armonizzata fra i vari programmi della Direzione generale Giustizia. Ad esempio, i programmi DAPHNE⁸, Diritti fondamentali⁹ e Giustizia civile richiedono di fornire la prova di una presenza attiva in un numero importante di paesi per poter ottenere una sovvenzione di funzionamento, diversamente da quanto accade per il programma “Giustizia penale”.

L'importanza del valore aggiunto europeo al momento della valutazione dei criteri di assegnazione è scarsa (15% del totale) e potrebbe essere rafforzata.

Uno dei criteri di ammissibilità prevede esplicitamente che le proposte devono essere presentate da almeno due Stati membri o da almeno uno Stato membro e un altro paese che può essere un paese in via di adesione o candidato. L'idea sottostante è di favorire i partenariati, la cooperazione transfrontaliera, lo scambio di buone prassi. Circa l'80%

⁸ Decisione 779/2007 del 20.6.2007.

⁹ Decisione 2007/252/GAI del 19.4.2007.

degli importi stanziati vanno a progetti transnazionali. Il programma ammette anche i progetti detti nazionali a determinate condizioni, ma è chiaro che qualunque progetto deve presentare una dimensione europea.

4. CONCLUSIONI

Dalla sua istituzione nel 2007, il programma “Giustizia penale” ha permesso di finanziare 155 progetti e 64 contratti. Le conclusioni tratte nella valutazione del programma sono di proseguire con questi finanziamenti, nella misura in cui le azioni finanziate affrontano problemi reali precisi e rappresentano un contributo positivo e complementare alle misure nazionali poste in essere in questo campo.

Essa ha tuttavia individuato anche diversi punti deboli, che devono essere affrontati se si vuole che le azioni europee siano ancora più incisive.

Un’attuazione separata di questi programmi implica che essi non sfruttano al massimo le reali sinergie e possono anche creare inutili sovrapposizioni.

Con l’obiettivo di promuovere la cooperazione giudiziaria, il programma dovrebbe raggruppare le misure dirette a sostenere la cooperazione in materia civile e penale per garantire un migliore coordinamento fra questi due settori del diritto, specie alla luce dell’entrata in vigore del trattato di Lisbona nel dicembre 2009, che ha abolito la struttura a pilastri. Una maggior convergenza potrebbe essere prospettata con altri programmi della Direzione generale Giustizia, in particolare i programmi DAPHNE e Diritti fondamentali.

Non è dimostrato che il programma sia lo strumento più adatto per sostenere i progetti finalizzati all’acquisto di attrezzature in vista dell’interconnessione fra i casellari giudiziari. Tenuto conto del loro elevato costo e del carattere nazionale, questo tipo di progetti potrebbe essere coperto in modo più adeguato dai fondi strutturali.

Dai commenti di questa relazione si può quindi formulare la seguente serie di raccomandazioni:

4.1. DEFINIZIONE DELLE PRIORITÀ

Il monitoraggio delle priorità annuali sarà migliorato, grazie ad un uso rafforzato del sistema di registrazione e valutazione delle domande on line PRIAMOS, che permette di classificare le proposte per priorità e d’identificare quindi i bisogni locali concreti. Questi dati statistici potranno essere utilizzati come strumento a supporto della definizione delle priorità annuali.

4.2. VALORE AGGIUNTO EUROPEO

Lo studio ha messo in evidenza l’esistenza di un numero crescente di progetti a valore aggiunto europeo nel campo della giustizia penale. Tuttavia, questo resta uno dei criteri più difficili da soddisfare per le organizzazioni partecipanti. La sua interpretazione non è univoca in seno alla Direzione generale Giustizia e la sua importanza rispetto agli altri criteri di assegnazione è scarsa (15%).

La Commissione intende favorire un dibattito per definire meglio questo criterio, così come il livello adeguato del suo intervento rispetto agli strumenti di finanziamento nazionali. Si potrebbe ipotizzare di rafforzare l'importanza del criterio relativo al valore aggiunto europeo nella procedura di selezione.

4.3. SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE

Al fine di incrementare l'efficacia dei programmi, senza incidere sulle risorse umane, la Commissione intende continuare nella sua opera di armonizzazione e semplificazione delle linee guida (aggiornamento annuale della guida pratica dei richiedenti), dei formulari di domanda di sovvenzione e dei criteri di valutazione.

I calendari previsionali degli inviti devono essere presentati con anticipo sufficiente e la Commissione deve assicurare che tutte le scadenze previste siano rispettate.

D'altro canto, i richiedenti le sovvenzioni devono essere informati per tempo e in modo chiaro sulle procedure vigenti e deve essere loro concesso un termine sufficiente per preparare la loro proposta.

Al fine di incrementare il numero di proposte finanziate per ciascun invito a presentare progetti, la Commissione provvederà a pubblicare un solo invito a progetto all'azione ogni due anni.

Sarà prevista l'abolizione delle sovvenzioni al funzionamento che non hanno dato prova della loro efficacia.

In un'ottica di economia di scala, la Commissione cercherà di riorientare il proprio supporto finanziario verso progetti di portata maggiore.

Per garantire una maggiore armonizzazione con altri programmi della Direzione generale Giustizia e una maggiore efficacia di gestione, verrà privilegiata l'esternalizzazione di alcune competenze (ad esempio, valutazione dei criteri di assegnazione).

4.4. PUBBLICITÀ E VISIBILITÀ DEL PROGRAMMA

Il sito internet del programma deve essere migliorato per garantire una maggior visibilità, specie mediante messaggi di segnalazione verso i partner naturali del programma (precedenti beneficiari, membri del comitato programma, reti attive, ecc.), in modo da diffondere meglio i risultati degli inviti, i nuovi inviti a presentare proposte e l'elenco delle organizzazioni che possono divenire partner di progetti.

Dovrà essere fatto uno sforzo specifico (ad esempio, giornate d'informazione, risposte a domande frequenti, ecc.) verso gli Stati sotto-rappresentati nel programma (CY, DK, IR, LT, SK, S, EE, FI, GR, LU e PL), per permettere di migliorare la conoscenza del programma e la qualità delle proposte.

Affinché si possa creare e consolidare una "società civile del diritto penale", questo sforzo di sensibilizzazione sarà concentrato verso le ONG il cui tasso di partecipazione al programma è insufficiente.

Sarà previsto un avvicinamento con gli altri programmi della Direzione generale Giustizia al fine di garantire una massa critica maggiore e quindi una migliore visibilità.

Saranno previsti altri tipi di cooperazione attraverso partenariati o gestioni congiunte con organismi che beneficiano di una reputazione consolidata nel settore di attività, quali il Consiglio d'Europa, l'OCSE, ecc.