



Consiglio  
dell'Unione europea

**Bruxelles, 8 marzo 2017  
(OR. en)**

**7084/17**

**JAI 210  
COPEN 71  
DROIPEN 25  
FIN 179**

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	7 marzo 2017
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2017) 115 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO Relazione sulla valutazione ex post del programma "Giustizia penale" (2007-2013)

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2017) 115 final.

All.: COM(2017) 115 final



Bruxelles, 7.3.2017  
COM(2017) 115 final

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

**Relazione sulla valutazione ex post del programma “Giustizia penale” (2007-2013)**

## INDICE

1	INTRODUZIONE .....	3
1.1	OBIETTIVO DELLA RELAZIONE .....	3
1.2	METODOLOGIA E FONTI DI INFORMAZIONI.....	3
1.3	PANORAMICA DEL PROGRAMMA .....	3
2	RISULTATI DELLA VALUTAZIONE .....	8
2.1	PERTINENZA DEL PROGRAMMA.....	8
2.2	COERENZA E COMPLEMENTARIETÀ .....	11
2.3	EFFICACIA.....	13
2.4	SOSTENIBILITÀ E TRASFERIBILITÀ .....	17
2.5	EFFICIENZA E MARGINE DI SEMPLIFICAZIONE.....	19
2.6	VALORE AGGIUNTO EUROPEO .....	24
3	CONCLUSIONI .....	28

# 1 INTRODUZIONE

## 1.1 OBIETTIVO DELLA RELAZIONE

La decisione che istituisce il programma «Giustizia penale» (JPEN) richiede alla Commissione di presentare una valutazione *ex-post* relativa al periodo 2007-2013<sup>1</sup>. Tale valutazione *ex-post*<sup>2</sup> è stata redatta da un valutatore esterno indipendente con il supporto dei servizi della Commissione.

La presente relazione si basa su tale valutazione. La relazione è strutturata sulla base dei criteri di valutazione principali e delle domande corrispondenti. Questi includono pertinenza, coerenza e complementarità, efficacia, impatto e sostenibilità, efficienza e margine di semplificazione, e valore aggiunto europeo.

## 1.2 METODOLOGIA E FONTI DI INFORMAZIONI

La presente valutazione finale del programma JPEN si basa sui seguenti documenti:

- esame approfondito della documentazione disponibile relativamente alle 284 sovvenzioni per azioni (AG) e alle 50 sovvenzioni di funzionamento (OG) finanziate dal programma Giustizia penale 2007-2013;
- esame della documentazione di programma, compresa la decisione di istituzione del programma i programmi di lavoro attuali e l'invito a presentare proposte sia per le sovvenzioni, sia per i contratti di appalto pubblico;
- esame dei documenti politici dell'UE, delle decisioni di istituzione dei programmi dell'UE correlati, ecc.;
- analisi quantitativa dei 334 progetti JPEN (sovvenzioni per azioni e sovvenzioni di funzionamento);
- analisi di 97 risposte al sondaggio online fornite dai beneficiari delle sovvenzioni;
- trascrizione di 33 interviste di follow-up ai coordinatori di progetti / organizzazioni beneficiari di sovvenzioni nell'ambito del programma JPEN nel periodo 2007-2013 che hanno altresì risposto al sondaggio online;
- interviste a funzionari della Commissione coinvolti nel programma.

## 1.3 PANORAMICA DEL PROGRAMMA

Il programma JPEN è stato istituito con decisione n.2007/126/GAI del Consiglio, del 12 febbraio 2007, quale parte del programma generale su diritti fondamentali e giustizia. Il programma è stato attuato per sette anni nel periodo 2007-2013. Si tratta della prosecuzione del programma quadro sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (AGIS)(2003-2007).

JPEN ha perseguito uno dei quattro obiettivi del programma generale su diritti fondamentali e giustizia, ovvero la necessità di promuovere la cooperazione giudiziaria e creare un autentico spazio europeo di giustizia in materia penale, basato sul riconoscimento e sulla fiducia reciproci. È stato altresì concepito per creare un sistema informatizzato di scambio di informazioni sui casellari giudiziari.

Il programma JPEN persegue i seguenti cinque obiettivi generali, riportati all'articolo 2 della decisione:

<sup>1</sup> L'articolo 16, paragrafo 3, lettera d), della decisione n. 2007/126/GAI del Consiglio del 12 febbraio 2007, che istituisce per il periodo 2007-2013 il programma specifico «Giustizia penale», quale parte del programma generale su diritti fondamentali e giustizia. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007D0126&from=IT>

<sup>2</sup> La relazione di valutazione *ex-post* del valutatore esterno è consultabile al seguente link: Relazione principale: [http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jpen\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf), allegati: [http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jpen\\_annex\\_1\\_quantitative\\_analysis.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_annex_1_quantitative_analysis.pdf), [http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jpen\\_annex\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_annex_2.pdf)

La relazione intermedia di valutazione del valutatore esterno è consultabile al seguente link: [http://ec.europa.eu/justice/funding/jpen/interim\\_evaluation\\_report\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/funding/jpen/interim_evaluation_report_2011_en.pdf)

- 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;
- promuovere la compatibilità delle normative applicabili negli Stati membri nella misura necessaria per migliorare la cooperazione giudiziaria;
- 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;
- 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 coinvolti nei lavori giudiziari) e promuovere la formazione dei magistrati, al fine di accrescere la fiducia reciproca;
- accrescere ulteriormente la fiducia reciproca, al fine di garantire la tutela dei diritti delle vittime e degli imputati.

Il programma JPEN persegue i seguenti obiettivi specifici, elencati all'articolo 3 della decisione:

- promuovere la cooperazione giudiziaria in materia penale;
- migliorare la conoscenza reciproca dei sistemi giuridici e giudiziari degli Stati membri in materia penale e promuovere e potenziare la creazione di reti, la cooperazione reciproca, lo scambio e la diffusione delle informazioni, dell'esperienza e delle migliori prassi;
- assicurare che gli strumenti dell'Unione nei settori della cooperazione giudiziaria in materia penale trovino regolare attuazione, siano concretamente e correttamente applicati nonché valutati;
- migliorare le informazioni sui sistemi giuridici degli Stati membri e l'accesso alla giustizia;
- promuovere la formazione in diritto comunitario e dell'Unione per i magistrati, gli avvocati e gli altri professionisti coinvolti nei lavori giudiziari;
- valutare le condizioni generali necessarie per sviluppare la fiducia reciproca;
- sviluppare e realizzare un sistema informatizzato di scambio di informazioni sui casellari giudiziari e sostenere gli studi per istituire altri tipi di scambio di informazioni.

Per raggiungere tali obiettivi, il programma ha finanziato attività attraverso una delle tre seguenti forme di sostegno finanziario: sovvenzioni per azioni; sovvenzioni di funzionamento; e contratti di appalto pubblico<sup>3</sup>.

Le sovvenzioni per azioni sono state concesse a progetti transnazionali specifici di interesse per l'intera Unione europea; progetti nazionali che preparino o integrino progetti transnazionali o azioni dell'Unione; progetti nazionali che contribuiscano a elaborare metodi e/o tecnologie innovativi con un potenziale di trasferibilità.

Le sovvenzioni di funzionamento sono state concesse a sostegno alle attività di organizzazioni non governative o di altri enti che perseguono un obiettivo di interesse europeo generale nel settore della giustizia penale; o per cofinanziare le spese sostenute per il programma di lavoro permanente in materia di formazione giudiziaria della rete europea di formazione giudiziaria (EJTN)<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Articolo 7 della decisione n. 2007/126/GAI del 12 febbraio 2007 del Consiglio, che istituisce per il periodo 2007-2013 il programma specifico «Giustizia penale», quale parte del programma generale su diritti fondamentali e giustizia, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007D0126&from=IT>

<sup>4</sup> Articolo 6 della decisione n. 2007/126/GAI del 12 febbraio 2007 del Consiglio, che istituisce per il periodo 2007-2013 il programma specifico «Giustizia penale», quale parte del programma generale su diritti fondamentali e giustizia, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007D0126&from=IT>

La Commissione ha fatto altresì ricorso al programma JPEN per finanziare azioni specifiche di rilevanza per la Commissione tramite procedura di appalto pubblico. Tali azioni comprendono studi, ricerca, nonché la creazione e l'attuazione di specifici progetti in ambito informatico volti a facilitare lo scambio e la diffusione delle informazioni.

Il programma di lavoro annuale del 2010 ha contemplato sovvenzioni per azioni specifiche per cofinanziare progetti europei di giustizia elettronica. Nel 2013 è stato pubblicato uno specifico invito a presentare proposte in materia di formazione giudiziaria.

Il programma era diretto a sostenere i seguenti gruppi di destinatari: operatori della giustizia, rappresentanti dei servizi di assistenza alle vittime e altri professionisti coinvolti nei lavori giudiziari, autorità nazionali e cittadini dell'Unione in generale.

Il bilancio complessivo previsto per JPEN per il periodo compreso tra gennaio 2007 e dicembre 2013 era pari a 196 milioni di EUR (cfr. Tabella 1-1 Ripartizione di bilancio prevista per JPEN 2007-2013)<sup>5</sup>.

**Tabella 1-1 Ripartizione di bilancio prevista per JPEN 2007-2013**

	Sovvenzioni per azioni	Sovvenzioni di funzionamento <sup>6</sup>	Appalti	Totale
	Valore (EUR)	Valore (EUR)	Valore (EUR)	Valore (EUR)
2007	22 000 000	5 900 000	1 300 000	29 200 000
2008	18 800 000	6 000 000	5 000 000	29 800 000
2009	14 900 000	8 500 000	7 000 000	30 400 000
2010	17 000 000	5 000 000	4 000 000	26 000 000
2011	14 500 000	6 500 000	6 000 000	26 500 000
2012	13 450 000	7 500 000	6 000 000	26 950 000
2013	15 210 000	7 660 000	4 640 000	27 510 000
<b>Totale</b>	<b>114 860 000</b>	<b>49 560 000</b>	<b>31 940 000</b>	<b>196 360 000</b>

Fonte: Programma JPEN — Programmi di lavoro annuali (2007-2013)

La maggior parte delle risorse finanziarie del bilancio JPEN sono state stanziare per sovvenzioni per azioni (64%). Le sovvenzioni di funzionamento destinate a cofinanziare il programma di lavoro annuale delle ONG e le spese connesse con il programma di lavoro permanente della rete europea di formazione giudiziaria (EJTN) sono state pari al 20% del bilancio totale di programma. Le risorse rimanenti del bilancio sono state stanziare per contratti di appalto pubblico<sup>7</sup>.

Come illustrato sopra, i finanziamenti IJPEN sono stati resi disponibili sotto forma di sovvenzioni per azioni e sovvenzioni di funzionamento, accordi quadro di partenariato e contratti di appalto pubblico. La

Tabella 1-2 riporta in sintesi il numero di diverse azioni finanziate in ogni anno di attuazione del programma. Gli inviti a presentare proposte per le sovvenzioni per azioni e le sovvenzioni di funzionamento sono stati suddivisi tra gli anni 2011 e 2012.

<sup>5</sup> Ai sensi dell'articolo 13 della decisione n. 2007/126/GAI del 12 febbraio 2007 del Consiglio, che istituisce per il periodo 2007-2013 il programma specifico «Giustizia penale», quale parte del programma generale su diritti fondamentali e giustizia, «le risorse di bilancio destinate alle azioni previste nel programma sono iscritte negli stanziamenti annuali del bilancio generale dell'Unione europea. L'autorità di bilancio autorizza gli stanziamenti annuali disponibili per ciascun esercizio entro i limiti del quadro finanziario.»

<sup>6</sup> Le dotazioni relative alle sovvenzioni di funzionamento comprendono altresì le risorse stanziare per i monopoli e gli accordi quadro di partenariato.

<sup>7</sup> Valutazione *ex-post* di cinque programmi attuati nell'ambito della prospettiva finanziaria 2007-2013. Valutazione specifica di programma: Programma «Giustizia penale» (JPEN), ICF, 28 luglio 2015, pag. 2

[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jpen\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf)

**Tabella 1-2 Numero di azioni finanziate per anno**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012	2013	TOTALE
<b>Sovvenzioni per azioni</b>	56	41	32	49	53	-	-	49	280
<b>Sovvenzioni per azioni specifiche</b>	-	-	2	-	2	-	-	-	4
<b>Sovvenzioni di funzionamento</b>	5	7	13	8	-	10	7	7	50
<b>TOTALE</b>	<b>61</b>	<b>48</b>	<b>47</b>	<b>57</b>	<b>55</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>56</b>	<b>334</b>

**Nota:** i valori riportati nella tabella differiscono dal numero di progetti analizzati ai fini della presente valutazione a causa della mancata disponibilità della documentazione per tutti i progetti.

I progetti JPEN sono stati gestiti essenzialmente da autorità nazionali, quali ministeri della giustizia/degli interni (22% di tutte le organizzazioni capofila), seguiti da ONG/piattaforme/reti nazionali (18%), reti/piattaforme/forum europei (17%) e altri istituti di istruzione/formazione (10%).

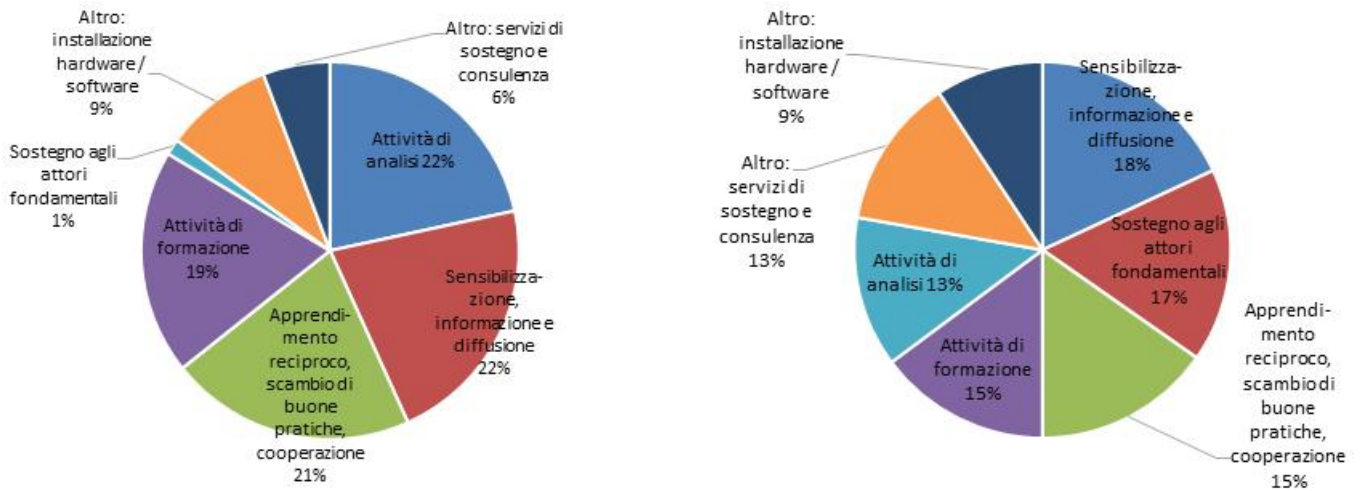
Ciò è in linea con quanto stabilito dalla decisione di istituzione in base alla quale le organizzazioni hanno accesso al programma.

Le sovvenzioni per azioni sono state concesse a organizzazioni che operano in partenariato. La composizione dei partenariati evidenzia che fra i partner figuravano prevalentemente ONG nazionali, seguite da piattaforme e reti nazionali, università e autorità nazionali. Tali partner hanno rappresentato rispettivamente il 19%, il 16% e il 15% del totale. La decisione di istituzione non indica in modo specifico la composizione dei partenariati<sup>8</sup>.

La Figura 1-1 in basso illustra le principali tipologie di attività finanziate con sovvenzioni per azioni (a sinistra) e sovvenzioni di funzionamento (a destra) del programma JPEN. Gran parte dei progetti finanziati attraverso sovvenzioni si sono incentrati su attività di sensibilizzazione, informazione e diffusione (22%); successivamente, attività analitiche (22%); attività di apprendimento reciproco, scambio di buone pratiche e cooperazione (21%); e attività di formazione (19%).

Le principali attività attuate grazie alle sovvenzioni di funzionamento hanno riguardato attività di sensibilizzazione, informazione e diffusione (18%); successivamente, sostegno agli attori fondamentali (17%); attività di apprendimento reciproco, scambio di buone pratiche e cooperazione (15%); e attività di formazione (15%).

<sup>8</sup> Ibid., pag. 4



**Figura 1-1 Sovvenzioni per azioni JPEN per attività principale (sinistra) e sovvenzioni di funzionamento JPEN per attività principale (destra)**

I contratti di appalto pubblico si sono incentrati su tre attività principali come gli studi; l'organizzazione di eventi e incontri; e la fornitura di servizi informatici.

Una procedura di appalto pubblico è stata altresì indetta per la manutenzione del portale e-Justice. Il ricorso alle procedure di appalto pubblico per i servizi ha riguardato altresì l'assistenza degli esperti nell'ambito del meccanismo di cooperazione e di verifica per la Romania e la Bulgaria<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Ibid., pag. 4



## 2 RISULTATI DELLA VALUTAZIONE

### 2.1 PERTINENZA DEL PROGRAMMA

La pertinenza di un programma viene valutata sulla base della misura in cui le sue azioni consentono di perseguire logicamente i suoi obiettivi e rispondere alle esigenze politiche più ampie dell'UE e dei destinatari.

L'analisi degli obiettivi e delle priorità del programma evidenzia che sebbene essi fossero notevolmente specifici, raggiungibili e realistici, non erano misurabili o (in gran parte dei casi) legati a scadenze precise. Gli inviti a presentare proposte hanno fornito sempre maggiori dettagli relativamente alle loro aspettative in termini di progetti finanziati (in relazione alle diverse priorità). Gli obiettivi di gran parte degli ambiti prioritari erano in linea con quelli dell'UE, in particolare nell'ultima metà del programma<sup>10</sup>.

La pertinenza rispetto a questi obiettivi e alle priorità più generali dell'Unione europea ha rappresentato un criterio fondamentale in ogni bando di sovvenzioni per azioni e di funzionamento. La valutazione degli obiettivi operativi dei beneficiari delle sovvenzioni per azioni e delle sovvenzioni di funzionamento evidenzia che vi è allineamento tra gli obiettivi operativi del progetto e gli obiettivi del programma. Inoltre, dall'analisi delle sovvenzioni per azioni e delle sovvenzioni di funzionamento emerge che tutte le azioni finanziate attraverso sovvenzioni per azioni e gran parte di quelle finanziate con sovvenzioni di funzionamento erano chiaramente in linea con le priorità del programma<sup>11</sup>.

Le tipologie di attività contemplate dal programma sono state altresì molto pertinenti agli obiettivi del programma stesso e in linea con il disposto dell'articolo 4 («azioni ammissibili») della decisione n. 2007/126/GAI del Consiglio sul programma JPEN. Numerose azioni selezionate per la concessione di sovvenzioni o nell'ambito di contratti di appalto pubblico nel periodo compreso tra il 2007 e il 2013 sono rientrate nelle seguenti categorie:

- *attività di formazione*, principalmente rivolte alla magistratura e alle professioni legali;
- *apprendimento reciproco/scambi* tra autorità/organizzazioni negli Stati membri (ad es. attraverso simposi, seminari e diffusione di buone pratiche);
- *sviluppo e/o installazione di hardware/software* per facilitare i procedimenti giudiziari e accedere alle informazioni giudiziarie a livello dell'UE e/o nazionale (portale e-Justice);
- *servizi di sostegno e consulenza* (compresi siti web informativi e di consulenza);
- *attività di ricerca e analisi* che hanno esaminato l'applicazione del diritto dell'Unione europea negli Stati membri o mappato i quadri normativi nazionali al fine di valutare la loro compatibilità con la legislazione dell'UE. Tali attività sono state altresì incentrate sulla ricerca di metodi per l'applicazione di forme di giustizia (ad es., giustizia riparatoria o alternative alla detenzione) e/o analizzato gli ostacoli che si frappongono all'accesso alla giustizia nell'UE. Alcune attività hanno previsto valutazioni degli ostacoli all'attuazione del diritto dell'Unione europea e alla fiducia reciproca<sup>12</sup>.

Inoltre, le sovvenzioni sono state concesse a molte tra le principali organizzazioni coinvolte nella promozione di uno spazio europeo di giustizia comune. Ad esempio, le sovvenzioni sono andate alle principali reti e ONG europee attive in settori, quali formazione (ad es., Rete europea di formazione giudiziaria, *European Justice Training Network* — EJTN); libertà vigilata (Confederazione europea per la libertà vigilata, *Confederation of European Probation* — CEP); diritti legali (Centro europeo di consulenza per i diritti legali, *Advice on Individual Rights in Europe* — AIRE); sostegno alle vittime

<sup>10</sup> Ibid., pag. 5.

<sup>11</sup> Ibid., pag. 7.

<sup>12</sup> Ad esempio, un progetto che ha previsto l'istituzione di un gruppo consultivo di esperti legali («Legal Experts Advisory Panel») ha discusso degli ostacoli che si frappongono alla cooperazione in ambito giudiziario/alla fiducia reciproca nell'UE e proposto miglioramenti in merito.

(*Victim Support Europe* — VSE); protezione di sospetti e imputati (*Fair Trials*); e giustizia riparatoria (Forum europeo di giustizia riparatoria, *European Forum for Restorative Justice* — EFRJ)<sup>13</sup>.

Il programma JPEN è stato incentrato sulla promozione della cooperazione giudiziaria e della fiducia reciproca (perseguendo l'obiettivo di creare un autentico spazio europeo di giustizia) e un suo aspetto fondamentale è stato il coinvolgimento di partner e beneficiari finali provenienti da diversi Stati membri dell'UE. JPEN ha altresì previsto azioni nazionali (40 su 284 sovvenzioni per azioni, cfr. in basso, 2.6.2 Valore aggiunto per l'UE e i beneficiari delle sovvenzioni). Tali azioni sono state pertinenti per il programma.

### **2.1.1 Priorità definite negli inviti a presentare proposte e nelle azioni selezionate e loro pertinenza con le politiche**

I principali strumenti legislativi utilizzati, introdotti nel periodo in oggetto, hanno incluso strumenti in grado di assicurare il *riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie degli Stati membri*; strumenti che prevedono misure *alternative alla detenzione*; strumenti in grado di promuovere la *cooperazione giudiziaria nella messa a disposizione di prove* ad altri Stati membri; strumenti che introducono disposizioni sui *diritti procedurali*; e strumenti di *sostegno delle vittime e garanzia dei loro diritti*.

Le priorità annuali del programma JPEN riflettono i cambiamenti politica europea di giustizia penale<sup>14</sup>.

La Commissione ha attuato e promosso diversi strumenti pratici a sostegno dei principali strumenti legislativi. L'obiettivo è stato migliorare la cooperazione in materia giudiziaria e il riconoscimento reciproco delle decisioni, nonché aumentare l'accesso alla giustizia da parte del pubblico. Tali strumenti pratici hanno compreso<sup>15</sup>:

- *il portale europeo e-Justice* — un sito web informativo rivolto al pubblico generale, alle imprese, agli operatori della giustizia e alla magistratura, che raccoglie informazioni su diritti, servizi disponibili e strumenti idonei a soddisfare le loro diverse esigenze;
- *il sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari (ECRIS)* — un sistema computerizzato istituito per ottenere uno scambio efficiente di informazioni sulle condanne penali tra gli Stati membri dell'UE;
- *la rete giudiziaria europea (EJN)* — una rete per sviluppare la cooperazione giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'UE;
- *la formazione giudiziaria*.

Dal 2010, le priorità delineate negli inviti a presentare proposte e nei programmi di lavoro sono divenute più «SMART» nella misura in cui sono state elaborate in modo più specifico rispetto al contenuto atteso dei progetti che le perseguivano. Sono state inoltre formulate in modo da essere più idonee a rispondere alle esigenze delle politiche e della legislazione. Questi miglioramenti sono stati il risultato dei cambiamenti istituzionali avvenuti all'interno della Commissione dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che ha conferito maggiori poteri alla Commissione nel settore della giustizia e degli affari interni. Inoltre, nel 2010 la direzione generale della Giustizia, della libertà e della sicurezza (DG JLS) si è divisa nella DG Affari interni e nella DG Giustizia (con il programma JPEN che è rientrato nell'ambito della nuova DG Giustizia) attribuendo più responsabilità a entrambe le direzioni generali<sup>16</sup>.

Le azioni finanziate attraverso sovvenzioni per azioni e sovvenzioni di funzionamento sono state prevalentemente volte a sostenere l'attuazione delle norme esistenti<sup>17</sup>. Le azioni selezionate hanno

<sup>13</sup> Valutazione *ex-post* di cinque programmi attuati nell'ambito delle prospettive finanziarie 2007-2013. Valutazione specifica di programma: Programma «Giustizia penale» (JPEN), ICF, 28 luglio 2015, pag. 9 [http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jpen\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf)

<sup>14</sup> Ibid., pag. 11.

<sup>15</sup> Ibid., pagg. 10-11.

<sup>16</sup> Ibid., pag. 11.

<sup>17</sup> Ibid.

altresì fornito un sostegno indiretto all'elaborazione delle politiche facilitando lo scambio di idee e la discussione degli ostacoli che si frappongono alla giustizia/alla cooperazione nell'Unione europea tra i ministeri della giustizia e i magistrati/gli operatori della giustizia nell'UE. Delle 334 sovvenzioni, 16 hanno mappato e prodotto raccomandazioni politiche<sup>18</sup>.

Gli ambiti prioritari degli inviti a presentare proposte sono stati accompagnati da una descrizione del contenuto atteso dei progetti e ciò li ha resi più specifici permettendo ai richiedenti delle sovvenzioni di assicurare che i loro progetti fossero pertinenti con gli obiettivi dell'UE. Inoltre, poiché gli ambiti prioritari hanno seguito da vicino gli obiettivi del programma e gli obiettivi politici dell'UE, è stato semplice anche per le azioni selezionate perseguire tali obiettivi.

Quasi tutte le organizzazioni che hanno prodotto tali output erano piattaforme fondamentali a livello europeo o ONG che svolgono un ruolo di guida nel monitoraggio di specifici aspetti di giustizia penale nell'UE, nello specifico la Confederazione europea per la libertà vigilata (*Confederation of European Probation*, CEP); il Consiglio degli Ordini forensi dell'Unione europea (*Council of Bars and Law Societies of Europe*, CCBE); l'Organizzazione europea dei centri di detenzione e dei servizi correttivi (*European Organisation of Prison and Correctional Services*, EuroPris); l'associazione per la tutela dell'equità dei procedimenti giudiziari (*Fair Trials International*, FTI); l'Osservatorio internazionale sulla giustizia giovanile (*Juvenile Justice Observatory*); VSE; e il Consiglio irlandese per le libertà civili (*Irish Council for Civil Liberties*).

I soggetti suddetti sono reti che offrono una panoramica delle conoscenze disponibili nell'UE e consolidate in questi ambiti, pertanto sono nella posizione ottimale per formulare raccomandazioni politiche.

I servizi acquistati con le risorse del programma JPEN sono stati altresì pertinenti con il programma e gli obiettivi più ampi dell'UE, in quanto si sono concentrati principalmente sullo sviluppo del portale e-Justice e i suoi moduli, ovvero valutazioni di impatto e altri studi a sostegno dell'elaborazione ulteriore della legislazione e delle politiche volte alla creazione di uno spazio europeo comune di giustizia penale<sup>19</sup>.

### **2.1.2 Pertinenza del programma per le esigenze dei destinatari**

Complessivamente 70 su 97 tra i soggetti intervistati sul sondaggio online hanno indicato di aver condotto valutazioni delle necessità per sostenere l'elaborazione e lo sviluppo dei loro progetti. L'ulteriore analisi della documentazione di progetto di sedici moduli di domanda ha altresì evidenziato che solo sei di essi erano stati sviluppati sulla base di una valutazione delle necessità. Certamente, non vi era un requisito specifico che imponesse l'obbligo di condurre una tale valutazione e fornire prove a sostegno del fatto che fosse necessaria. Tuttavia, se i richiedenti delle sovvenzioni l'avessero condotta, detta valutazione avrebbe consentito di evidenziare con maggiore chiarezza la pertinenza del progetto, migliorare la qualità dello studio e fornito la base di riferimento per la valutazione successiva dei risultati del progetto stesso. I progetti non basati sulla valutazione delle necessità possono essere ancora pertinenti per le necessità dei beneficiari, tuttavia in assenza di una tale valutazione vi è il rischio che si possano sviluppare metodi o mezzi di sostegno ai gruppi di beneficiari più pertinenti<sup>20</sup>.

Dei 97 partecipanti al sondaggio online, 69 (pari all'81,2%) hanno riferito di aver ricevuto riscontri positivi dal gruppo (dai gruppi) di beneficiari in merito alla pertinenza del progetto. Una delle ragioni per gli elevati livelli riferiti (81%) in termini di riscontri positivi da parte dei beneficiari può essere ricondotta al fatto che il (tipo di) attore che attua il progetto corrisponde agli attori che ne beneficiano. Più specificatamente, è possibile ipotizzare che i magistrati, gli operatori della giustizia, etc. abbiano fatto domanda al fine di erogare formazione ai propri colleghi oltre che a quelli di altri Stati membri o di organizzare incontri con i colleghi/esperti provenienti da altri Stati membri. Analogamente, le autorità nazionali hanno richiesto sovvenzioni per istituire casellari giudiziari compatibili con ECRIS

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Ibid., pag. 5.

<sup>20</sup> Ibid., pagg.13-14.

e/o altre strutture di giustizia elettronica al fine di armonizzare i propri sistemi della giustizia con quelli di altri Stati membri<sup>21</sup>.

## **2.2 COERENZA E COMPLEMENTARIETÀ**

### **2.2.1 Complementarità con altri programmi dell'UE**

L'articolo 12 della decisione n. 2007/126/GAI del Consiglio, che istituisce il programma JPEN delinea l'ambito in cui ricercare complementarità e sinergie con altri strumenti finanziari dell'UE, ovvero il programma Giustizia civile (JCIV); il programma Prevenzione e lotta contro la criminalità (ISEC); il programma Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo e di altri rischi correlati alla sicurezza (CIPS); il programma Solidarietà e gestione dei flussi migratori (noto come «Fondi SOLID»); e il programma statistico comunitario.

Fra gli altri strumenti dell'UE potenzialmente complementari o sovrapponibili al programma figurano il programma Daphne III; il programma per i diritti fondamentali e la cittadinanza (FRC); il programma di apprendimento permanente (LLP); il settimo programma quadro di ricerca e sviluppo (PQ7); e Orizzonte 2020, il nuovo programma europeo per la ricerca e l'innovazione.

Tali programmi sono risultati simili a JPEN in obiettivi e temi. Tuttavia, il fatto che gli obiettivi JPEN fossero specifici ha reso più semplice evitare sovrapposizioni con altri programmi della DG Giustizia, diversi da JPEN nei seguenti aspetti:

- ambito del diritto interessato — JPEN riguarda il diritto penale, JCIV il diritto civile e FRC i diritti fondamentali;
- elemento di interesse — tutti i programmi sono stati incentrati sulle vittime, tuttavia i programmi «Prevenzione e informazione in materia di droga» (DPIP) e Daphne III si sono rivolti a gruppi specifici di vittime e riguardato la prevenzione dei danni e l'assistenza post-danni. DPIP e Daphne III si sono inoltre concentrati di più su aspetti quali trattamento e protezione rispetto al programma JPEN, che è stato invece incentrato sul percorso delle vittime all'interno del sistema di giustizia penale;
- destinatari o risultati — come nel caso di ISEC, Daphne III e DPIP.

Inoltre, gli obiettivi dei programmi della DG CONNECT e del PQ7 sono coerenti, ma non necessariamente in sovrapposizione con quelli di JPEN<sup>22</sup>.

Il programma PROGRESS e il Fondo sociale europeo (FSE) hanno altresì finanziato la formazione dei magistrati, integrando ciascuno il programma JPEN: PROGRESS ha finanziato attività sulla parità di genere e di formazione in materia di antidiscriminazione rivolte ai magistrati (aspetti non affrontati da nessuno degli altri programmi); e il FSE ha prevalentemente finanziato le attività di formazione nazionali.

Per contro, il valore aggiunto della formazione erogata nell'ambito di JPEN è consistito nell'essere sempre transnazionale (in quanto i partecipanti hanno tratto beneficio dall'apprendimento da altri Stati membri e da un'aumentata cooperazione transnazionale).

La Tabella 2-1 in basso illustra la misura in cui gli obiettivi e le aree tematiche di JPEN sono coerenti e complementari con i programmi di finanziamento dell'UE.

<sup>21</sup> Ibid., pag. 14.

<sup>22</sup> Ibid., pag. 16.

**Tabella 2-1 Complementarietà e sovrapposizione di obiettivi: JPEN e programmi dell'UE**

Cooperazione in materia giudiziaria	Promozione della compatibilità della legislazione	Scambio di informazioni e migliori prassi (nell'ambito della giustizia penale)	Giustizia elettronica	Formazione della magistratura	Protezione dei diritti delle vittime e degli imputati	Giustizia penale
JPEN	JPEN	JPEN	JPEN	JPEN	JPEN	JPEN
JCIV	JCIV		JCIV	JCIV		
FRC				FRC		
		ISEC			ISEC	ISEC
			Daphne III	Daphne III		
			DG Connect			
		PQ7 / Orizzonte 2020				

Nel preparare i programmi di lavoro annuali, la complementarietà e la coerenza tra i programmi della DG Giustizia sono aumentate grazie alle consultazioni e ai gruppi intraservizi della Commissione, nell'ambito dei quali si è discusso con altre DG di aspetti legati alla complementarietà e alle possibili sovrapposizioni nell'ambito della programmazione. La Commissione ha presentato il programma di lavoro annuale e le sue priorità al Comitato di programma per consentire agli Stati membri di individuare eventuali questioni di complementarietà e coerenza con altre iniziative dell'UE o nazionali<sup>23</sup>.

### 2.2.2 Complementarietà a livello di progetto

Nelle fasi di selezione, monitoraggio e rendicontazione del progetto nell'ambito del ciclo di programma, la Commissione non ha applicato alcun meccanismo per favorire la complementarietà, tranne che per la condivisione delle risorse (ad es. il portale e-Justice) con il programma Giustizia civile (JCIV).

A livello di progetto, i beneficiari delle sovvenzioni hanno cercato di creare sinergie con colleghi o altre organizzazioni che attuano progetti finanziati nell'ambito di JPEN o di altri programmi dell'UE; e/o con progetti finanziati attraverso meccanismi nazionali e internazionali.

Quasi due terzi dei partecipanti al sondaggio online hanno indicato la creazione di una qualche forma di sinergie con altri progetti nell'ambito di JPEN (29%), di altri programmi dell'UE (20%), di programmi nazionali (20%) o internazionali (5,5%)<sup>24</sup>. Tuttavia, non tutti gli intervistati hanno fornito esempi delle sinergie create, pertanto non è stato sempre possibile corroborare le informazioni riferite.

I beneficiari delle sovvenzioni hanno cercato di aumentare l'impatto dei progetti finanziati nell'ambito di JPEN consolidando i risultati di altri progetti; sviluppando il progetto sulla base di buone pratiche consolidate nell'ambito di altri programmi; e diffondendo i risultati dei progetti a reti create nel contesto di altri progetti.

Un beneficiario ha riferito di aver diffuso i risultati del progetto in occasione degli incontri degli utenti finali di un altro progetto finanziato nell'ambito del PQ7 della DG Ricerca. Un altro partecipante ha spiegato di aver usato alcuni degli strumenti sviluppati nell'ambito di un progetto finanziato dal programma di apprendimento permanente. I risultati dei progetti JPEN sono stati altresì diffusi in occasione di conferenze organizzate con i finanziamenti di altri programmi dell'UE<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Ibid., pag. 20.

<sup>24</sup> 26 partecipanti al sondaggio (ovvero, il 27% del numero di partecipanti totale) hanno dichiarato che non sono state create sinergie e 11 hanno fornito la risposta «Non so». Il dato in oggetto presenta una piccola questione metodologica: non tutti i partecipanti avevano fra le opzioni a disposizione la possibilità di rispondere «No» o «Non so», essendo queste due categorie state aggiunte solo quando il sondaggio era già iniziato. Complessivamente 17 fra i partecipanti analizzati nella presente relazione non avevano questa opzione a disposizione, pertanto dei 33 partecipanti che non hanno fornito alcuna risposta a questa domanda 17 avrebbero potuto rispondere «No» o «Non so» se tale opzione fosse stata loro disponibile.

<sup>25</sup> Valutazione *ex-post* di cinque programmi attuati nell'ambito delle prospettive finanziarie 2007-2013. Valutazione specifica di programma: Programma «Giustizia penale» (JPEN), ICF, 28 luglio 2015, pag. 21  
[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jpen\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf)

## 2.3 EFFICACIA

Un programma è efficace nella misura in cui riesce a raggiungere i suoi obiettivi. Il successo di JPEN può essere altresì dedotto dalla misura in cui i singoli progetti del programma hanno raggiunto i propri obiettivi.

### 2.3.1 Risultati del programma

Complessivamente, le azioni attuate hanno perseguito gli obiettivi del programma, in particolare gli obiettivi specifici relativi alla formazione della magistratura e alla cooperazione in materia giudiziaria. È difficile valutare il livello di ottenimento degli output dei progetti rispetto alle previsioni. Ciò è dovuto al fatto che l'obbligo per i richiedenti delle sovvenzioni di individuare un obiettivo misurabile per i loro output è stato introdotto solo verso la fine del programma. In base a quanto riferito dagli stessi beneficiari delle sovvenzioni, la maggior parte dei progetti (circa il 70%) hanno apparentemente generato gli output attesi, mentre quasi due terzi sono riusciti a ottenere tutti gli output e i risultati previsti<sup>26</sup>.

Nel complesso, le sovvenzioni per azioni e le sovvenzioni di funzionamento concesse nell'ambito del programma JPEN hanno generato output e risultati positivi, in particolare nei seguenti ambiti<sup>27</sup>:

- formazione della magistratura, contribuendo a rafforzare la fiducia reciproca, sebbene non sia stato possibile misurare in che portata, ed è stata erogata a quasi 26 000 magistrati, pubblici ministeri e altri professionisti in quasi tutti gli Stati membri;
- miglioramento della cooperazione tra la magistratura e i ministeri della giustizia degli Stati membri, con la costituzione di quasi mille partenariati, in gran parte dei casi bilaterali;
- maggiore compatibilità delle regole (o migliore comprensione delle differenze) attraverso studi, apprendimento reciproco e la promozione di buone pratiche volte all'armonizzazione delle regole stesse. Tali regole hanno altresì promosso la (migliore) implementazione della legislazione dell'UE aumentando la conoscenza e le competenze dei soggetti preposti alla loro attuazione a livello nazionale;
- superamento di vari ostacoli che si frappongono alla cooperazione in materia giudiziaria attraverso lo sviluppo di opportuni servizi, ricerca, apprendimento reciproco e networking. Fra le varie tipologie di ostacoli affrontati, figurano la mancanza di comprensione, i canali di comunicazione e le piattaforme di cooperazione, le differenze linguistiche, ecc.;
- aumento della capacità delle organizzazioni che forniscono sostegno alle vittime e agli accusati.

JPEN ha avuto un impatto considerevole in termini di miglioramento della *cooperazione giudiziaria* tra i magistrati e i ministeri della giustizia degli Stati membri, non da ultimo in considerazione del numero di partenariati bilaterali creati nell'ambito del programma. Sono stati creati almeno 947 partenariati, 826 dei quali tra Stati membri. Fra gli output e i risultati dei progetti transnazionali figurano<sup>28</sup>:

- miglioramento della cooperazione bilaterale tra i pubblici ministeri degli Stati membri nell'ambito di gruppi di indagine congiunti in casi transfrontalieri;
- aumento delle competenze sulla gestione di cittadini dell'UE accusati di reati in un altro Stato membro;
- dialogo congiunto su problemi comuni, anche attraverso la costituzione di gruppi di lavoro europei, quale il gruppo consultivo dei consulenti giuridici.

JPEN ha chiaramente promosso la *cooperazione giudiziaria e la compatibilità dei sistemi giudiziari* tra Stati membri e ha altresì contribuito a ridurre alcuni ostacoli giuridici.

<sup>26</sup> Ibid., pag. 22.

<sup>27</sup> Ibid., pag. 45.

<sup>28</sup> Ibid., pag. 26.

Il programma ha promosso la compatibilità delle regole tra Stati membri attraverso le seguenti misure<sup>29</sup>:

- migliore conoscenza delle differenze tra le norme/pratiche degli Stati membri e individuazione di possibili soluzioni per ridurre tali differenze;
- promozione di buone pratiche e di un maggior livello di armonizzazione;
- aumento del dialogo tra i soggetti preposti al mantenimento e alla modifica di norme in materia di giustizia penale, ivi compresa l'istituzione di gruppi di lavoro tra Stati membri per discutere e individuare soluzioni agli ostacoli che si frappongono all'attuazione della legislazione dell'UE;
- promozione di una (migliore) attuazione della legislazione dell'UE favorendo una migliore conoscenza di tali norme da parte degli Stati membri e la capacità da parte loro di darvi attuazione.

Per ridurre gli ostacoli di ordine linguistico, il programma JPEN ha individuato nell'accesso ai servizi di interpretazione una priorità di finanziamento, concedendo sovvenzioni per la formazione linguistica dei magistrati e dei pubblici ministeri e per la valutazione dei servizi linguistici negli Stati membri. In considerazione del fatto che la formazione linguistica è su piccola scala, è improbabile che essa abbia esercitato un impatto significativo sulla riduzione degli ostacoli di ordine linguistico. Tuttavia, ha contribuito alla **formazione della magistratura** e promosso la formazione linguistica degli operatori della giustizia<sup>30</sup>, che rappresenta una priorità per la Commissione<sup>31</sup>.

Una delle categorie fondamentali di azioni finanziate (47 sovvenzioni per azioni oltre a 10 contratti di appalto pubblico per un valore di 4,2 milioni di EUR) è stato sostenere gli Stati membri nella modifica dei propri casellari giudiziari al fine di renderli compatibili a livello dell'UE per permettere lo scambio dei casellari attraverso il sistema ECRIS. Sebbene i partner di progetto abbiamo evidenziato problemi di attuazione in fase di impostazione del sistema ECRIS negli Stati membri, ECRIS è stato istituito con successo nel 2012, a testimonianza della riuscita, almeno parziale, delle azioni JPEN in questo ambito<sup>32</sup>.

JPEN ha migliorato i contatti e lo scambio di informazioni e buone pratiche tra le autorità legali, giudiziarie e amministrative nella misura in cui le azioni del programma sono andate a sostegno del **dialogo e degli scambi tra Stati membri** e della promozione della cooperazione giudiziaria. Almeno 187 azioni finanziate (su 334) hanno riguardato progetti incentrati su sull'apprendimento reciproco, lo scambio di buone pratiche e la cooperazione. Tali azioni hanno favorito lo scambio di informazioni e l'aumento dei contatti tra i membri nazionali della magistratura. Le autorità nazionali di 21 Stati membri<sup>33</sup> compresi 15 ministeri della giustizia, hanno gestito una o più sovvenzioni nell'ambito del programma JPEN. Molte di queste sovvenzioni sono state impiegate per modificare i casellari giudiziari nazionali per renderli compatibili con il sistema europeo (ECRIS)<sup>34</sup>.

Oltre alle azioni finanziate attraverso le sovvenzioni, i finanziamenti JPEN sono stati utilizzati per la stipula di contratti di appalto pubblico con consulenti per lo sviluppo e la manutenzione del portale e-Justice<sup>35</sup>.

93 sovvenzioni JPEN del valore complessivo superiore a 44 milioni di EUR (il 26% del bilancio totale previsto per il programma 2007-2013) sono state concesse nello specifico ai magistrati e agli operatori della giustizia. Di questa attività di formazione hanno beneficiato nel periodo oggetto della valutazione

<sup>29</sup> Ibid., pag. 27.

<sup>30</sup> Ibid., pagg. 27-28.

<sup>31</sup> Cfr. Comunicazione del 2011 «Alimentare la fiducia in una giustizia europea: una nuova dimensione per la formazione giudiziaria europea <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0551:FIN:IT:PDF>.

<sup>32</sup> Valutazione *ex-post* di cinque programmi attuati nell'ambito delle prospettive finanziarie 2007-2013. Valutazione specifica di programma: Programma «Giustizia penale» (JPEN), ICF, 28 luglio 2015, pag. 28 [http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jpen\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf)

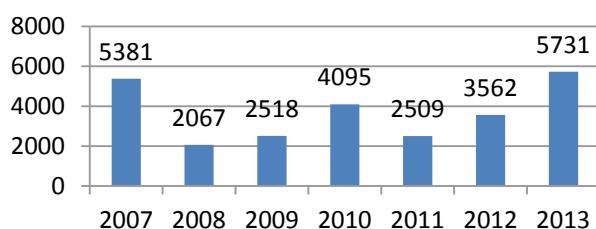
<sup>33</sup> Tutti a eccezione di Belgio, Cipro, Danimarca, Ungheria, Malta, Svezia e Slovacchia.

<sup>34</sup> Valutazione *ex-post* di cinque programmi attuati nell'ambito delle prospettive finanziarie 2007-2013. Valutazione specifica di programma: Programma «Giustizia penale» (JPEN), ICF, 28 luglio 2015, pag. 27 [http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jpen\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf)

<sup>35</sup> Ibid., pag. 28.

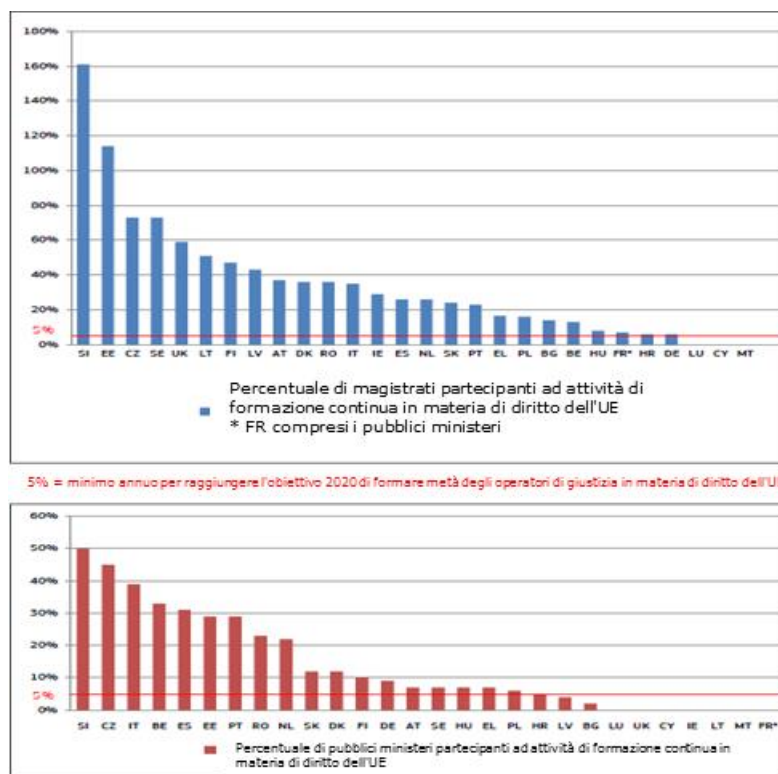
25 863 magistrati, pubblici ministeri e altri professionisti, per una media di 3 695 beneficiari l'anno. La Figura 2-1 mostra il numero di operatori della giustizia che hanno partecipato a tali attività di formazione ogni anno. Fra di loro figurano le attività finanziate attraverso sovvenzioni per azioni, accordi quadro di partenariato e sovvenzioni di funzionamento concessi alla Rete europea di formazione giudiziaria.

**Figura 2-1 Numero di partecipanti beneficiari dell'attività di formazione in ambito legale dell'UE finanziata dal programma JPEN nel periodo 2007-2013**



La Commissione ha fissato obiettivi volti alla formazione di metà di tutti gli operatori della giustizia dell'UE (numero complessivo stimato: 700 000) entro il 2020. Per raggiungere questo risultato, ogni anno fino al 2020 è necessario formare almeno il 5 % di tutti i professionisti giuridici in ciascuno Stato membro. La formazione può essere offerta sia a livello locale, nazionale o europeo, ovvero erogata da parte di attori locali, nazionali o dell'UE<sup>36</sup>. Una relazione della Commissione del 2014 sulla formazione giudiziaria europea evidenzia che nel 2013 l'obiettivo stabilito è stato raggiunto per i magistrati (cfr. grafico in alto della Figura 2-2), mentre l'obiettivo relativo alla formazione annuale da erogare ai pubblici ministeri è stato raggiunto in 19 Stati membri.

**Figura 2-2 Numero di magistrati e pubblici ministeri partecipanti ad attività di formazione continua nel proprio Stato membro e (per i pubblici ministeri) all'estero nel 2013**



Fonte: European Judicial Training 2014. Le cifre si riferiscono ad attività di formazione finanziate attraverso altri programmi dell'UE o agenzie dell'UE, come PROGRESS, Giustizia civile e il programma per i diritti fondamentali e la cittadinanza..

<sup>36</sup> Comunicazione (2011) 551 definitiva «Alimentare la fiducia in una giustizia europea: una nuova dimensione per la formazione giudiziaria europea <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0551:FIN:IT:PDF>.



Le sovvenzioni concesse nell'ambito di JPEN sono state destinate in gran parte a progetti direttamente o indirettamente incentrati sui diritti delle vittime e degli accusati. Uno dei modi principali attraverso cui JPEN ha contribuito ad alimentare la fiducia reciproca relativamente ai diritti delle vittime e degli accusati nell'UE è stato attraverso il finanziamento di piattaforme europee che operano in questi settori, in particolare:

- Fair Trials International, che cerca, tra le altre cose, di « *coinvolgere sostenere [una rete] un movimento di avvocati difensori in processi equi [di professionisti dei diritti umani]*»; e
- Victim Support Europe (VSE), ovvero una rete di organizzazioni nazionali di sostegno alle vittime che promuove l'istituzione e lo sviluppo di diritti e servizi per vittime in tutta Europa<sup>37</sup>.

### 2.3.2 Risultati dei progetti

La maggior parte dei progetti (circa il 70%) è riuscita ottenere gli output previsti e a conseguire gli obiettivi del progetto. Tuttavia, quasi un terzo non è risultato essere efficace, in quanto non è riuscito a raggiungere tutti gli obiettivi previsti (cfr. Tabella 2-2). Ciò ha influito in maniera significativa sul raggiungimento degli obiettivi operativi del progetto solo in pochi casi (circa il 5% di tutti i progetti finalizzati). Sebbene alcuni degli ostacoli emersi siano stati dovuti a fattori esterni imprevedibili, alcuni avrebbero potuto essere individuati e attenuati nell'ambito della strategia di valutazione del rischio.

Tabella 2-2 Cause dei problemi di attuazione emersi nell'ambito dei progetti

Causa del problema	N. di progetti interessati
Partenza del personale / personale insufficiente	5
Mancanza di tempo	21
Ostacolo (esterno) imprevisto	17
Questioni finanziarie / mancanza di finanziamenti	12
Motivi tecnici (ad es., problemi con i sistemi digitali, con il funzionamento del software e-justice)	5
Circostanze che sarebbero dovute individuare nell'ambito del modello logico (ad es., mancanza di dati, mancata applicazione da parte dei beneficiari, tempistica, coerenza con gli sviluppi politici, ecc.)	15
Ritardi da parte della Commissione europea	2
Modifiche al modello logico	7

Fonte: intera documentazione di progetto mappata da ICF (n. = 334)

Oltre due terzi dei progetti finalizzati sono stati attuati esattamente come previsto, mentre in solo un terzo dei casi sono state apportate delle modifiche alle modalità di attuazione dei progetti/ai programmi di lavoro rispetto al progetto originale<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Valutazione *ex-post* di cinque programmi attuati nell'ambito delle prospettive finanziarie 2007-2013. Valutazione specifica di programma: Programma «Giustizia penale» (JPEN), ICF, 28 luglio 2015, pag. 28 [http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jpen\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf)

<sup>38</sup> Ibid., pag. 31.

## 2.4 SOSTENIBILITÀ E TRASFERIBILITÀ

I valutatori hanno analizzato se risultati, esiti e impatti ottenuti dal progetto siano stati sostenibili oltre il periodo di finanziamento del progetto stesso. Nella valutazione sono stati individuati tre livelli di sostenibilità:

1. sostenibilità a breve termine, ottenuta prevalentemente attraverso la diffusione dei risultati del progetto;
2. sostenibilità a medio termine, che ha comportato la prosecuzione dei risultati e/o dei partenariati del progetto;
3. sostenibilità a lungo termine, ottenuta prevalentemente trasferendo i risultati del progetto ad altri contesti, organizzazioni e Stati membri con pochi finanziamenti o addirittura nessuno.

### 2.4.1 Prosecuzione delle attività e degli output dei progetti e diffusione

Dei 121 progetti finalizzati le cui relazioni finali hanno evidenziato il raggiungimento di un determinato livello di sostenibilità, 39 (32%) hanno dichiarato nelle loro relazioni finali che avrebbero continuato interamente il progetto in quanto erano riusciti a garantire ulteriori finanziamenti. Questi 39 progetti hanno riguardato lo sviluppo di strumenti, quali ECRIS, i servizi di sostegno alle vittime e i programmi di giustizia riparatoria — ciò significa che hanno gestito sistemi già sviluppati e la cui successiva attuazione richiederebbe ulteriori finanziamenti. Tuttavia, ciò non ha riguardato tutti i progetti JPEN. Di fatto, laddove la sovvenzione per azioni e la sovvenzione di funzionamento si sono incentrati sulla ricerca, il progetto non ha necessariamente necessitato di finanziamenti per la sua continuazione. Analogamente, i progetti incentrati sulla formazione o sull'apprendimento reciproco richiederebbero ulteriori finanziamenti solo nel caso in cui la formazione dovesse essere estesa ad altri partecipanti<sup>39</sup>.

Per altri 28 progetti, si è indicata nelle rispettive relazioni finali la possibilità di una continuazione parziale, ad esempio qualora in caso di continuazione di determinati aspetti della formazione o quando i risultati del progetto dovessero essere utilizzati per sviluppare o contribuire a nuovi progetti. In questi casi, è possibile ipotizzare che i finanziamenti siano stati individuati per questa continuazione parziale. I risultati del sondaggio online evidenziano che gran parte dei beneficiari delle sovvenzioni (71%, ovvero 61 su 86 partecipanti) necessiterebbero di ulteriori finanziamenti per continuare il progetto/le attività. In interviste di follow-up, 25 intervistati su 33 hanno dichiarato la necessità di ulteriori finanziamenti per aspetti successivi dei progetti, quali formazione e traduzioni, la verifica dei prodotti sviluppati e l'attuazione delle metodologie.

Tuttavia, 20 intervistati su 22 hanno altresì evidenziato la possibilità di continuare talune attività, ad esempio di diffusione o sensibilizzazione, senza ulteriori finanziamenti<sup>40</sup>.

Nel complesso, l'attività di diffusione dei risultati dei progetti da parte della Commissione è stata limitata, in quanto ha fatto affidamento essenzialmente sui beneficiari affinché diffondessero gli output direttamente presso i loro gruppi di destinatari, e le risorse umane destinate alla diffusione sono state prevalentemente impiegate in attività di gestione finanziaria. Sono stati pubblicati materiali sulla formazione e il monitoraggio della spesa per i progetti e dei bilanci ha avuto la priorità rispetto al monitoraggio dei risultati. Solo alcuni output dei progetti di formazione sono stati pubblicati nel portale e-Justice. I materiali relativi alla formazione sono stati caricati sul portale e-Justice solo nei casi in cui i prodotti erano completi, pertinenti e in grado di colmare lacune in termini di copertura [essenzialmente seminari dell'Istituto europeo di pubblica amministrazione (EIPA), link ai siti web della rete EJTN e del progetto «Alimentare la fiducia in una giustizia europea»<sup>41 42</sup>.

<sup>39</sup> Ibid., pag. 36.

<sup>40</sup> Ibid.

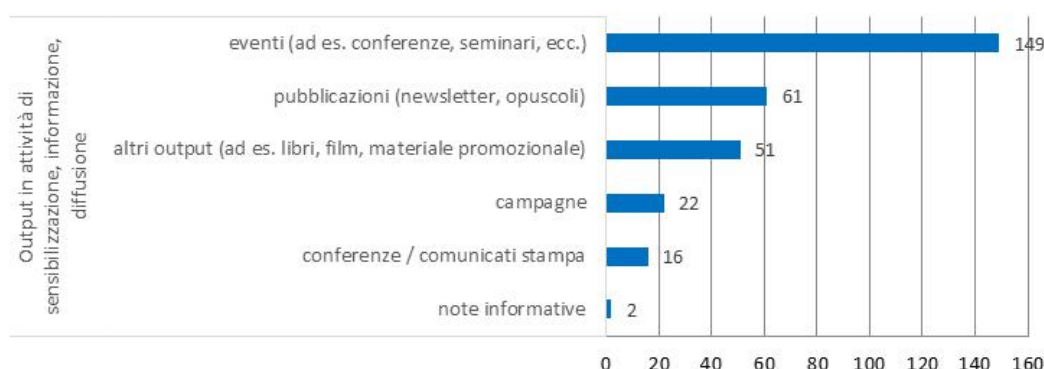
<sup>41</sup> Il progetto finanzia la formazione linguistica dei professionisti giuridici.

<sup>42</sup> Valutazione *ex-post* di cinque programmi attuati nell'ambito delle prospettive finanziarie 2007-2013. Valutazione specifica di programma: Programma «Giustizia penale» (JPEN), ICF, 28 luglio 2015, pagg. 33-34  
[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jpen\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf)

La diffusione è stata uno dei requisiti degli inviti a presentare proposte ed è stata incoraggiata dalla Commissione. Gli inviti relativi alle sovvenzioni per azioni hanno incoraggiato i richiedenti a presentare un piano delle loro attività di diffusione. Ai richiedenti delle sovvenzioni di funzionamento non è stato invece richiesto di delinear una strategia delle loro attività di diffusione. Dei 95 partecipanti al sondaggio online, il 92% (87 partecipanti) ha dichiarato di avere un piano ben strutturato per la diffusione dei risultati del loro progetto/delle loro attività. L'analisi di 12 moduli di domanda per sovvenzioni per azioni relativi a tutti gli ambiti prioritari e a tutti gli anni del programma evidenzia una qualità variabile delle strategie di diffusione<sup>43</sup>.

L'analisi quantitativa della documentazione relativa alle 334 sovvenzioni JPEN mostra che almeno 197 (59%) di tutti i beneficiari della sovvenzione hanno attuato attività di sensibilizzazione o diffusione nell'ambito dei loro progetti/programmi di lavoro. L'analisi dei principali output dei progetti (cfr. Figura 2-3) indicati nelle relazioni finali dei beneficiari delle sovvenzioni evidenzia che i principali strumenti di diffusione utilizzati sono stati eventi, newsletter od opuscoli, nonché altri prodotti. Alcuni beneficiari delle sovvenzioni hanno altresì creato siti web per la diffusione delle informazioni relative al loro progetto, tuttavia la valutazione ha riscontrato che non tutti i siti web di progetto sono stati mantenuti successivamente al termine dei finanziamenti.

**Figura 2-3 Output delle attività di diffusione e sensibilizzazione (n=221)**



Fonte: analisi di 221 sovvenzioni per le quali erano consultabili relazioni.

Tuttavia, il fatto che tali attività siano riuscite ad attrarre l'attenzione dei responsabili politici e aumentare i contatti tra autorità in diversi Stati membri suggerisce che le attività di diffusione hanno almeno avuto una qualche efficacia. Complessivamente 44 partecipanti al sondaggio online hanno riferito di aver attuato con successo gli output in Stati membri diversi dal proprio. 29 hanno altresì affermato che i risultati del progetto/le attività sono confluiti in attività politiche in uno o più paesi<sup>44</sup>.

#### **2.4.2 Prosecuzione dei partenariati successivamente al completamento del progetto**

In base alle informazioni riportate nelle relazioni finali, 17 partenariati che operano per l'attuazione delle sovvenzioni JPEN continueranno interamente o in parte in seguito alla conclusione del progetto. Tuttavia, il numero di partenariati che sono proseguiti è stato probabilmente superiore, in quanto 71 partecipanti al sondaggio online su 91 (pari al 78%) hanno dichiarato che il loro partenariato stava già proseguendo o avrebbe avuto elevata probabilità di proseguire in seguito al completamento del progetto. Un altro fattore è consistito nel fatto che i beneficiari delle sovvenzioni intervistati e che hanno partecipato al sondaggio online hanno espresso giudizi positivi sui benefici dei partenariati costituiti nell'ambito del programma JPEN. Le interviste di follow-up condotte con i beneficiari delle sovvenzioni hanno evidenziato che alcuni di questi partenariati si erano già formati prima dell'avvio

<sup>43</sup> Ibid., pag. 34.

<sup>44</sup> Ibid., pag. 35.

del progetto. Questa esperienza precedente di partenariato ha contribuito a facilitare la costituzione del gruppo, la comunicazione e la risoluzione di problemi al suo interno e agevolato l'instaurarsi di contatti iniziali nell'ambito del nuovo progetto<sup>45</sup>. Non sono stati raccolti dati sulle ragioni alla base della decisione di non proseguire i partenariati.

### **2.4.3 Potenziale di sostenibilità e trasferibilità degli output**

La diffusione degli output e dei risultati al vasto pubblico consente di aumentarne la sostenibilità. Molti output erano già stati concepiti per poterne fruire a livello europeo (ad es., la formazione giudiziaria della rete EJTN è stata concepita per essere rivolta a partecipanti da diversi Stati membri e il portale e-Justice per essere utilizzato dal pubblico in tutti gli Stati membri). Alcuni tra i prodotti non destinati a un'applicazione a livello europeo sono stati per contro pensati per essere trasferiti ad altri Stati membri.

I beneficiari delle sovvenzioni hanno avuto difficoltà a dimostrare la sostenibilità del loro progetto nella relazione finale. Ciò è stato dovuto al fatto che sono intercorsi solo due o tre mesi tra la chiusura del progetto e la scadenza della relazione, tempo non sufficiente a dimostrare la sostenibilità del progetto.

Molti tra i partner di progetto intervistati ai fini della valutazione hanno indicato di aver elaborato i propri progetti sulla base di prodotti chiari, o output, molti dei quali verrebbero o potrebbero essere trasferiti ad altri Stati membri. Dei 89 partecipanti al sondaggio online, complessivamente 70 hanno espresso il parere che tutti gli output o alcuni di essi potrebbero essere utilizzati senza apportare loro modifiche in più di un paese, mentre altri 22 hanno indicato la possibilità che gli output possano essere trasferiti a più di un paese con modifiche di minore entità. Oltre due terzi (61 partecipanti) hanno altresì affermato che i risultati del progetto/le attività potrebbero confluire in attività politiche in uno o più paesi<sup>46</sup>.

Gli intervistati hanno altresì individuato i fattori che potrebbero costituire una barriera alla piena trasferibilità del risultato. Fra tali fattori figurano l'adattamento alle norme specifiche dei paesi; gli obblighi di traduzione; la maturità dei sistemi giudiziari di altri Stati membri; il livello di priorità di un tema specifico nell'ambito del programma di un particolare Stato membro; e la necessità di conseguire un output specifico di progetto (ad es., strumento o metodo di formazione).

## **2.5 EFFICIENZA E MARGINE DI SEMPLIFICAZIONE**

Questa sezione affronta il tema dell'efficienza del programma in termini di:

- sufficienza ed efficacia delle risorse finanziarie disponibili
- adeguatezza delle risorse spese rispetto agli impatti positivi ottenuti;
- misura in cui lo stanziamento dei fondi tra i diversi strumenti di finanziamento non è stato adeguato e sufficiente a dare attuazione agli obiettivi del progetto.

La presente sezione propone altresì una revisione dell'efficienza gestionale della Commissione e verifica se vi sia margine per semplificare la gestione del programma.

### **2.5.1 Sufficienza ed efficienza delle risorse finanziarie disponibili**

L'analisi ha evidenziato che il bilancio disponibile per il raggiungimento degli obiettivi preposti è stato sufficiente, se si considera che gli obiettivi del programma erano ben espressi e non eccessivamente ambiziosi. I beneficiari delle sovvenzioni hanno altresì riferito che le sovvenzioni erano nel complesso sufficienti a permettere loro di raggiungere i loro obiettivi e fare la differenza nel loro settore.

Il confronto tra i fondi stanziati e i fondi (finalmente) impegnati evidenzia una diffusa sottoutilizzazione dei fondi destinati al progetto all'inizio del programma: gli impegni per

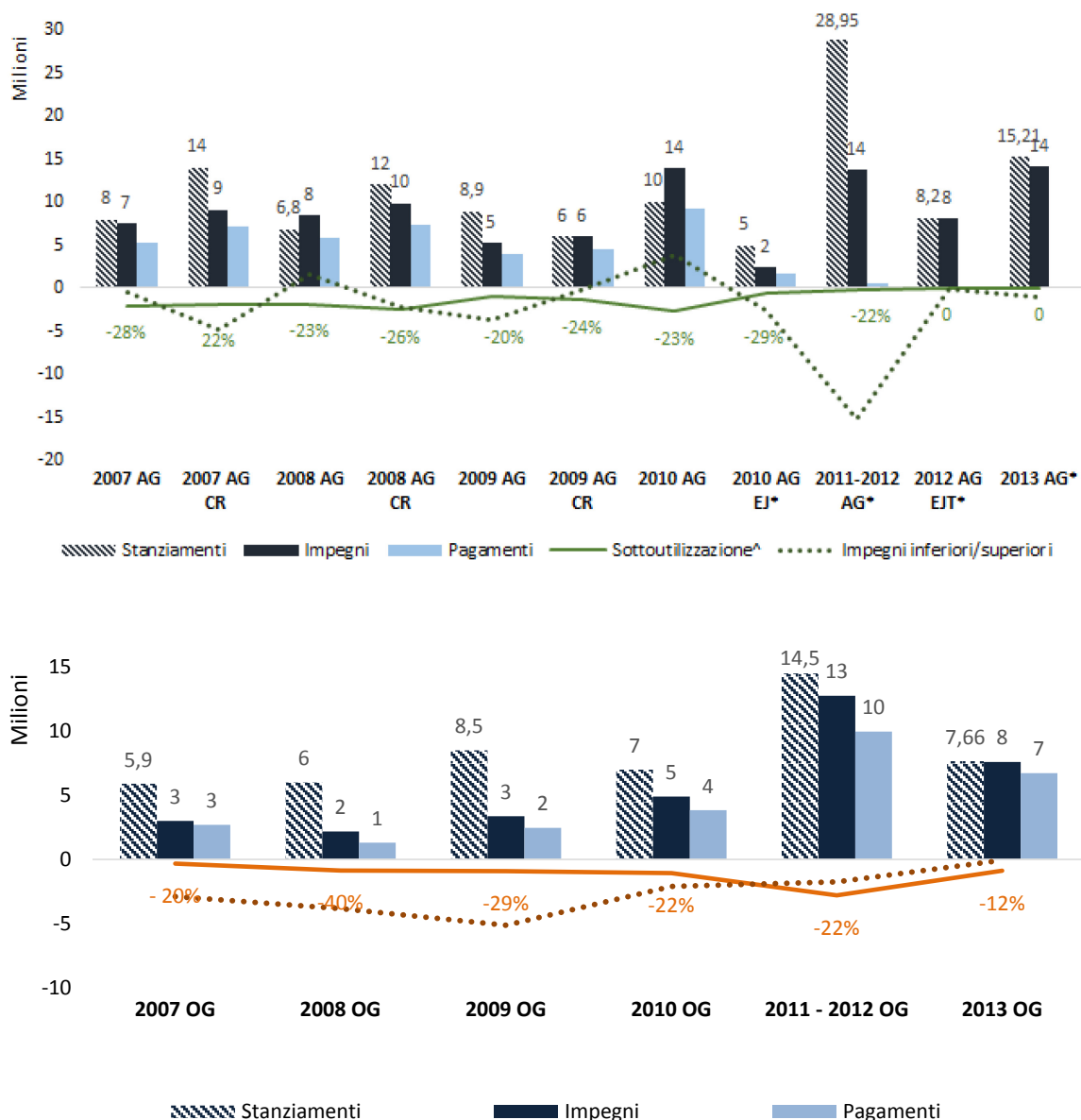
<sup>45</sup> Ibid., pag. 36.

<sup>46</sup> Ibid., pag. 37.

invito a presentare proposte sono stati sistematicamente inferiori agli stanziamenti iniziali, sebbene si siano registrati alcuni miglioramenti con gli inviti successivi (cfr.

Figura 2-4). La causa di questa mancata corrispondenza risiede nel fatto che JPEN era un programma nuovo, che si è rivolto a un gruppo di parti interessate relativamente inesperte con le domande di finanziamento. Gli strumenti di finanziamento utilizzati hanno seguito logiche chiare e sono stati usati nel complesso in modo efficiente.

**Figura 2-4 Fondi JPEN complessivamente stanziati, impegnati e pagati ad oggi, impegni superiori/inferiori agli stanziamenti delle risorse e sottoutilizzazione per invito a presentare proposte (sovvenzioni per azioni (AG) in alto, sovvenzioni di funzionamento (OG) in basso)**



Nota: le cifre relative ai finanziamenti erogati nell'ambito delle sovvenzioni di funzionamento (OG) comprendono altresì gli accordi quadro di partenariato e i monopoli concessi nel quadro delle sovvenzioni di funzionamento. Le cifre relative agli stanziamenti e ai progetti finanziati negli anni 2011-2012 sono state accorpate. Il valore dei fondi sottoutilizzati corrisponde alla differenza tra gli impegni e i pagamenti per tutti i progetti finalizzati. \* Non tutti i progetti sono stati finalizzati (le cifre relative alla spesa e alle risorse sottoutilizzate si riferiscono solamente ai progetti finalizzati). CR - Casellari giudiziari, EJ - giustizia elettronica, EJT - formazione giudiziaria europea.

## 2.5.2 Risorse spese rispetto agli impatti ottenuti

Nell'ambito del programma JPEN sono stati messi a disposizione 131 milioni di EUR per il finanziamento di 334 progetti, in gran parte transnazionali, che hanno coinvolto oltre 1 200 soggetti capofila e organizzazioni partner<sup>47</sup>. Grazie a un'ulteriore stanziamento di 21 milioni di EUR, JPEN ha finanziato 174 progetti nell'ambito di contratti di appalto. Tale stanziamento ha altresì contribuito al raggiungimento degli obiettivi generici e specifici del programma, ad esempio attraverso l'attività di sostegno alla preparazione della legislazione, il coinvolgimento di esperti per la discussione di taluni ostacoli e la comunicazione di messaggi chiave<sup>48</sup>.

Gli impatti attesi del programma JPEN avevano lo scopo di contribuire alla creazione di uno spazio europeo di giustizia in materia penale, basato sul riconoscimento e sulla fiducia reciproci. I risultati attesi hanno riguardato il rafforzamento della cooperazione in materia giudiziaria, il sostegno alle reti europee che operano per la promozione della giustizia penale, l'ulteriore sviluppo della formazione dei professionisti e il rafforzamento della fiducia reciproca al fine di proteggere i diritti delle vittime e degli accusati<sup>49</sup>.

Mentre gli impatti attesi sono stati indubbiamente complessi e ambiziosi, le risorse messe a disposizione nell'ambito del programma JPEN hanno fornito un contributo, per quanto difficile da misurare, al più ampio obiettivo dell'UE di realizzare uno spazio europeo di giustizia grazie all'aggiunta di un flusso di finanziamenti dedicato a integrazione di una serie di altri strumenti (ad es., legislazione, politiche, agenzie dell'UE). Il programma ha altresì permesso alla Commissione di realizzare numerosi obiettivi che l'UE persegue nell'ambito dello spazio europeo di giustizia<sup>50</sup>. L'analisi dei progetti finalizzati per i quali sono state disponibili informazioni evidenzia che ben il 73% delle sovvenzioni per azioni e delle sovvenzioni di funzionamento<sup>51</sup> finalizzate hanno registrato risultati e impatti, mentre solo nel 16% dei casi non vi è prova di alcun risultato conseguito o impatto prodotto<sup>52</sup>.

Sebbene le prove raccolte nell'ambito della valutazione siano ancora insufficienti a concludere fondatamente che le risorse spese per il programma fossero ragionevoli in relazione ai risultati e agli impatti ottenuti<sup>53</sup>, i risultati e gli impatti individuati sembrano indubbiamente suggerire che le spese sono state ragionevoli se si considerano i risultati ottenuti dal progetto, come già illustrato relativamente al criterio dell'«efficacia»<sup>54</sup>.

## 2.5.3 Adeguatezza dello stanziamento dei fondi tra i diversi strumenti di finanziamento

In base ai programmi di lavoro attuali, gli stanziamenti di bilancio complessivi per l'attuazione del programma JPEN 2007-2013 sono stati pari a 196 milioni di EUR, pari a una media annua degli stanziamenti di 28 milioni di EUR. La quota più ampia del finanziamento è andata alle sovvenzioni per azioni (115 milioni di EUR, pari al 58% del valore totale del programma), seguite dalle sovvenzioni di funzionamento (50 milioni di EUR, ovvero al 25%). Ai contratti di appalto pubblico è stato destinato uno stanziamento iniziale di 32 milioni di EUR, ovvero il 16%. Tuttavia, l'analisi degli importi stanziati tramite gli inviti a presentare proposte mostra stanziamenti totali di 123 milioni di

<sup>47</sup> La cifra non tiene conto del fatto che organizzazioni che hanno ricevuto più di una sovvenzione sono state conteggiate due volte.

<sup>48</sup> Valutazione *ex-post* di cinque programmi attuati nell'ambito delle prospettive finanziarie 2007-2013. Valutazione specifica di programma: Programma «Giustizia penale» (JPEN), ICF, 28 luglio 2015, pag. 45  
[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jpen\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf)

<sup>49</sup> *Ibid.*, pag. 45.

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> Complessivamente, 210 sovvenzioni per azioni e 50 sovvenzioni di funzionamento sono da considerarsi interamente o quasi interamente finalizzate.

<sup>52</sup> Per i progetti restanti, non vi erano prove evidenti e non era disponibile alcuna informazione.

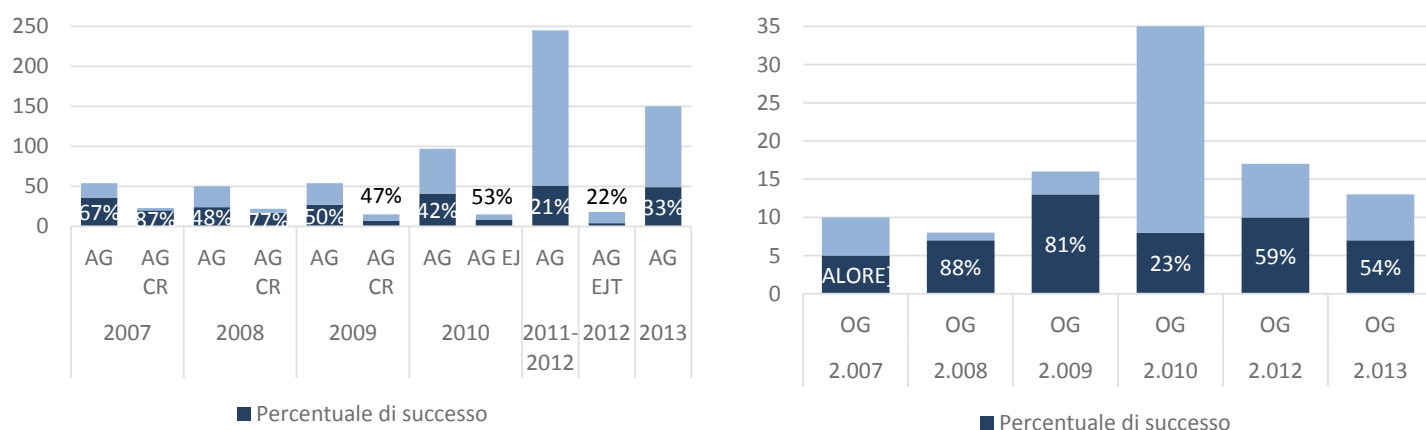
<sup>53</sup> Tale considerazione si applica altresì se si tiene conto del fatto che circa un terzo delle azioni finanziate dovevano ancora essere completate e la realizzazione di taluni risultati e impatti necessita di tempo.

<sup>54</sup> Valutazione *ex-post* di cinque programmi attuati nell'ambito delle prospettive finanziarie 2007-2013. Valutazione specifica di programma: Programma «Giustizia penale» (JPEN), ICF, 28 luglio 2015, pag. 45  
[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jpen\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf)

EUR per le sovvenzioni per azioni, ovvero circa 8 milioni di EUR in più di quanto inizialmente previsto nei programmi di lavoro annuali (cfr. Tabella 1-1 e Tabella 1-2)<sup>55</sup>.

I numeri di richieste relativamente bassi per invito a presentare proposte e le loro elevate percentuali di successo per i primi inviti, in particolare per i primi inviti a presentare proposte per la concessione di sovvenzioni per azioni (67% per le sovvenzioni per azioni nel 2007, 87% per le sovvenzioni per azioni per l'istituzione di casellari giudiziari CR nel 2007, 48% per le sovvenzioni per azioni nel 2008 e 77% per le sovvenzioni per azioni per l'istituzione di casellari giudiziari CR nel 2008) evidenziano ancora una volta la visibilità iniziale relativamente scarsa del programma e le possibili difficoltà nell'attrarre le parti interessate a inoltrare richieste di sovvenzioni (cfr. Figura 2-5).

**Figura 2-5 Percentuale di sovvenzioni selezionate sul totale delle richieste complessive per invito a presentare proposte**



Analizzando le percentuali di utilizzazione delle sovvenzioni per azioni e di funzionamento (ovvero, i pagamenti in percentuale sugli impegni), i finanziamenti concessi risultano nel complesso leggermente più alti di quanto il beneficiario abbia effettivamente utilizzato e prodotto. La percentuale di utilizzazione è stata pari al 76% per le sovvenzioni per azioni e all'80% per le sovvenzioni di funzionamento. Le sovvenzioni di funzionamento hanno altresì registrato alcuni miglioramenti nel corso del tempo e dunque minore sottoutilizzazione dei fondi. Per quanto riguarda i contratti di appalto pubblico, i dati hanno evidenziato impegni per 21 milioni di EUR sui 32 milioni di EUR inizialmente stanziati. Questo sembra indicare che il finanziamento disponibile è stato nel complesso sufficiente<sup>56</sup>.

Inoltre, se si considerano gli specifici gruppi di destinatari delle sovvenzioni, vi è il rischio di raggiungere una «piena capacità di utilizzazione» per questo tipo di finanziamento. Ciò è dovuto a due ragioni:

- il numero relativamente «limitato» di queste parti interessate (rispetto a programmi quali Daphne III, per i quali si registra una domanda di gran lunga maggiore a causa della più ampia varietà e maggior numero di parti interessate);
- per molti, dare attuazione alla sovvenzione rappresenta un'attività aggiuntiva rispetto alle attività «giornaliere».

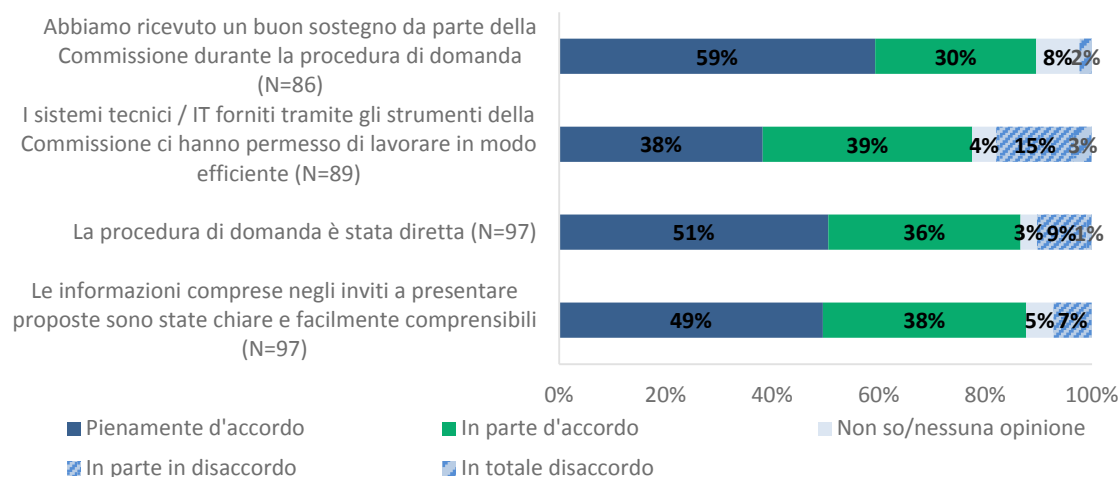
<sup>55</sup> Ibid., pag. 40.

<sup>56</sup> Valutazione *ex-post* di cinque programmi attuati nell'ambito delle prospettive finanziarie 2007-2013. Valutazione specifica di programma: Programma «Giustizia penale» (JPEN), ICF, 28 luglio 2015, pag. 42  
[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jpen\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf)

## 2.5.4 Gestione da parte della Commissione e margine di semplificazione

In base ai risultati del sondaggio online, i requisiti che i richiedenti devono soddisfare per accedere ai finanziamenti previsti dal programma JPEN sono stati ritenuti nel complesso adeguati, come riportato nella Figura 2-6 in basso.

**Figura 2-6 Risposte al sondaggio online relativo alla percezione del sostegno offerto dalla Commissione durante la procedura di richiesta di finanziamento**



**Fonte:** Sondaggio relativo alla valutazione ex-post dei cinque programmi della DG Giustizia per il periodo 2007-2013.  
**Domanda 36:** In merito alla gestione dei cinque programmi da parte della Commissione, compresa l'attività di monitoraggio e valutazione del proprio progetto/delle proprie attività da parte della Commissione, commentare sulla seguente dichiarazione: [dichiarazioni riportate nel grafico]

Le informazioni riportate negli inviti a presentare proposte sono state chiare durante l'intero periodo di finanziamento e hanno fornito spiegazioni sui diversi elementi relativi alla richiesta. Tuttavia, il documento è divenuto nel tempo più lungo, riflettendo in parte il maggiore livello di dettaglio richiesto nel modulo di domanda, il numero di priorità presentate e l'introduzione del sistema IT PRIAMOS nel 2008. Le informazioni riportate negli inviti sono risultate chiare e di facile comprensione per molti dei soggetti partecipanti al sondaggio online (ovvero, l'87% dei partecipanti hanno risposto «Pienamente d'accordo» e «D'accordo» a entrambe le affermazioni). Per l'invito del 2013, è stata predisposta una Guida per i proponenti unica per i cinque programmi della DG giustizia, ISEC e PROGRESS. La guida unica ha contribuito a semplificare e rendere più efficiente la presentazione di proposte relative a diversi progetti da parte dei proponenti<sup>57</sup>.

Nello svolgimento del programma, nel modulo di domanda è stato chiesto ai richiedenti di descrivere il progetto fornendo informazioni generali sul progetto stesso, nonché dati concernenti l'attuazione, la gestione finanziaria, i risultati, la valutazione e la diffusione.

Inoltre, i richiedenti hanno completare moduli di stime di bilancio, un'analisi relativa ai costi del personale e una dichiarazione di partenariato. Dal 2010, i richiedenti hanno altresì dovuto produrre indicatori per la valutazione dei risultati, fornire prove di precedenti esperienze di partecipazione ad attività di programma e aggiungere ulteriori dettagli sui partner e sui flussi di lavoro.

Ciò ha aumentato il potenziale di qualità nei progetti, motivando i richiedenti a sviluppare un piano più rigoroso e una stima dei costi di ciascuna delle loro attività.

In gran parte dei casi i partecipanti sono parsi a proprio agio con la procedura di richiesta del finanziamento (ovvero, con la presentazione della richiesta e la gestione delle informazioni contenute negli inviti a presentare proposte). Tuttavia, quando è stato chiesto loro se avessero richiesto l'aiuto di soggetti con esperienza e conoscenze specifiche sulle procedure, solo il 45% si è espresso pienamente o in parte disaccordo. Il 35% dei partecipanti al sondaggio si è detto a conoscenza di organizzazioni/progetti/professionisti che non hanno risposto all'invito a presentare proposte a causa dei complessi/difficili requisiti posti dall'invito, rispetto al 21% che ha affermato di non essere a

<sup>57</sup> Ibid., pag. 49.



conoscenza di tali organizzazioni/progetti/professionisti. Nel complesso, i requisiti di comunicazione (relativi agli aspetti sia finanziari, sia non finanziari dei progetti) sono stati considerati adeguati da gran parte dei partecipanti (81 su 95, pari all'85%)<sup>58</sup>.

Le modalità di monitoraggio della Commissione sono state almeno in parte considerate buone e utili durante la fase di attuazione del progetto/delle attività da circa il 79% dei partecipanti al sondaggio online (71 su 90, ovvero il 79%), mentre gli stessi si sono detti non completamente soddisfatti nel 21% dei casi (fra le motivazioni addotte, figuravano la complessità delle regole finanziarie, tale da rendere l'attività di rendicontazione finanziaria da parte dei beneficiari complicata; il processo di monitoraggio troppo burocratico; le risposte a volte discordanti da parte del personale della Commissione nell'arco del progetto). L'obbligo di presentare una relazione intermedia sullo stato di avanzamento del progetto è stato introdotto con l'invito a presentare proposte del 2011-2012. Ciò ha reso la comunicazione più efficiente. La redazione della relazione finale è stata un esercizio relativamente semplice, consistito nell'illustrazione dei risultati del progetto, nonché dei problemi emersi e dei metodi utilizzati<sup>59</sup>.

Nel complesso, la gestione da parte della Commissione è divenuta più efficiente nel corso del tempo grazie all'istituzione di una singola unità incaricata della gestione del programma, alla pubblicazione di un manuale rivolto ai funzionari della Commissione e, indirettamente, alla diffusione di una guida sull'attività di progettazione con l'invito a presentare proposte del 2011.

L'esperienza dei beneficiari delle sovvenzioni nel cooperare con la Commissione è stata ritenuta complessivamente positiva. I requisiti per la richiesta di sovvenzioni hanno seguito una procedura simile a quella applicata in altri programmi gestiti dalla Commissione a livello centrale e hanno richiesto informazioni più dettagliate a partire dall'invito a presentare proposte del 2010, dimostrandosi così particolarmente utile per accrescere la qualità delle richieste e dei progetti. Le modifiche all'attività di comunicazione hanno altresì favorito un approccio più equilibrato tra giustificazioni finanziarie da un lato e valutazione dei risultati effettivi e degli impatti potenziali dei progetti dall'altro<sup>60</sup>.

## **2.6 VALORE AGGIUNTO EUROPEO**

Per valore aggiunto dell'UE si intende la misura in cui la natura europea del programma permette di apportare valore aggiunto alle parti interessate e la misura in cui l'UE ottenga un vantaggio comparativo sugli attori nazionali e internazionali che operano nel settore. Anzitutto, vanno discussi il carattere europeo del programma e la sua copertura geografica. Questi aspetti costituiscono un punto di partenza per individuare il valore aggiunto dell'UE. Il valore aggiunto dell'UE viene poi analizzato in termini di output in grado di apportare valore aggiunto all'Unione europea e ai beneficiari. Tuttavia, non è stato ancora possibile individuare e misurare il valore aggiunto dell'UE in termini di impatti.

Il programma JPEN presentava una forte dimensione transnazionale, confermata dagli obiettivi del programma e dalle tipologie di azioni ritenute ammissibili, come evidenziato nella decisione del Consiglio del 2007. L'articolo 4 della decisione stabilisce che il programma JPEN «*sostiene [...] progetti transnazionali specifici di interesse per l'Unione presentati da almeno due Stati membri o da almeno uno Stato membro ed un altro paese, che può essere un paese aderente o un paese candidato.*» Il programma JPEN ha coinvolto inoltre un elevato numero di piattaforme dell'UE. Le azioni ammissibili hanno compreso altresì progetti nazionali.

### **2.6.1 Copertura geografica e coinvolgimento degli Stati membri**

Tutti gli Stati membri hanno partecipato al programma JPEN. Nel complesso, vi è stata una copertura abbastanza buona delle attività svolte in tutta l'UE. Alcuni Stati membri hanno ricevuto più sovvenzioni e partecipato a un numero maggiore di partenariati rispetto ad altri.

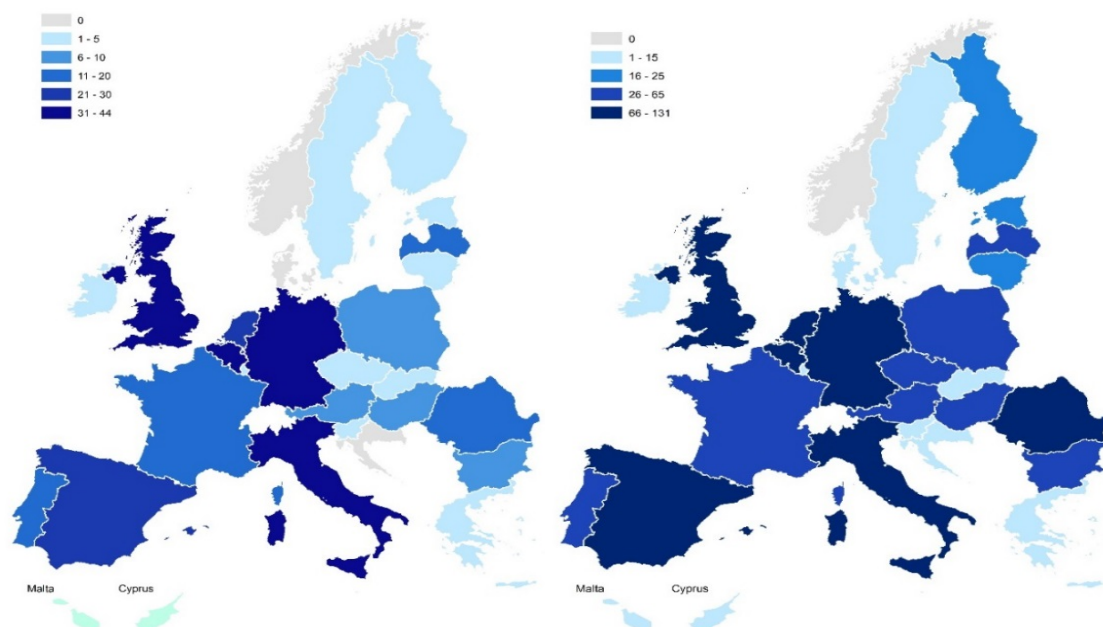
<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> Ibid., pag. 39.

<sup>60</sup> Ibid.

La Figura 2-7 in basso rappresenta l'ubicazione geografica delle organizzazioni che hanno preso parte ai progetti JPEN per Stato membro. Le organizzazioni capofila si sono concentrate essenzialmente in quattro Stati membri: Italia, Belgio, Regno Unito e Germania. Tali Stati membri hanno guidato insieme il 48% (161) di tutti i progetti. Molte reti/piattaforme dell'UE sono registrate in Belgio. Nessun progetto è stato guidato da organizzazioni capofila con sede in Croazia. Se si considerano le organizzazioni partner, la partecipazione degli Stati membri risulta essere ancora più equamente distribuita: di tutti gli Stati membri, 15 hanno preso parte al programma coinvolgendo oltre 25 organizzazioni partner.

**Figura 2-7 Numero complessivo di organizzazioni per Stato membro che hanno preso parte al programma JPEN, comprese le organizzazioni capofila (sinistra) e partner (destra)**



Inoltre, mentre le organizzazioni capofila hanno in media sviluppato più partenariati con organizzazioni provenienti dal loro Stato membro rispetto a organizzazioni di altri Stati membri dell'UE<sup>61</sup>, in seguito al programma sono stati instaurati fino a 826 partenariati transnazionali<sup>62</sup>. Di fatto, il numero medio di partenariati transnazionali per Stato membro è stato di poco inferiore a 32, con organizzazioni con sede in Belgio, Germania, Italia, Spagna e Regno Unito ciascuna delle quali con oltre 100 organizzazioni partner provenienti da altri Stati membri UE.

In termini di struttura del partenariato, Germania, Spagna, Regno Unito, Belgio e Italia sono gli Stati membri le cui organizzazioni hanno instaurato partenariati con organizzazioni presenti nel maggior numero di Stati membri diversi, ciascuno dei quali con soggetti che hanno cooperato con pari organizzazioni in 21-26 paesi dell'UE differenti<sup>63</sup>.

La Figura 2-8 in basso evidenzia la struttura del partenariato dei progetti a guida tedesca, italiana e del Regno Unito, ovvero i tre Stati membri che hanno registrato il maggior numero di organizzazioni

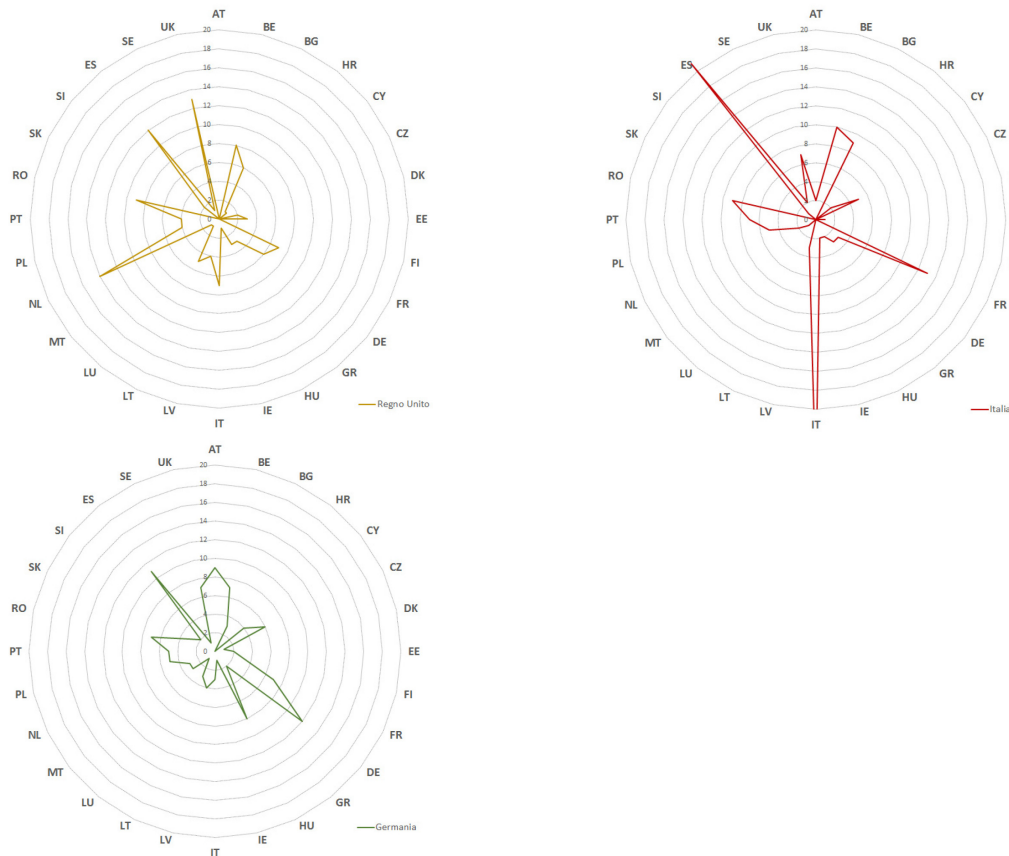
<sup>61</sup> Ciò si applica in particolare all'Italia. Ad esempio, le organizzazioni capofila italiane hanno instaurato partenariati con 28 partner italiani, 21 partner spagnoli e 13 partner francesi. Le organizzazioni capofila del Regno Unito hanno instaurato partenariati con 14 partner olandesi, 13 partner del Regno Unito e 12 partner spagnoli. Le organizzazioni capofila tedesche hanno instaurato partenariati con 12 partner tedeschi, 11 partner spagnoli e 9 partner austriaci.

<sup>62</sup> Il dato si basa sul calcolo del numero dei partner con i quali ciascuna organizzazione capofila ha instaurato partenariati che non provenivano dal suo stesso Stato membro. Tale numero probabilmente eccessivamente alto, in quanto non tiene conto dei partenariati che coinvolgono le stesse organizzazioni coinvolte in più di un progetto.

<sup>63</sup> Valutazione *ex-post* di cinque programmi attuati nell'ambito delle prospettive finanziarie 2007-2013. Valutazione specifica di programma: Programma «Giustizia penale» (JPEN), ICF, 28 luglio 2015, pag. 54  
[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jpen\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf)

capofila. Le organizzazioni capofila tedesche hanno instaurato partenariati con 26 Stati membri dell'UE diversi (oltre alla Germania), mentre le organizzazioni del Regno Unito hanno collaborato con soggetti di 23 altri Stati membri e le organizzazioni italiane con soggetti di 21 Stati membri diversi.

**Figura 2-8 Struttura del partenariato per i principali 3 Stati membri in termini di organizzazioni capofila**



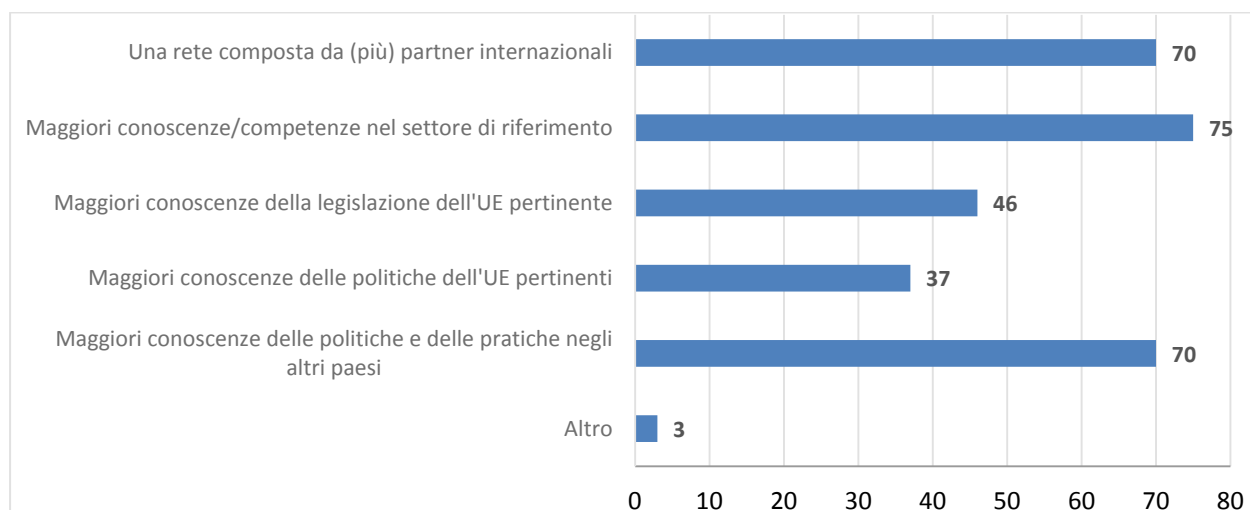
### 2.6.2 Valore aggiunto per l'UE e i beneficiari delle sovvenzioni

Il valore aggiunto dell'UE apportato dal programma a favore dei beneficiari delle sovvenzioni è consistito che essi hanno avuto di accedere a finanziamenti che li aiutassero ad assolvere agli obblighi previsti dal diritto dell'UE. Tale sostegno si è esplicitato in attività di formazione, nella messa a disposizione di strumenti e ricerca volti a individuare la possibilità di rimuovere gli ostacoli all'attuazione del diritto dell'UE, nonché nell'ottenimento delle necessarie conoscenze delle buone pratiche in grado di aiutare i beneficiari direttamente sul campo. Il programma ha altresì facilitato la cooperazione in materia giudiziaria, apportando benefici a quelle autorità nazionali e quei giudici potenzialmente impegnati in cause transnazionali o concernenti la legislazione dell'UE in materia di giustizia penale. Il programma ha favorito altresì l'apprendimento reciproco tra gli Stati membri<sup>64</sup>.

La Figura 2-9 29 mostra i risultati del sondaggio online condotto per raccogliere le opinioni dei beneficiari delle sovvenzioni sui vantaggi del partenariato transnazionale nell'ambito del programma JPEN.

<sup>64</sup> Ibid., pag. 57.

**Figura 2-9 Contributi del partenariato transnazionale alle organizzazioni che hanno dato attuazione ai progetti JPEN**



**Fonte:** Sondaggio relativo alla valutazione ex-post dei cinque programmi della DG Giustizia per il periodo 2007-2013. N=59.  
**Domanda 29c:** Qual è stato il contributo del partenariato transnazionale alla tua organizzazione? (selezionare tutte le risposte pertinenti)

La dimensione transnazionale di JPEN è altresì dipesa in qualche misura dai buoni rapporti di lavoro instaurati nell'ambito dei partenariati. È emerso dalla consultazione che i partner si sono detti nel complesso soddisfatti del partenariato instauratosi nell'ambito dei progetti JPEN. In particolare, i partecipanti si sono detti soddisfatti della distribuzione delle mansioni tra i vari partner, del numero di organizzazioni coinvolte nell'attuazione dei progetti, dello scambio di esperienze e lezioni, nonché della comunicazione complessiva. Oltre la metà dei partecipanti al sondaggio (62%) ha effettivamente indicato che sarebbe utile coinvolgere più organizzazioni di altri Stati membri, in quanto ciò avrebbe di fatto moltiplicato gli impatti benefici.

Su 282 sovvenzioni per azioni, 40 erano nazionali. Di queste, 33 hanno riguardato l'istituzione di casellari giudiziari compatibili con ECRIS. Tre progetti hanno perseguito l'obiettivo di elaborare modalità innovative di gestione delle questioni di interesse a livello dell'UE (ad esempio, una struttura permanente di sostegno ai magistrati che si occupano di mandati d'arresto europei, nuovi metodi per l'interpretazione delle condanne e dei reati a livello dell'UE e un sistema di prevenzione dei suicidi all'interno delle strutture carcerarie). In quattro casi, sono stati condotti studi per la mappatura dell'applicazione della legislazione o dell'attività di formazione dell'UE. Gli output sono stati diffusi in tutta l'Unione europea e hanno evidenziato il loro chiaro valore per l'UE<sup>65</sup>.

Infine, è possibile ipotizzare che una parte significativa delle attività realizzata nell'ambito del programma JPEN non sarebbe stata sviluppata se il programma non fosse esistito, in quanto il programma aveva generato una domanda di nuove attività. Le organizzazioni coinvolte stavano cercando di individuare opportunità di finanziamento a livello nazionale per mantenere le proprie attività, soprattutto in seguito alla recente crisi finanziaria ed economica, o di sviluppare altri progetti in materia di giustizia. Gran parte dei progetti/delle attività non hanno ricevuto finanziamenti da altri strumenti. Inoltre, il 77% dei partecipanti al sondaggio online ha dichiarato che non si sarebbe data attuazione al progetto/alle attività in assenza del finanziamento dell'UE; solo sei persone (6%) hanno indicato che il progetto/le attività sarebbero stati attuati indipendentemente dal finanziamento ricevuto dall'UE<sup>66</sup>.

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> Ibid., pagg. 57-58.

### 3 CONCLUSIONI

#### *Pertinenza del programma*<sup>67</sup>

- Gli obiettivi specifici e le priorità del programma sono stati fortemente specifici, raggiungibili e realistici, tuttavia non sempre misurabili o legati a scadenze precise.
- Gli ambiti prioritari degli inviti a presentare proposte sono stati accompagnati da una descrizione del contenuto atteso dei progetti e ciò li ha resi più specifici permettendo ai richiedenti delle sovvenzioni di assicurare che i loro progetti fossero pertinenti con gli obiettivi dell'UE. Inoltre, poiché gli ambiti prioritari hanno seguito da vicino gli obiettivi del programma e gli obiettivi politici dell'UE, è stato semplice anche per le azioni selezionate perseguire tali obiettivi.
- I servizi acquisiti con risorse JPEN sono stati altresì molto pertinenti rispetto al programma e agli obiettivi più ampi dell'UE, in quanto hanno riguardato prevalentemente lo sviluppo di strumenti di giustizia elettronica (in particolare, il portale e-Justice e i suoi moduli) o la ricerca a sostegno dell'elaborazione della legislazione e delle politiche.
- Dall'analisi dei moduli di domanda per le sovvenzioni e delle informazioni raccolte durante la consultazione con i beneficiari delle sovvenzioni emerge che molti beneficiari non hanno elaborato i loro progetti sulla base di una valutazione delle necessità o non hanno fornito prove sufficienti a sostenere la loro valutazione delle necessità nel modulo di domanda. Ciò implica il rischio dell'esistenza di approcci agli obiettivi del progetto più pertinenti o utili.
- Nonostante tale circostanza, quanto riferito dai beneficiari delle sovvenzioni sembra suggerire che i beneficiari finali hanno risposto positivamente ai progetti e indicato di aver ritenuto le azioni pertinenti. Tuttavia, tale affermazione non può essere corroborata senza aver raccolto i pareri indipendenti dei beneficiari.

#### *Coerenza e complementarità*

- La complementarità di JPEN con altri programmi dell'UE è stata pressoché interamente raggiunta, sebbene alcuni progetti abbiano posto il rischio di sovrapposizione con le attività di altri interventi dell'UE.
- La complementarità è stata raggiunta grazie a meccanismi posti in essere dalla Commissione in fase di progettazione del programma e di definizione degli inviti a presentare proposte.
- Nelle fasi di selezione, monitoraggio e rendicontazione del progetto nell'ambito del ciclo di programma, la Commissione non ha applicato alcun meccanismo per favorire la complementarità, tranne che per la condivisione delle risorse (ad es. il portale e-Justice) con il programma Giustizia civile (JCIV).

#### *Efficacia*

- Complessivamente, le azioni attuate hanno perseguito gli obiettivi del programma, in particolare gli obiettivi specifici relativi alla formazione della magistratura e alla cooperazione in materia giudiziaria.
- I progetti che hanno visto il coinvolgimento dei responsabili politici in fase di progettazione attraverso briefing, incontri o il loro coinvolgimento nel comitato di gestione del progetto hanno contribuito al raggiungimento dell'obiettivo del programma di fare in modo che i responsabili politici utilizzino gli output del progetto per l'elaborazione di nuove politiche o norme o per l'adeguamento di politiche o norme esistenti.
- È difficile valutare il livello di raggiungimento degli output dei progetti rispetto alle previsioni. Ciò è stato in parte dovuto al fatto che l'obbligo per i richiedenti la sovvenzione di individuare un obiettivo misurabile per i loro output è stato introdotto dalla Commissione verso la fine del programma e che le relazioni finali non sono ancora disponibili per tali progetti.

<sup>67</sup> Ibid., pagg. 59-61

- Tuttavia, in base alle comunicazioni effettuate autonomamente dai beneficiari delle sovvenzioni (nelle relazioni finali e in occasione di consultazioni condotte ai fini della presente valutazione), gran parte dei progetti (circa il 70%) sono apparentemente riusciti a ottenere gli output previsti, tuttavia quasi un terzo di essi non si sono rivelati efficaci in quanto non sono stati in grado di raggiungere tutti gli obiettivi prefissati.

### **Sostenibilità**

- Complessivamente, i tentativi della Commissione di diffondere i risultati dei progetti sono stati limitati, a eccezione dei materiali destinati alla formazione, alcuni dei quali sono stati pubblicati sul portale e-Justice. La Commissione ha fatto affidamento essenzialmente sui beneficiari affinché diffondessero gli output direttamente presso i loro gruppi di destinatari, e le risorse umane destinate alla diffusione sono state prevalentemente impiegate in attività di gestione finanziaria.
- È difficile fornire una valutazione complessiva dell'efficacia delle attività di diffusione dei beneficiari delle sovvenzioni senza consultare i destinatari di tali azioni: le informazioni sul numero di utenti e gruppi di destinatari raggiunti, riportate nella relazione finale, non sono esaustive, in quanto il programma non prevedeva l'obbligo di comunicare tali informazioni. Ciononostante, il fatto che le attività siano riuscite ad attrarre l'attenzione dei responsabili politici e aumentare i contatti tra autorità in diversi Stati membri suggerisce che le attività di diffusione hanno almeno avuto una qualche efficacia.
- Delle 219 sovvenzioni per azioni e sovvenzioni di funzionamento mappate per le quali sono state redatte relazioni finali, 121 (pari al 55%) hanno dato prova di sostenibilità, sia perché vi era garanzia dell'ulteriore finanziamento del progetto, sia perché alcune attività sarebbero continuate, sia perché il partenariato sarebbe proseguito (in parte o interamente) o perché si sarebbe continuato a utilizzare gli output del progetto.
- La percentuale di progetti (32%) per i quali si sono individuati ulteriori finanziamenti per la prosecuzione del progetto (in base alle relazioni finali) è un dato particolarmente positivo. Ciò può tuttavia non sorprendere, se si considera che gli output prodotti con i progetti JPEN sono stati spesso rivolti alle autorità nazionali e ai servizi pubblici, ovvero a soggetti che si trovano in una posizione privilegiata per individuare i necessari finanziamenti successivi per l'ottenimento di output utili.

### **Efficienza**

- Il finanziamento offerto dal programma JPEN è stato sufficiente e avrebbe potuto essere inferiore sia per le sovvenzioni per azioni, sia per le sovvenzioni di funzionamento, se si considera che si era in presenza di un «nuovo» programma rivolto a un gruppo di parti interessate «nuovo» e relativamente inesperto. Gli impegni sono stati sistematicamente inferiori agli stanziamenti iniziali, sebbene vi siano stati dei miglioramenti.
- In base alle informazioni disponibili sui finanziamenti, le risorse disponibili a garantire il raggiungimento degli obiettivi stabiliti grazie alle sovvenzioni erano apparentemente sufficienti.
- In merito al margine di semplificazione, la gestione da parte della Commissione è divenuta più efficiente nel corso del tempo e i beneficiari delle sovvenzioni hanno espresso un giudizio positivo sulla collaborazione con la Commissione.
- Il livello di dettaglio richiesto nel modulo di domanda è aumentato dall'invito a presentare proposte del 2010, con conseguenti benefici sia per la Commissione (in termini di qualità e utilità delle relazioni), sia per i richiedenti (consentendo loro una pianificazione e una stima più accurate delle loro attività). Ciò ha contribuito ad accrescere il livello di dettaglio della fase introduttiva dei flussi di lavoro. I requisiti di comunicazione (relativi agli aspetti sia finanziari, sia non finanziari dei progetti) sono stati considerati adeguati da gran parte dei partecipanti (85%). Le modalità di monitoraggio della Commissione sono state almeno in

parte considerate buone e utili durante la fase di attuazione del progetto/delle attività da circa il 79% dei partecipanti al sondaggio online.

### **Il valore aggiunto dell'UE**

- La natura europea del programma JPEN è dovuta a una forte dimensione transnazionale che ha visto il coinvolgimento di tutti gli Stati membri dell'UE.
- I partenariati transnazionali hanno altresì contribuito al raggiungimento degli obiettivi del programma, ad esempio migliorando la cooperazione transfrontaliera e contribuendo all'elaborazione e alla diffusione di buone pratiche e, in misura minore, ad accrescere le conoscenze sulla legislazione e sulle politiche dell'UE.
- Il valore aggiunto dell'UE per i beneficiari delle sovvenzioni consiste altresì nel fatto che il programma ha fornito loro l'accesso a finanziamenti volti a sostenerli nel dare attuazione ai propri obblighi nel quadro del diritto dell'UE. L'attività di sostegno e facilitazione dell'attuazione di tali obblighi, e il raggiungimento degli obiettivi dell'UE, da parte dell'Unione europea è stata dunque opportuna.

### **Raccomandazioni fondamentali**

- Migliore definizione delle priorità: la Commissione dovrebbe investire più tempo e risorse umane nel processo di definizione delle priorità per garantire che queste siano opportunamente realizzate nell'ambito delle risorse stanziare a bilancio.
- Valutazioni realistiche dei rischi dei progetti e migliori strategie per l'attenuazione dei rischi: la Commissione dovrebbe procedere a un miglior monitoraggio dei rischi per l'intera durata dei progetti, ad esempio richiedendo brevi relazioni intermedie sullo stato di avanzamento che consentano di individuare ogni potenziale rischio man mano che si verifica durante la fase di attuazione del progetto.
- Maggiore attenzione alla valutazione degli impatti a tutti i livelli e non solamente sugli output, per quanto riguarda le attività di monitoraggio e valutazione. Ciò è in linea con la necessità di raccogliere, analizzare e utilizzare prove obiettive e indipendenti al fine di svolgere valutazioni di progetto e programma. Maggiore attenzione alla valutazione delle necessità che ciascun progetto si prefigge di affrontare.
- Verifica di modalità di adozione degli output e delle migliori pratiche dei progetti da parte di altre organizzazioni, anche in altri Stati membri, comprese maggiori risorse per attività di traduzione, comunicazione e diffusione.
- Ulteriore precisazione della logica di intervento del programma; oltre a definire più dettagliatamente il campo di applicazione del programma, i suoi obiettivi generali e specifici le sue priorità, i tipi di azioni e intervento e le misure di esecuzione, la Commissione proverà ad affinare ulteriormente la logica di intervento<sup>68</sup> rendendo più articolate, precise e concrete le relazioni tra logica, obiettivi, contributi, output, beneficiari, risultati attesi e impatti del programma nell'eventualità di una sua prosecuzione.

<sup>68</sup> Cfr., ad esempio, valutazione *ex-post* di cinque programmi attuati nell'ambito delle prospettive finanziarie 2007-2013. Valutazione specifica di programma: Programma «Giustizia penale» (JPEN), ICF, 28 luglio 2015, pagg. 1-2.  
[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jpen\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf)