



Consiglio
dell'Unione europea

**Bruxelles, 15 febbraio 2017
(OR. en)**

6298/17

JUSTCIV 32

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	13 febbraio 2017
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2017) 59 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO Relazione di valutazione ex post sul programma "Giustizia civile" (2007-2013)

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2017) 59 final.

All.: COM(2017) 59 final



Bruxelles, 13.2.2017
COM(2017) 59 final

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

Relazione di valutazione ex post sul programma "Giustizia civile" (2007-2013)

INDICE

INDICE	2
1 INTRODUZIONE	3
1.1 OBIETTIVO DELLA RELAZIONE	3
1.2 METODOLOGIA E FONTE DI INFORMAZIONI.....	3
1.3 PANORAMICA DEL PROGRAMMA	3
2 RISULTATI DELLA VALUTAZIONE	9
2.1 PERTINENZA DEL PROGRAMMA.....	9
2.2 COERENZA E COMPLEMENTARIETÀ	11
2.3 EFFICACIA.....	13
2.4 SOSTENIBILITÀ, TRASFERIBILITÀ E INNOVAZIONE	15
2.5 EFFICIENZA E MARGINE DI SEMPLIFICAZIONE.....	19
2.6 VALORE AGGIUNTO EUROPEO	20
3 CONCLUSIONI.....	26

1 INTRODUZIONE

1.1 OBIETTIVO DELLA RELAZIONE

La decisione che istituisce il programma «Giustizia civile» (JCIV) richiede alla Commissione di presentare una valutazione *ex-post* relativa al periodo 2007- 2013¹. La valutazione *ex-post*² 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 divisa in sezioni relative ai criteri di valutazione principali e alle domande corrispondenti. Le domande riguardano aspetti, quali pertinenza, coerenza e complementarità, efficacia, impatto e sostenibilità, efficienza, margine di semplificazione e valore aggiunto europeo.

1.2 METODOLOGIA E FONTE DI INFORMAZIONI

La presente valutazione finale si basa sui seguenti documenti:

- esame approfondito della documentazione disponibile relativamente alle 130 sovvenzioni per azioni e alle 16 sovvenzioni di funzionamento finanziate dal programma 2007-2013;
- esame della documentazione, compresa la decisione di istituzione del programma, i programmi di lavoro attuali e gli inviti a presentare proposte sia per le sovvenzioni, sia per i contratti di appalto pubblico;
- esame dei documenti politici dell'UE e delle decisioni di istituzione dei programmi dell'UE correlati;
- analisi quantitativa di un campione delle 146 sovvenzioni per azioni e sovvenzioni di funzionamento concesse;
- analisi di 52 risposte al sondaggio online fornite dai beneficiari delle sovvenzioni JCIV;
- 15 interviste di follow-up ai coordinatori di progetti/organizzazioni beneficiari di sovvenzioni nell'ambito del programma JCIV nel periodo 2007-2013³;
- quattro interviste di scoping a funzionari della Commissione.

1.3 PANORAMICA DEL PROGRAMMA

Il programma JCIV è stato istituito con decisione 1149/2007/CE del 25 settembre 2007 per il periodo 2007-2013 quale parte del programma generale su diritti fondamentali e giustizia.

L'articolo 2 della decisione di istituzione elenca gli obiettivi generali del programma. Tali obiettivi comprendono:

- la promozione della cooperazione giudiziaria al fine di contribuire alla creazione di un autentico spazio europeo di giustizia in materia civile, basato sul riconoscimento e sulla fiducia reciproci;
- la promozione dell'eliminazione degli ostacoli al corretto svolgimento dei procedimenti civili transfrontalieri negli Stati membri;

¹ Articolo 16, paragrafo 3, lettera d), della decisione n. 1149/2007/CE del 25 settembre 2007, che istituisce per il periodo 2007-2013 il programma specifico «Giustizia civile», quale parte del programma generale su diritti fondamentali e giustizia.

² La valutazione *ex-post* di valutazione del valutatore esterno è consultabile al seguente link: Relazione principale: http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf, allegati: http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_annex_4_quantitative_analysis.pdf

La relazione intermedia di valutazione del valutatore esterno è consultabile al seguente link: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0351:FIN:IT:PDF>

³ Queste due fonti di prova sono piuttosto soggettive e non possono essere considerate una dimostrazione indipendente della performance.

- il miglioramento della vita quotidiana degli individui e delle imprese consentendo loro di far valere i propri diritti in tutta l'Unione europea, in particolare agevolando l'accesso alla giustizia;
- il miglioramento dei contatti, lo scambio di informazioni e la creazione di reti tra le autorità giudiziarie e amministrative e i professionisti legali, anche mediante il sostegno alla formazione giudiziaria, al fine di una migliore comprensione reciproca tra le autorità e i professionisti in questione.

L'articolo 3 elenca gli obiettivi specifici del programma. Tali obiettivi mirano a promuovere la cooperazione giudiziaria in materia civile allo scopo di:

- garantire la certezza del diritto e migliorare l'accesso alla giustizia;
- promuovere il riconoscimento reciproco delle decisioni nelle controversie civili e commerciali;
- rimuovere gli ostacoli ai contenziosi transfrontalieri creati dalle disparità legislative e procedurali in materia civile e promuovere, a tal fine, la necessaria compatibilità delle legislazioni;
- garantire una corretta amministrazione della giustizia, evitando i conflitti di giurisdizione;
- 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 comunitari adottati nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile e commerciale 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 degli operatori della giustizia sul diritto comunitario e dell'Unione;
- valutare le condizioni generali necessarie per rafforzare la reciproca fiducia, nel pieno rispetto dell'indipendenza della magistratura;
- agevolare il funzionamento della rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale, istituita dalla decisione 2001/470/CE del Consiglio.

Gli obiettivi specifici di JCIV definiscono meglio i suoi obiettivi generici in termini di esiti attesi dal programma. Analogamente ad altri programmi che fanno parte del programma generale su diritti fondamentali e giustizia 2007-2013 della DG Giustizia, il programma JCIV prevede varie tipologie di azioni, comprese le seguenti:

sovvenzioni per azioni per⁴:

- progetti transnazionali specifici di interesse comunitario. Questi possono essere presentati da un'autorità o qualsiasi altro ente di uno Stato membro, un'organizzazione internazionale o non governativa, conformemente alle condizioni fissate dal programma di lavoro annuale. Tali progetti sono cofinanziati fino all'80% dei costi complessivi e costituiscono la parte centrale del programma;
- progetti specifici nell'ambito dell'attuazione delle norme europee in materia di concorrenza. Si tratta di progetti volti a promuovere la cooperazione giudiziaria tra magistrati e la loro formazione, laddove tali magistrati sono chiamati a dare applicazione delle norme europee in materia di concorrenza, compresi gli articoli 101 e 102 del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), nonché delle norme in materia di aiuti di Stato, allo scopo di contribuire allo sviluppo e all'attuazione della politica europea in materia di concorrenza e delle azioni comunitarie di cooperazione per garantire la coerenza nell'ambito della politica sulla concorrenza dell'UE.

⁴ Articolo 8, della decisione n. 1149/2007/CE del 25 settembre 2007, che istituisce per il periodo 2007-2013 il programma specifico «Giustizia civile», quale parte del programma generale su diritti fondamentali e giustizia.

sovvenzioni di funzionamento per⁵:

- cofinanziare (fino all'80%) il programma di lavoro annuale di organizzazioni non governative o di altri enti che perseguono un obiettivo di interesse europeo generale (invito a presentare proposte);
- cofinanziare le spese associate al programma di lavoro permanente di organizzazioni specifiche indicate nella base giuridica (rete dei Consigli superiori della magistratura e rete europea dei presidenti delle Corti di cassazione dell'Unione europea), nella misura in cui sono sostenute per conseguire un obiettivo di interesse generale europeo;
- finanziare il funzionamento della rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale, istituita dalla decisione 2001/470/CE del Consiglio.

La Commissione ha avviato progetti per le seguenti attività: conduzione di studi e ricerche, sondaggi e inchieste; elaborazione di indicatori e metodologie comuni; raccolta, sviluppo e diffusione di dati e statistiche; organizzazione di seminari, conferenze e riunioni di esperti; organizzazione di campagne ed eventi pubblici; sviluppo e aggiornamento di siti web; preparazione e pubblicazione di materiale informativo; supporto e gestione di reti di esperti nazionali; attività di analisi, controllo e valutazione del lavoro svolto. La Commissione è ricorsa a procedure di appalto pubblico⁶ per tali attività.

La tabella 1-1 mostra il numero delle diverse azioni finanziate in ciascun anno. Gli inviti a presentare proposte per le sovvenzioni per azioni e le sovvenzioni di funzionamento sono stati suddivisi tra gli anni 2011 e 2012. Il bilancio complessivo previsto per JPEN per il periodo compreso tra gennaio 2007 e dicembre 2013 era pari a 109,3 milioni di EUR⁷ (cfr. tabella 1-1). Nel corso del periodo, la Commissione ha pubblicato 6 inviti a presentare proposte relativi a sovvenzioni per azioni e 6 relativi a sovvenzioni di funzionamento, e sono state avviate 247 iniziative da parte della Commissione.

Tabella 1-1 Numero di azioni finanziate per anno

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTALE
Sovvenzioni per azioni	24	19	18	16	25		28	130
Sovvenzioni di funzionamento	2	3	3	3	2		3	16
Appalti pubblici	2	22	22	52	36	63	50	247

La Tabella 1-2 riporta la ripartizione dettagliata delle dotazioni di bilancio per ciascun anno di attuazione e strumento di finanziamento, conformemente alle condizioni fissate nei programmi di lavoro annuali. Come mostra la tabella, il programma prevede progetti specifici in materia di concorrenza (800 000 EUR l'anno), gestiti dalla direzione generale della Concorrenza, la gestione della partecipazione della comunità alla conferenza dell'Aja di diritto internazionale privato e le spese operative della rete giudiziaria europea. Il finanziamento della rete riguarda circa sei assemblee generali annuali per la discussione di problemi legati all'applicazione degli strumenti di giustizia civile disponibili, la pubblicazione di guide pratiche rivolte a operatori o cittadini (compresi i costi di traduzione, stampa e spedizione) e l'aggiornamento del sito web (per cui vengono solitamente costituiti gruppi di lavoro). Tutte le azioni sono decise l'anno precedente in fase di redazione di bilancio.

Le dotazioni di bilancio destinate a sovvenzioni per azioni e sovvenzioni di funzionamento tra il 2007 e il 2013 sono state pari a 49,2 milioni di EUR, dei quali 34,9 milioni di EUR sono corrisposti a

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ Articolo 13, della decisione n. 1149/2007/CE del 25 settembre 2007, che istituisce per il periodo 2007-2013 il programma specifico «Giustizia civile», quale parte del programma generale su diritti fondamentali e giustizia.

impegni di spesa effettivi e 14,6 milioni di EUR a spese a gennaio 2015⁸.

Tabella 1-2 Ripartizione di bilancio prevista per il programma JCIV 2007-2013

Bilancio disponibile per sovvenzioni e contratti							
Anno	SOVVENZIONI				APPALTI PUBBLICI		
	AG ⁹	AG comp ¹⁰	OG ONG ¹¹	OG altri ¹²	HCCH ¹³	EJN ¹⁴	Iniziative COM ¹⁵
2007	4 300 000	0	1 500 000	500 000	0	3 250 000	4 550 000
2008	4 500 000	0	1 500 000	500 000	0	3 150 000	4 650 000
2009	4 800 000	0	1 500 000	500 000	20 000	2 700 000	4 650 000
2010	5 050 000	0	1 500 000	500 000	20 000	3 050 000	5 380 000
2011	3 980 000	800 000	500 000	500 000	20 000	2 205 000	7 695 000
2012	4 350 000	800 000	500 000	500 000	34 000	2 700 000	7 216 000
2013	8 776 000	800 000	500 000	500 000	30 000	800 000	5 150 000
Totale	35 756 000	2 400 000	7 500 000	3 500 000	124 000	15 155 000	39 291 000

Fonte: JCIV - Programmi di lavoro annuali (2007-2013)

La maggior parte delle azioni JCIV è stata gestita da un'autorità nazionale (22% di tutte le organizzazioni capofila), un'università (21%) o una rete, piattaforma o un forum europei (20%). Rispetto ad altri programmi, come Daphne e il programma Diritti fondamentali e cittadinanza (FRC), le ONG nazionali rappresentavano una minoranza, gestendo solo l'8% delle azioni JCIV. La maggior parte delle organizzazioni partner è stata rappresentata da università (22%) e autorità nazionali (20%), seguite da altri istituti di istruzione e formazione (15%), ONG nazionali e piattaforme (13%) e professionisti giuridici (10%)¹⁶.

⁸ Valutazione *ex-post* di cinque programmi attuati nell'ambito della prospettive finanziaria 2007-2013. Valutazione specifica di programma: Giustizia civile (JCIV), ICF, 28 luglio 2015, pag. 38

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf

⁹ Dotazioni di bilancio per sovvenzioni per azioni destinate a «progetti transnazionali specifici di interesse comunitario presentati da un'autorità o qualsiasi altro ente di uno Stato membro, un'organizzazione internazionale o non governativa, che richiedano in ogni caso almeno due Stati membri o almeno uno Stato membro ed un altro Stato che può essere un paese aderente o un paese candidato, conformemente alle condizioni fissate nei programmi di lavoro annuali» (articolo 4, lettera b), della decisione che istituisce il programma).

¹⁰ Dotazioni di bilancio, conformemente al programma di lavoro annuale, per sovvenzioni per azioni destinate a progetti specifici volti a favorire l'attuazione delle norme europee in materia di concorrenza. Si tratta di progetti volti a promuovere la cooperazione giudiziaria tra magistrati e la loro formazione in sede di applicazione delle norme europee sulla concorrenza, compresi gli articoli 101 e 102 del TFUE e delle norme in materia di aiuti di Stato, allo scopo di contribuire allo sviluppo e all'attuazione della politica europea in materia di concorrenza e delle azioni comunitarie di cooperazione per garantire la coerenza nell'ambito della politica sulla concorrenza dell'UE.

¹¹ Dotazioni di bilancio per sovvenzioni di funzionamento destinate a «attività di organizzazioni non governative o di altri enti che perseguono un obiettivo di interesse europeo generale nel quadro degli obiettivi generali del programma, conformemente alle condizioni fissate nei programmi di lavoro annuali» (articolo 4, lettera c), della decisione che istituisce il programma).

¹² Dotazioni di bilancio per «sovvenzioni di funzionamento intese a cofinanziare le spese associate ai programmi di lavoro permanente della rete dei Consigli superiori della magistratura e della rete europea dei presidenti delle Corti di cassazione dell'Unione europea, nella misura in cui sono sostenute per conseguire un obiettivo di interesse generale europeo mediante la promozione degli scambi di vedute ed esperienze su materie riguardanti la giurisprudenza, l'organizzazione e il funzionamento dei membri di tali reti nell'espletamento delle loro funzioni giudiziarie e/o consultive per quanto riguarda la normativa comunitaria».

¹³ Dotazioni di bilancio per la gestione della partecipazione della comunità alla conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato.

¹⁴ In base al programma di lavoro annuale, dotazioni di bilancio per il funzionamento della rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale, istituita dalla decisione n. 2001/470/CE del Consiglio del 28 maggio 2001, relativa all'istituzione di una rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale.

¹⁵ Dotazioni di bilancio per «progetti avviati dalla Commissione, quali studi e ricerche, sondaggi e inchieste, elaborazione di indicatori e metodologie comuni, raccolta, sviluppo e diffusione di dati e statistiche, seminari, conferenze e riunioni di esperti, organizzazione di campagne ed eventi pubblici, sviluppo e aggiornamento di siti web, preparazione e diffusione di materiale informativo, supporto e gestione di reti di esperti nazionali, attività di analisi, controllo e valutazione» (articolo 4, lettera a), della decisione di istituzione del programma).

¹⁶ Valutazione *ex-post* di cinque programmi attuati nell'ambito delle prospettive finanziarie 2007-2013. Valutazione specifica di programma: Giustizia civile (JCIV), ICF, 28 luglio 2015, pag. 3

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf

Le sovvenzioni per azioni concesse nell'ambito di un progetto finanziato con risorse JCIV hanno riguardato essenzialmente attività di analisi, formazione e sensibilizzazione, informazione e diffusione (cfr. Figure 1-1, sinistra).

Le sovvenzioni di funzionamento sono state concesse per attività di sostegno agli attori fondamentali; apprendimento reciproco; scambio di buone pratiche e cooperazione; e sensibilizzazione, informazione e diffusione (cfr. Figure 1-1, destra).

I contratti di appalto pubblico hanno riguardato studi, guide pratiche, conferenze, seminari, manutenzione di siti web ed erogazione di altri servizi informatici.

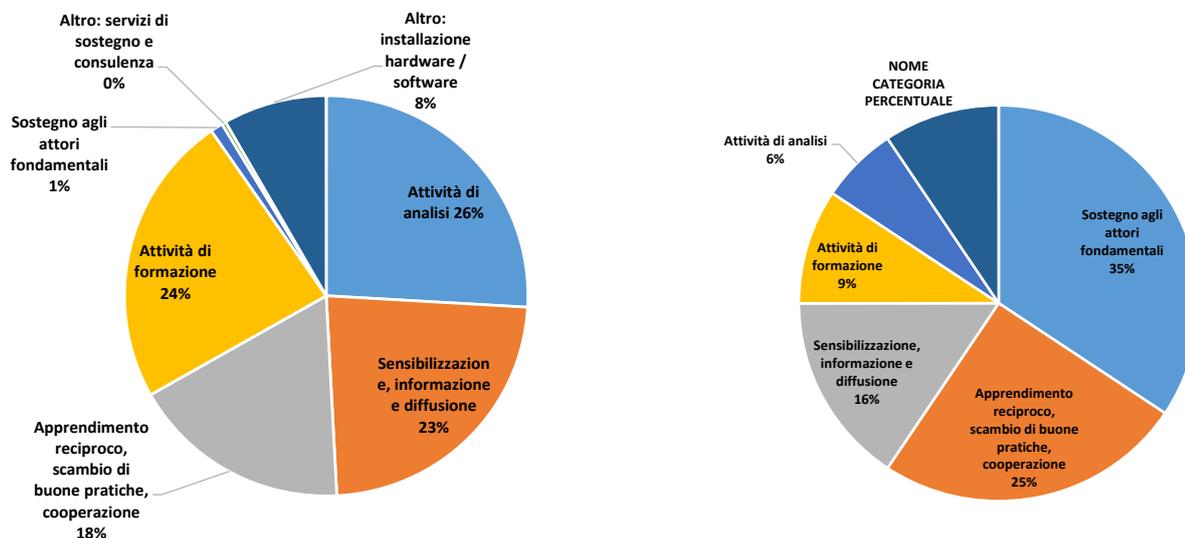


Figura 1-1 Sovvenzioni per azioni JCIV per attività principale (sinistra) e sovvenzioni di funzionamento JCIV per attività principale (destra)

La Figura 1-2 fornisce una panoramica del numero di volte in cui si è individuato un tipo di output nei 146 progetti JCIV mappati¹⁷. Ad esempio, l'output «seminari e focus group» sul tema apprendimento reciproco e networking, individuato 66 volte e per il quale sono stati trovati 59 indicatori, ha annoverato un totale di 4 345 partecipanti (per un totale di 33 indicatori). In gran parte dei casi i gruppi di destinatari erano giudici, operatori della giustizia e personale giudiziario.

La seconda tipologia di output più frequentemente riscontrata ha riguardato le attività di formazione (42), nell'ambito delle azioni di sensibilizzazione, informazione e diffusione. Tali azioni hanno interessato 4 371 partecipanti (sulla base di 28 diversi indicatori). In gran parte dei casi i gruppi di destinatari erano giudici, mediatori e operatori della giustizia.

Il terzo output più frequente (41) riguarda gli eventi, con un numero totale di 3 646 partecipanti (individuati 23 volte) e 8 000 riceventi (ovvero gli output a un indicatore). In gran parte dei casi i gruppi di destinatari erano operatori della giustizia, il pubblico generale e il personale giudiziario.

¹⁷ Valutazione *ex-post* di cinque programmi attuati nell'ambito della prospettiva finanziaria 2007-2013. Valutazione specifica di programma: Analisi quantitativa programma di Giustizia civile (JCIV), 28 luglio 2015, pag. 10 http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_annex_4_quantitative_analysis.pdf

Figura 1-2 Conteggio degli output del programma JCIV

Conteggio degli output del programma JCIV



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.

2.1.1 Pertinenza delle azioni di programma rispetto ai suoi obiettivi

Tutti gli obiettivi generici e specifici sono volti a promuovere la cooperazione giudiziaria al fine di contribuire alla creazione di un autentico spazio europeo di giustizia in materia civile e commerciale. Nel valutare se gli obiettivi sono SMART¹⁸, è possibile concludere che sono specifici (in quanto si rivolgono a una specifica area di miglioramento), raggiungibili e realistici (poiché possono essere raggiunti attraverso le azioni finanziate e nell'ambito delle risorse del programma). Tuttavia, non sono misurabili, in quanto non quantificano, né almeno suggeriscono un indicatore dello stato di avanzamento del progetto. Gli obiettivi non sono neanche legati a scadenze specifiche, in quanto non presentano una tempistica, e non viene specificato il termine entro il quale i risultati dovrebbero essere conseguiti¹⁹.

La Commissione persegue l'obiettivo di ampio respiro di promuovere la formazione giudiziaria europea, nell'ambito della quale la formazione su materie specifiche assume un'importanza prioritaria nel rispetto delle esigenze di natura politica e in linea con l'operato della rete europea di formazione giudiziaria (EJTN). Nel 2011, la Commissione europea si è prefissa di erogare formazione alla metà di tutti gli operatori della giustizia (circa 700.000) nell'UE in materia di diritto europeo e del diritto di uno Stato membro entro il 2020²⁰. Nell'ambito del programma JCIV, la formazione giudiziaria europea è stata prevalentemente finanziata tramite sovvenzioni per azioni e alcune azioni specifiche, sebbene le sovvenzioni di finanziamento siano state anch'esse erogate nell'ambito di altri programmi²¹.

In considerazione della responsabilità della Commissione nella gestione della segreteria della rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale (EJN-Civil), altri finanziamenti sono stati altresì stanziati attraverso contratti di appalto pubblico o accordi amministrativi a sostegno del suo operato. Ciò attiene a un obiettivo generale, sebbene sia possibile affermare che si tratta di un obiettivo trasversale. La rete si riunisce di solito per discutere i problemi connessi all'attuazione degli strumenti di giustizia civile esistenti, la pubblicazione di guide pratiche rivolte a professionisti o al pubblico e l'aggiornamento del sito web²².

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

Sin dal suo avvio il programma JCIV è stato strettamente correlato ai principali sviluppi politici e agli strumenti giuridici nell'area della giustizia civile e sono stati compiuti sforzi considerevoli affinché il

¹⁸ Per obiettivi S.M.A.R.T. si intendono obiettivi specifici, misurabili, raggiungibili, incentrati sul risultato e legati a scadenze precise.

¹⁹ Valutazione *ex-post* di cinque programmi attuati nell'ambito della prospettiva finanziaria 2007-2013. Valutazione specifica di programma: Giustizia civile (JCIV), ICF, 28 luglio 2015, pag. 7

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf

²⁰ Comunicazione del 2011 della Commissione europea, *Alimentare la fiducia in una giustizia europea: una nuova dimensione per la formazione giudiziaria europea*, COM/2011/0551 definitiva, del 13.9.2011.

²¹ Ad esempio, la rete EJTN ha ricevuto sovvenzioni nell'ambito del programma JPEN e altre organizzazioni, quali l'Accademia di diritto europeo (*Academy of European Law*, ERA) e l'Istituto europeo di amministrazione pubblica (*European Institute of Public Administration*, EIPA) hanno ricevuto sovvenzioni di funzionamento concesse dalla direzione generale dell'Istruzione e della cultura.

²² Valutazione *ex-post* di cinque programmi attuati nell'ambito della prospettiva finanziaria 2007-2013. Valutazione specifica di programma: Giustizia civile (JCIV), ICF, 28 luglio 2015, pag. 7

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf

programma JCIV potesse essere in linea con i nuovi sviluppi politici e legislativi attraverso la definizione di priorità negli inviti a presentare proposte.

Le priorità e le azioni finanziate possono essere nel complesso ritenute pertinenti agli obiettivi del programma. Tuttavia, il processo avviato per la selezione delle priorità del programma ha lasciato poco margine di manovra, una volta definite le priorità (sebbene una domanda di progetto che non abbia riflesso nessuna delle priorità del programma abbia comunque potuto ricevere una sovvenzione sulla base di altri criteri di aggiudicazione). Ciò ha significato che in alcuni casi un progetto ha prodotto risultati meno utili se durante la fase della sua attuazione è cambiata una priorità. Per contro, in merito alla formazione, ad esempio, sono emerse esigenze che non rientravano in nessuna delle priorità stabilite. Tali esigenze non potevano essere finanziate con le risorse del programma in quanto non erano state prese in considerazione da nessun invito a presentare proposte specifiche.

Il programma è stato attuato:

- per contribuire agli sviluppi politici e legislativi attraverso la ricerca, l'analisi e altre attività di sostegno per offrire al legislatore informazioni chiare e dettagliate sui problemi e sulla situazione sul campo, nonché attraverso il rafforzamento di reti di assistenza nella preparazione di iniziative future in questo ambito. Tra i principali risultati conseguiti dal programma, è opportuno menzionare la sovvenzione per azioni del 2009 per il progetto di collegamento dei registri europei dei testamenti (*Interconnecting European Registers of Wills*) che ha perseguito l'obiettivo di sviluppare un'ampia rete di registri di testamenti collegati, in linea con lo sviluppo politico che ha portato all'approvazione del regolamento in materia di successioni²³ nel 2012. I contratti di appalto pubblico sono stati ampiamente utilizzati a tal fine, ad esempio attraverso l'Atlante giudiziario europeo in materia civile, la banca dati di giurisprudenza JURE, nonché vari studi di valutazione e attuazione;
- per sostenere l'applicazione e l'attuazione pratica della politica e della legislazione esistenti dell'UE attraverso l'applicazione coerente degli strumenti dell'UE in tutto il territorio europeo, la formazione e lo sviluppo di capacità per i professionisti e gli altri operatori della giustizia, affinché possano dotarsi degli strumenti per mettere efficacemente in pratica i diritti e le politiche dell'Unione europea. Tra i principali risultati conseguiti dal programma, è opportuno menzionare due progetti finanziati con sovvenzioni per azioni del 2009 volti a sviluppare strumenti di facile utilizzo, disponibili sul portale e-Justice, per l'individuazione rispettivamente di avvocati di diritto civile e notai nel territorio dell'UE. Un altro esempio è dato dalla sovvenzione per azioni «i-Support», il cui obiettivo era di analizzare i sistemi TIC per dare attuazione al regolamento sulle obbligazioni alimentari dell'UE del 2009 e alla convenzione dell'Aia sulle obbligazioni alimentari del 2007, il cui accesso era in discussione al momento dell'assegnazione della sovvenzione. I contratti di appalto pubblico hanno svolto un ruolo importante anche in questo caso, ad esempio attraverso consultazioni con le parti interessate, valutazioni di impatto e studi di fattibilità²⁴.

2.1.3 Pertinenza del programma con le esigenze dei gruppi di destinatari

Nel complesso, i beneficiari delle sovvenzioni hanno ritenuto che gli inviti a presentare proposte e le azioni selezionate abbiano permesso di individuare le necessità dei gruppi di destinatari e fornire loro una risposta, sebbene in misura variabile in merito all'individuazione adeguata di tali necessità, con alcune organizzazioni che hanno condotto valutazioni delle necessità dettagliate e altre che hanno invece adottato un approccio meno rigido. Gran parte dei beneficiari consultati per la presente relazione di valutazione hanno riferito di aver condotto valutazioni delle necessità per l'elaborazione e lo sviluppo dei propri progetti. Tuttavia, l'analisi della documentazione del progetto ha evidenziato che

²³ Regolamento (UE) n. 650/2012 relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e all'accettazione e all'esecuzione degli atti pubblici in materia di successioni e alla creazione di un certificato successorio europeo.

²⁴ Valutazione *ex-post* di cinque programmi attuati nell'ambito della prospettiva finanziaria 2007-2013. Valutazione specifica di programma: Giustizia civile (JCIV), ICF, 28 luglio 2015, pag. 7

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf

un numero significativo di richiedenti le sovvenzioni non avevano elaborato i propri progetti sulla base di una valutazione delle necessità o non avevano allegato al modulo di domanda della sovvenzione sufficiente documentazione a supporto della loro valutazione delle necessità. Sebbene la Commissione non abbia specificatamente richiesto loro di condurre e dimostrare una valutazione delle necessità, presentando tale valutazione i richiedenti le sovvenzioni avrebbero fornito un'indicazione molto più chiara della pertinenza del loro progetto, aumentato la qualità del loro studio e fornito la base di riferimento per la valutazione successiva del progetto. I progetti non basati sulla valutazione delle necessità possono essere ancora pertinenti per le necessità dei beneficiari. Tuttavia, la presenza di una tale valutazione aumenta la probabilità che i richiedenti scelgano i metodi o mezzi di sostegno ai gruppi di beneficiari più pertinenti²⁵.

I beneficiari delle sovvenzioni hanno riferito che il quadro concettuale del programma JCIV ha permesso loro di sviluppare i propri progetti come previsto. Su 61 intervistati per il sondaggio online, 59 hanno dichiarato di essere riusciti a raggiungere i loro gruppi di destinatari. Inoltre, l'86,8% degli intervistati per il sondaggio online (53) hanno riferito di aver ricevuto riscontri dal loro gruppo (dai loro gruppi) di destinatari che hanno confermato che il progetto/le attività attuate sono state pertinenti rispetto ai problemi o alle questioni affrontati. Nelle interviste di follow-up, la maggioranza delle parti interessate ha affermato di non ricordare quali messaggi specifici avessero espresso i gruppi di destinatari, tuttavia che i loro progetti erano stati in generale accolti positivamente²⁶.

La conclusione complessiva è che le interviste con le parti interessate hanno confermato l'importanza del programma JCIV e delle sue priorità per i beneficiari delle sovvenzioni. 10 intervistati su 15 hanno indicato che il quadro concettuale del programma (ovvero i suoi obiettivi e le priorità fissate) aveva consentito loro di sviluppare i propri progetti nel modo in cui erano stati concepiti in origine²⁷.

2.2 COERENZA E COMPLEMENTARIETÀ

La coerenza fa riferimento alla misura in cui la logica di intervento del programma è internamente coerente, ad esempio tra obiettivi, input, attività e risultati attesi, e alla questione se la misura non sia in contrasto con interventi che perseguono obiettivi simili. La complementarità riguarda la misura in cui vi è convergenza, o sovrapposizione, con altre politiche e interventi. Complementarità e coerenza possono essere raggiunte attraverso la realizzazione di sinergie, ovvero azioni concertate, collaborazione o interazione, coinvolgendo diversi attori/parti interessate che rafforzano reciprocamente gli obiettivi condivisi. È tuttavia possibile individuare sovrapposizioni tra i diversi programmi. Coerenza e complementarità sono state analizzate valutando se il programma fosse ottimizzato in confronto ad altri programmi UE e come i risultati delle azioni attuate integrano le iniziative politiche/i programmi nazionali e le altre iniziative/gli altri programmi europei o internazionali. Coerenza e complementarità possono essere multidimensionali in termini di i) obiettivi e aree tematiche; ii) priorità stabilite negli inviti a presentare proposte, e iii) azioni finanziate.

L'articolo 12 della decisione di istituzione del programma delinea il margine di complementarità con gli altri programmi finanziari dell'UE: il programma «Giustizia penale» (JPEN), quale parte del programma generale su diritti fondamentali e giustizia; programma sulla sicurezza e la tutela delle libertà, articolato in due programmi: Prevenzione e lotta contro la criminalità (ISEC) e Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo e di altri rischi correlati alla sicurezza (CIPS); programma Solidarietà e gestione dei flussi migratori, articolato in quattro fondi, ossia il Fondo per le frontiere esterne (EBF), il Fondo europeo per i rimpatri (RF), il Fondo europeo per i rifugiati (ERF) e il Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi (ovvero dei paesi non membri dell'UE) (EIF). Oltre ai programmi indicati nella decisione di istituzione del programma, è possibile riscontrare un ulteriore livello di complementarità con una serie di altri strumenti dell'UE, ad es. il programma FRC (in termini di obiettivi e aree tematiche, natura del programma e in qualche

²⁵ Ibid., pag. 12

²⁶ Ibid., pag. 13

²⁷ Ibid., pag. 12

misura gruppi di destinatari), e il programma Daphne (in termini di natura del programma e gruppi di destinatari)²⁸.

2.2.1 Obiettivi e aree tematiche

Il programma ha raggiunto coerenza e complementarietà con programmi simili per obiettivi e aree tematiche grazie a decisioni riguardanti l'ambito di applicazione dei programmi interessati durante la fase di ideazione del programma e le fasi di sviluppo degli inviti a presentare proposte. L'analisi ha tuttavia evidenziato sia complementarità, sia sovrapposizione tra i programmi JCIV e JPEN, e tra i programmi JPEN, FRC e (potenzialmente) ISEC, in termini sia di obiettivi, sia di aree tematiche.

I programmi JCIV e JPEN mirano entrambi a realizzare uno spazio europeo di giustizia, fondato sul principio del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie, sulla cooperazione tra le autorità giudiziarie, in ambito civile o penale, e sull'instaurazione di un clima di fiducia. Hanno inoltre lo scopo di facilitare l'accesso alla giustizia e, pertanto, la vita dei cittadini europei, nonché di coinvolgere le parti interessate e la società civile alle discussioni in materia di giustizia. Vi è margine di complementarità in quanto i programmi perseguono obiettivi simili. Il programma JCIV si occupa di questioni civili e commerciali, mentre il programma JPEN opera in materia penale. Tuttavia, permane il rischio di sovrapposizione, in particolare per quanto concerne questioni generali, quali la giustizia elettronica o la formazione. Inoltre, alcune materie specifiche rientrano nell'ambito della giustizia civile in alcuni Stati membri e nell'ambito della giustizia penale in altri. Un esempio è dato dalle misure di protezione, che sono difatti disciplinate da due strumenti distinti a livello dell'UE, uno civile²⁹ e uno penale³⁰. I programmi sono stati tenuti separati nel 2007 in considerazione delle loro diverse basi giuridiche, che hanno richiesto procedure di adozione differenti. Dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona, tuttavia, tale circostanza non si applica più. I programmi sono molto simili in termini di obiettivi, metodi di gestione e beneficiari finali, e sono stati di fatto fusi in un unico strumento di finanziamento per il periodo 2014-2020.

Vi è complementarità con l'obiettivo del programma FRC di offrire «formazione ai professionisti del diritto e agli operatori della giustizia»³¹ che potrebbe essere considerato simile all'obiettivo del programma JCIV di «migliorare la conoscenza reciproca dei sistemi giuridici e giudiziari degli Stati membri dell'UE in materia civile per i professionisti e gli operatori della giustizia».

Il programma JCIV mira a «promuovere la cooperazione giudiziaria in materia civile». L'articolo 3, paragrafo 3, della decisione di istituzione del programma ISEC stabilisce che il programma non si occupa di cooperazione in materia giudiziaria. Tuttavia, può abbracciare azioni volte a incoraggiare la cooperazione tra le autorità giudiziarie e le autorità di contrasto, pertanto vi è margine di complementarità e sovrapposizione con il programma JCIV.

Esiste un significativo margine di complementarità tra il programma JCIV e gli altri programmi di finanziamento dell'UE, mentre vi sono scarsi riscontri di sovrapposizione con tali programmi. In particolare, il campo di applicazione definito in modo relativamente rigoroso del programma JCIV (incentrato su un'area tematica specifica, vale a dire promuovere l'accesso alla giustizia e favorire la cooperazione giudiziaria in materia civile per tipologie specifiche di beneficiari, ovvero gli operatori della giustizia e le autorità nazionali) ha contribuito a ridurre al minimo la sovrapposizione e la duplicazione con altri programmi UE. Soprattutto su questioni trasversali, quali giustizia elettronica e formazione, vi è esigenza di complementarità (anche al fine di evitare sovrapposizioni)³².

²⁸ Ibid., pag. 14

²⁹ Regolamento (UE) n. 606/2013 relativo al riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia civile.

³⁰ Direttiva 2011/99/UE sull'ordine di protezione europeo.

³¹ Sito della Commissione europea, Programma di finanziamento per i diritti fondamentali e la cittadinanza, disponibile alla pagina http://ec.europa.eu/justice/grants/programmes/fundamental-citizenship/index_en.htm.

³² Valutazione *ex-post* di cinque programmi attuati nell'ambito della prospettiva finanziaria 2007-2013. Valutazione specifica di programma: Giustizia civile (JCIV), ICF, 28 luglio 2015, pagg. 14-15 http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf

2.2.2 Priorità stabilite negli inviti a presentare proposte

Nel redigere i suoi programmi di lavoro annuali, la DG Giustizia ha cercato di aumentare la complementarità e la coerenza tra i suoi programmi organizzando incontri tra le unità di gestione dei programmi e di elaborazione delle politiche. Al tempo stesso, ha partecipato a consultazioni interservizi e gruppi interservizi per discutere la complementarità e le possibili sovrapposizioni nell'attività di programmazione con altre DG. 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 complementarità e coerenza con altre iniziative dell'UE o nazionali³³.

2.2.3 Azioni finanziate

Vi è un certo margine di complementarità anche in un ristretto numero di progetti attuati nell'ambito del programma JCIV. Tra di loro figurano alcuni casi di potenziale sovrapposizione con altri programmi UE. Fra i progetti più importanti figurano³⁴:

- il progetto JCIV: *Understanding Justice*. Si tratta di un progetto simile a JPEN, in quanto mira ad adeguare il corpus esistente di conoscenze e raccomandazioni pratiche nell'ambito dell'interpretazione e della traduzione legale (*Legal Interpreting and Translation*, LIT) applicate nel settore della giustizia penale all'erogazione di servizi LIT nell'ambito della giustizia civile, creando e diffondendo conoscenze al personale giudiziario e agli operatori della giustizia, agli interpreti che operano nell'ambito della giustizia civile e al pubblico generale sulle migliori pratiche in uso nell'ambito dei servizi di interpretazione e traduzione durante i procedimenti civili;
- il progetto JPEN: *European Training Platform for lawyers*. La piattaforma, realizzata nell'ambito della priorità di giustizia elettronica, ha perseguito l'obiettivo di creare una piattaforma europea di formazione rivolta agli operatori della giustizia sia civile, sia penale, sebbene sia stata finanziata con risorse del programma JPEN;
- il progetto JCIV: *Conference on Justice in the EU-from the Citizen's Perspective*. La conferenza sulla giustizia nell'UE dal punto di vista dei cittadini ha contribuito a una comprensione più approfondita degli aspetti legati all'accesso dei cittadini alla giustizia civile e penale nell'UE e migliorato l'attività di networking tra gli operatori della giustizia. Gli obiettivi specifici del programma JPEN comprendono il miglioramento delle conoscenze reciproche dei sistemi giuridici e giudiziari degli Stati membri in materia penale, promuovendo e rafforzando il networking e migliorando le informazioni sui sistemi giuridici degli Stati membri e l'accesso alla giustizia;
- il progetto JCIV: *Litigious Love: Same-sex couples and mediation in the European Union*. Il progetto mira a contrastare l'omofobia e si rivolge a coppie dello stesso sesso nell'UE. Gli obiettivi e i destinatari di questo progetto sono simili a quelli del programma FRC;

Il sondaggio online ha evidenziato diverse sinergie con altre sovvenzioni finanziate con altri programmi dell'UE, nazionali o regionali, nonché nell'ambito dello stesso programma JCIV. In sintesi, nove soggetti intervistati per il sondaggio online hanno indicato di aver instaurato sinergie con altri progetti JCIV, sette di averne instaurate con altri programmi dell'UE e sei di aver creato sinergie con altri programmi nazionali o regionali che perseguivano obiettivi simili³⁵.

2.3 EFFICACIA

Per efficacia di un programma si intende la misura in cui il programma è riuscito a conseguire i suoi obiettivi, nonché la misura in cui i progetti JCIV sono riusciti a raggiungere i propri obiettivi di progetto.

³³ Ibid., pag. 8

³⁴ Ibid., pag. 17

³⁵ Ibid., pag. 18

2.3.1 Risultati del programma

È difficile valutare l'efficacia del programma a causa delle scarse informazioni disponibili sui suoi esiti ed impatti³⁶. Il sistema di monitoraggio e valutazione della Commissione è stato orientato agli output più che ai risultati, il che spiega alcune delle lacune della presente relazione di valutazione.

Né il modello di relazione finale previsto per la sovvenzione per azioni, né quello predisposto per la sovvenzione di funzionamento presenta una sezione in cui si richieda espressamente una descrizione dei risultati ottenuti. Inoltre, tendenzialmente le relazioni finali riviste non hanno differenziato tra gli output e gli esiti dei progetti. Ciò è attribuibile al fatto che né il modello di relazione finale, né gli orientamenti che forniscono istruzioni sulla compilazione della relazione hanno offerto una spiegazione chiara della differenza tra output ed esiti o impatti³⁷.

Delle 146 sovvenzioni per azioni e sovvenzioni di funzionamento attuate durante il periodo di programmazione, 107 sono state finalizzate nel momento in cui le informazioni sono state messe a disposizione per la presente valutazione. Tuttavia, solo 94 avevano una relazione finale già pronta. Da una revisione delle relazioni finali per questi progetti è emerso che 54 sovvenzioni per azioni e 6 sovvenzioni di funzionamento hanno dimostrato di aver conseguito risultati utili³⁸.

2.3.2 Risultati dei progetti

Nel complesso, le azioni hanno contribuito al raggiungimento degli obiettivi del programma. Nella maggior parte dei casi i progetti sono riusciti a conseguire i risultati attesi entro i limiti di tempo programmati o a raggiungere il gruppo di destinatari previsto. Non sono stati individuati ostacoli in grado di minare seriamente l'attuazione dei risultati o gli obiettivi del progetto, oltre agli ostacoli associati alla crisi economica. In merito agli effetti inattesi dei progetti, i dati evidenziano che la maggior parte dei progetti ha raggiunto risultati inattesi positivi e che non è stato registrato quasi nessun risultato inatteso negativo.

Oltre la metà di tutte le sovvenzioni per azioni e le sovvenzioni di finanziamento finalizzate (vale a dire, 69 su 94 sovvenzioni per le quali erano disponibili relazioni finali) hanno attuato le loro attività conformemente alle previsioni. In alcuni casi, questo risultato ha comportato cambiamenti nella composizione del personale o imposto di ricercare finanziamenti aggiuntivi. Su 37 intervistati per il sondaggio online, 16 hanno dovuto sostituire un componente dello staff durante il corso del progetto/delle attività, mentre 10 intervistati hanno sostituito più di un componente dello staff durante il corso del progetto/delle attività e 7 intervistati hanno dovuto ricercare finanziamenti aggiuntivi per attuare le attività previste. Ciononostante, queste fluttuazioni hanno avuto un impatto solo secondario sullo sviluppo delle azioni finanziate. Difatti, l'85% dei 33 intervistati per il sondaggio online ha indicato che tali cambiamenti non hanno avuto alcun impatto sugli esiti del progetto/delle attività. Ad esempio, il progetto, finanziato con una sovvenzione per azioni, del 2013 dal titolo *Business & Human Rights challenges for cross border litigation in the European Union*, ha raggiunto tutti gli obiettivi prefissati nonostante la sostituzione di più di un componente dello staff.

Su un totale di 61 intervistati, la maggioranza di essi ha dichiarato di essere stata in grado di raggiungere tutti (56%) i risultati previsti o gran parte di essi (26%) entro le scadenze programmate e su 52 intervistati, il 94% ha affermato di essere stato in grado di raggiungere i gruppi di destinatari previsti. Inoltre, su 52 intervistati, il 58% ha riferito che il proprio progetto ha fatto una differenza significativa per l'ambito tematico in cui operavano.

I dati raccolti dal sondaggio online e dalle interviste di follow-up sembrano evidenziare che i principali fattori interni che influenzano positivamente l'attuazione del progetto siano stati i buoni rapporti di

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid., pag. 19

³⁸ Ibid., pag. 19

lavoro instaurati tra i partner e il buon livello di cooperazione con la Commissione. Non sono stati individuati ostacoli in grado di minare seriamente l'attuazione dei risultati o gli obiettivi del progetto. Tuttavia, sono state introdotte alcune modifiche al progetto iniziale di alcuni progetti per meglio raggiungere i risultati previsti o adattarli ai cambiamenti.

In merito ai cambiamenti occorsi durante il progetto/le attività, su 33 intervistati il 55% ha riferito che questi non hanno avuto impatto sull'attuazione del progetto/delle attività, mentre il 42% ha affermato che i suddetti cambiamenti hanno avuto un impatto di minore entità. Solo il 3% degli intervistati ha riferito che i cambiamenti hanno prodotto un impatto significativo. Per quanto riguarda gli effetti di tali cambiamenti sugli esiti del progetto, l'85% dei 33 intervistati consultati ha riferito che i cambiamenti non hanno influenzato in alcun modo gli esiti del progetto/delle attività; il 12% ha riferito di impatti di minore entità e solo il 3% ha dichiarato che i cambiamenti hanno influenzato in maniera significativa gli esiti del progetto/delle attività. Durante le interviste di follow-up, i partner di progetto hanno altresì individuato nello sviluppo di buoni rapporti di lavoro tra partner e nella cooperazione con la Commissione dei fattori positivi che hanno contribuito all'attuazione efficace dei progetti e delle attività.

Tutte le 16 sovvenzioni di funzionamento sono state finalizzate tra il 2007 e il 2013. Le attività svolte hanno riguardato essenzialmente azioni di sensibilizzazione, apprendimento reciproco e sostegno agli attori chiave. Ad esempio, la sovvenzione di funzionamento concessa a Save the Children Italia nel 2009 ha supportato il suo ufficio legale nello svolgimento di attività volte a promuovere la cooperazione giudiziaria in materia civile e accrescere le informazioni sui sistemi giuridici e l'accesso alla giustizia negli Stati membri. Fra tali attività figurano la produzione e diffusione di una newsletter online a 1000 destinatari in 13 Stati membri, l'organizzazione di due incontri a cui hanno partecipato giudici e autorità centrali e quattro incontri di formazione interna per gli esperti legali di Save the Children. La sovvenzione ha altresì supportato la creazione di una sezione dell'UE dell'associazione dei giudici e dei magistrati minorili e per la famiglia (*International Association of Youth and Family Judges and Magistrates*, IAYFJM).³⁹

Nell'ambito della componente di appalti pubblici del programma JCIV, sono stati aggiudicati 247 contratti. Le informazioni fornite per la valutazione comprendono l'importo complessivo del contratto, il nome del contraente principale e l'indicazione se il contratto è stato assegnato per lo svolgimento di studi, eventi o mansioni di natura informatica. Le informazioni mostrano⁴⁰ che i contratti di appalto pubblico sono stati utilizzati per sviluppare, attuare e diffondere le politiche e la legislazione dell'UE e assicurare la sostenibilità dei risultati dei progetti.

I contratti di appalto pubblico sono utilizzati per finanziare la Giornata europea della giustizia civile, celebrata il 25 ottobre di ogni anno. Questi eventi centrali, organizzati congiuntamente dal Consiglio d'Europa e dalla Commissione europea, si prefiggono di avvicinare la giustizia ai cittadini e informarli sui loro diritti attraverso la simulazione di cause e l'organizzazione di sessioni informative aperte a studenti, operatori della giustizia e al pubblico generale, nonché organizzando giornate a porte aperte presso i tribunali. Le attività di sensibilizzazione (ad es., la campagna di sensibilizzazione sui diritti dei consumatori del 2012) e diffusione (ad es., la realizzazione di guide in varie lingue, quali la *Guide pour les citoyens* del 2010, la *Practice Guide for the Application of the Regulation on the European Order for Payment* del 2011 e la *Procédure européenne d'injonction de payer* del 2012) sono anch'esse finanziate attraverso contratti di appalto pubblico. In tale contesto va menzionato altresì l'Atlante giudiziario europeo in materia civile, illustrato nel dettaglio in precedenza, nonché tutti i contratti finanziati per la manutenzione del portale e-Justice.

³⁹ Ibid., pag. 23

⁴⁰ Ibid.

2.4 SOSTENIBILITÀ, TRASFERIBILITÀ E INNOVAZIONE

In termini di sostenibilità, i valutatori hanno analizzato se risultati, esiti e impatti ottenuti dai progetti siano sostenibili oltre il periodo di finanziamento del progetto stesso.

Nella valutazione sono stati individuati tre livelli di sostenibilità:

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

2.4.1 Prosecuzione delle attività e degli output dei progetti e diffusione

Lo sviluppo degli strumenti elettronici è indicato come una priorità per i progetti finanziati con le risorse del programma JCIV dal piano di azione in materia di comunicazione e giustizia elettronica del 2008. Ciò spiega il motivo per cui gli intervistati per il sondaggio hanno riferito di aver continuato o di voler continuare le loro attività di manutenzione hardware e/o software.

Durante le interviste di follow-up 7 intervistati su 15 hanno indicato che i dispositivi elettronici e i portali online realizzati con i progetti rappresentavano output di lunga durata, sebbene 2 intervistati su 7 abbiano altresì evidenziato le difficoltà nell'effettuarne la manutenzione e l'aggiornamento. I funzionari della Commissione hanno confermato che gli aggiornamenti (e la manutenzione) degli output (ad es., sito web, studio) costituiscono un elemento di preoccupazione e che ciò può impattare sulla selezione del progetto. La questione è se continuare a finanziare progetti utili con i quali si ottengono output di qualità, che non sono però sostenibili nel lungo periodo qualora le informazioni non vengano regolarmente aggiornate⁴¹.

I dati raccolti⁴² dalla consultazione con i beneficiari delle sovvenzioni per questa valutazione hanno altresì dimostrato che i progetti sono dipesi in misura considerevole dalle risorse dell'UE per garantire gli output. I finanziamenti dell'UE hanno altresì dato un contributo significativo alla capacità delle organizzazioni di continuare a portare avanti attività attuate in precedenza.

Difatti, oltre la metà dei partecipanti al sondaggio, ovvero 27 su 52, hanno evidenziato la necessità di ulteriori finanziamenti per garantire la sostenibilità finanziaria del progetto/delle attività.

In alcuni casi, i beneficiari delle sovvenzioni hanno riferito durante le interviste di follow-up che alcuni elementi specifici dei loro progetti avrebbero richiesto un finanziamento aggiuntivo per garantire la sostenibilità dei risultati – prevalentemente per continuare a diffondere gli output con i progetti e a trasferire parte degli stessi. Tali elementi specifici comprendono:

- manutenzione di siti web o strumenti elettronici, ad esempio registro elettronico o «camere di compensazione», come il portale di mediazione online;
- attività di follow-up per garantire la continuazione dei risultati del progetto e la loro estensione a un gruppo più ampio di beneficiari, ad esempio conferenze, eventi, nonché risposta a domande relative ai risultati del progetto;
- produzione di materiale di follow-up, quale manuali;

⁴¹ Ibid., pag. 32

⁴² Ibid.

- trasferibilità dei risultati ottenuti all'interno di uno Stato membro ad altri Stati membri, ad esempio analisi comparativa e scambio di migliori pratiche;
- attività di formazione – in particolare, adattamento delle attività ad altri contesti.

Dei 52 intervistati per il sondaggio, solo 13 hanno dichiarato di essersi già assicurati ulteriori finanziamenti da altri fondi UE. Tuttavia, non sono state fornite informazioni aggiuntive sul tipo di finanziamenti ulteriori erogati. In alcuni casi, l'organizzazione ha finanziato essa stessa le attività di follow-up, come nel caso dell'Istituto Max Planck del Lussemburgo⁴³.

2.4.2 Prosecuzione dei partenariati successivamente al completamento del progetto

Dalle relazioni finali delle azioni finanziate con le risorse del programma JCIV si evince una percentuale di prosecuzione dei partenariati notevolmente bassa. Su 146 progetti mappati in base alle informazioni disponibili nella documentazione di progetto, solo 10 è registrata la prosecuzione delle attività nell'ambito del partenariato consolidato — interamente in 6 casi e parzialmente in 4. La bassa percentuale di prosecuzione potrebbe essere dovuta al fatto che, come indicato nella relazione intermedia di valutazione, gli inviti a presentare proposte avevano un contenuto particolarmente tecnico (con l'accento posto su tematiche legali altamente specialistiche). È probabile che ciò abbia influenzato le opzioni di collaborazione tra i partner al termine dei progetti⁴⁴.

Tuttavia, dal sondaggio online sono emersi risultati diversi relativamente alla prosecuzione dei partenariati in seguito al completamento dei progetti. Su 52 intervistati, il 69% ha riferito che il partenariato è proseguito, mentre solo il 6% ha indicato il contrario. I dati potrebbero essere contraddittori poiché la mappatura è stata svolta sulla base delle relazioni finali (che potrebbero aver fornito informazioni incomplete su questo argomento), mentre i sondaggi hanno raccolto il punto di vista diretto dei responsabili di progetto. I dati del sondaggio sono probabilmente più rappresentativi della situazione reale in merito alla prosecuzione dei partenariati avviati nell'ambito di un progetto finanziato con risorse JCIV⁴⁵.

2.4.3 Potenziale di sostenibilità e trasferibilità degli output

La relazione finale ha fornito scarse informazioni sulla sostenibilità degli output dei progetti. La diffusione degli output e risultati a un vasto pubblico consente di aumentarne la sostenibilità. Molti output erano già stati concepiti per poterne fruire a livello europeo (quali, 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 gli output non destinati a un'applicazione a livello europeo sono stati per contro pensati per essere trasferiti ad altri Stati membri. Molti tra i partner di progetto intervistati ai fini della valutazione hanno dimostrato 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. Degli 89 intervistati per il 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 i risultati potrebbero essere trasferiti a più di un paese apportando modifiche di minore entità. Oltre due terzi (61 intervistati) hanno altresì affermato che i risultati del progetto/le attività potrebbero influenzare le attività politiche in uno o più paesi⁴⁶.

È stato dimostrato che almeno alcune azioni realizzate grazie alle risorse del programma JCIV sono proseguite al termine dei finanziamenti UE. Su 94 progetti (sovvenzioni per azioni e sovvenzioni di funzionamento) per i quali sono state redatte relazioni finali, in 45 casi vi era la dimostrazione della prosecuzione dei risultati del progetto. Le relazioni relative alle 49 azioni finanziate restanti non hanno

⁴³ Ibid., pag. 33

⁴⁴ Ibid., pag. 32

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid., pag. 27

fornito informazioni su tale aspetto. La disponibilità di informazioni influisce pertanto sulla possibilità di valutare la sostenibilità dei progetti finanziati con risorse JCIV⁴⁷.

Secondo i beneficiari delle sovvenzioni, molti progetti avevano raggiunto risultati sostenibili. Su 52 intervistati, 30 (pari al 58%) hanno riferito che i propri progetti abbiano fatto una differenza significativa per l'ambito tematico in cui operavano, 18 intervistati (ovvero il 35%) hanno affermato di non sapere e 4 (pari all'8%) si sono detti dell'opinione che i propri progetti non hanno fatto una differenza significativa.⁴⁸

In alcuni casi, sono stati individuati problemi di trasferibilità dei risultati, correlati agli specifici ambiti su cui si sono incentrate le azioni attuate. Questo è il caso, ad esempio, del progetto in materia di attuazione dell'esperienza di mediazione europea nell'ambiente giuridico ceco (*European Experience in Mediation and its Implementation in the Czech legal environment*), volto a offrire attività di formazione nel settore della mediazione ad avvocati e personale giudiziario della Repubblica ceca. Il progetto EUROME (*The application of Rome I and II Regulations and EC 4/2009 by legal practitioners in Southern Europe – EUROME*) ha riguardato i regolamenti in questione incentrati sul diritto del mare e non può pertanto essere attuato in paesi per i quali non vi è attinenza in tale ambito. In entrambi i casi, tuttavia, i modelli sviluppati potevano essere usati per altri scopi.

Fra gli elementi dei progetti che sono stati trasferiti figuravano:

- strumenti metodologici creati appositamente per i progetti, ad es. valutazioni metodologiche, e modelli di attività, ad es. per lo svolgimento di campagne, eventi e attività con altri gruppi di destinatari;
- siti web — qualora il loro contenuto sia tradotto, affinché possano essere utilizzati in altri paesi;
- strumentari e strumenti di progetto, ad es. relazioni, orientamenti e manuali; e
- corsi e materiali di formazione⁴⁹.

2.4.4 Innovazione

Per innovazione si intende lo sviluppo e l'attuazione di nuove idee (output, servizi e modelli) per soddisfare le esigenze e instaurare nuove relazioni o forme di collaborazione. L'innovazione consiste nell'elaborare nuove risposte a richieste (sociali) pressanti.

In gran parte dei casi i progetti hanno dimostrato di essere stati innovativi in termini di attività o pratiche attuate, nonché metodi utilizzati. Confermano altresì che i progetti possono essere considerati pionieristici nel proprio settore. I richiedenti le sovvenzioni hanno dovuto documentare gli aspetti innovativi del loro progetto. 140 progetti hanno dimostrato di produrre in qualche misura innovazione. Ciò è confermato dalle risposte fornite al sondaggio online. Infatti, il 90% dei 52 intervistati per il sondaggio online ha ritenuto il proprio progetto/le proprie attività innovativi.

Fra le pratiche e le attività innovative figurano la formazione, la ricerca innovativa in un ambito che non era mai stato oggetto di studio in passato, la creazione di una piattaforma online, nonché le pratiche volte a coinvolgere attivamente i destinatari, quali dibattiti, l'utilizzo di modelli di ruolo e la mappatura delle risorse della comunità. In termini di metodi innovativi, la ricerca ha evidenziato il ricorso a metodi di formazione personalizzati, le modalità di coinvolgimento di gruppi di destinatari, quali imprese, personale giudiziario e mediatori, i modelli di cooperazione interistituzionale e la metodologia educativa *inter-pares*⁵⁰.

⁴⁷ Ibid., pag. 31

⁴⁸ Ibid., pag. 27

⁴⁹ Ibid., pag. 34

⁵⁰ Ibid.

La maggioranza degli intervistati per il sondaggio online (ovvero il 62% di 52 soggetti intervistati) ha altresì affermato di ritenere il progetto pionieristico nel loro ambito politico⁵¹.

Alcuni intervistati hanno riferito l'interesse di parti interessate a livello locale ed europeo, ad esempio professionisti, istituzioni e gruppi sociali, agli output dei loro progetti, in particolare per quanto riguarda gli aspetti innovativi delle azioni attuate⁵², quali:

- elaborazione di strumenti e metodologie che potrebbero essere utilizzati direttamente dai gruppi di destinatari al fine di accrescere la loro consapevolezza e il loro livello di protezione (ad esempio, la piattaforma di gestione delle cause, realizzata dall'Università tecnologica Lappeenranta, che offre agli operatori informazioni e migliori pratiche per evitare ritardi e inefficienze nella gestione delle cause che potrebbero potenzialmente ostacolare il funzionamento dei tribunali);
- la gestione di un ambito mai trattato in precedenza, ad esempio il progetto teso a migliorare l'efficacia delle attività di esecuzione transfrontaliera nell'UE dell'Università di Pècs (*Improving the Effectiveness of Cross-border Enforcement in the EU*), o il progetto del ministero della giustizia romeno per aumentare la cooperazione in materia giudiziaria nel settore della responsabilità parentale.

2.5 EFFICIENZA E MARGINE DI SEMPLIFICAZIONE

2.5.1 Risorse spese rispetto agli impatti ottenuti

Gran parte del sostegno finanziario messo a disposizione nel bilancio del programma JCIV è stato previsto per contratti di appalto pubblico e sovvenzioni per azioni (cfr. Table 1-2 Planned budget breakdown for the JCIV (2007-2013)). Le risorse rimanenti del bilancio sono state stanziare per sovvenzioni di funzionamento. Percentuali elevate sono state attribuite a contratti di appalto pubblico ampiamente utilizzati nell'ambito del programma JCIV per contribuire a sviluppare e attuare le politiche e la legislazione dell'UE, pubblicizzare le politiche e la legislazione dell'UE e assicurare la sostenibilità dei risultati dei progetti. A tal fine, sono state destinate risorse consistenti agli strumenti informatici e alla relativa manutenzione, in particolare al portale e-Justice, oltre ad altri strumenti, quali l'Atlante giudiziario europeo in materia civile e la banca dati JURE⁵³.

2.5.2 Domanda di sovvenzioni per azioni

Considerando le richieste in confronto ai progetti selezionati, la domanda di finanziamento per i progetti registrata è stata chiaramente elevata. Tra il 2007 e il 2013 sono state presentate complessivamente 385 richieste di sovvenzioni per azioni a valere sui fondi JCIV, con le richieste trasmesse nell'ambito dei primi inviti che hanno registrato una percentuale di successo maggiore rispetto a quelle trasmesse per gli inviti successivi. Gli inviti a presentare proposte del 2007 e del 2008 hanno registrato una percentuale di successo del 61% con un numero di richieste ricevute rispettivamente pari a 44 e 31; tale percentuale è tuttavia scesa al 20% per l'invito del 2011-2012 (che ha coperto due esercizi fiscali), quando le richieste trasmesse hanno raggiunto un numero massimo di 127, e al 29% per l'invito del 2013 (con 96 richieste). All'avvio del programma la Commissione non ha ricevuto il numero di richieste atteso. Ciononostante, i numeri sono aumentati in modo significativo con l'aumentare della visibilità del programma. Il numero di richieste di sovvenzioni per azioni è aumentato, passando da una media di 40,5 richieste nel periodo 2007-2010 a 127 richieste nel 2011-2012 e a 96 nel 2013⁵⁴.

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid., pag. 37

⁵⁴ Ibid., pag. 39

2.5.3 Domanda di sovvenzioni di funzionamento

Su un totale di 50 richieste di sovvenzioni di funzionamento (con una media di 7 richieste nel corso del periodo, a eccezione dell'invito a presentare proposte del 2010 nell'ambito del quale è stato raggiunto un numero massimo di 15 richieste), le percentuali di successo sono state più elevate nel 2008 e nel 2009 (rispettivamente 50% e 43%), per poi scendere al 20% nel 2010 e aumentare leggermente al 29% e al 38% nel 2012 e nel 2013⁵⁵.

2.5.4 Ricorso ai contratti di appalto pubblico

La spesa per contratti di appalto pubblico ha riguardato studi per circa il 36,2% degli impegni; servizi IT per oltre il 33,4% ed eventi per il 26,8%⁵⁶. Oltre alle iniziative della Commissione, i contratti di appalto pubblico assegnati nell'ambito di JCIV coprono altresì le voci di bilancio relative alla gestione della partecipazione della comunità alla conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato e un'altra voce di bilancio, in base al programma di lavoro annuale, concernente il funzionamento della rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale, istituita dalla decisione 2001/470/CE del Consiglio del 28 maggio 2001, relativa all'istituzione di una rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale. La prima ha avuto un impatto di minore entità sul bilancio, mentre la seconda è equivalsa a un impegno di 17,8 milioni di EUR. Tale dotazione di bilancio è stata prevista per lo svolgimento di attività specifiche relative all'anno precedente ed è stata, nel complesso, impegnata e pagata integralmente⁵⁷.

2.5.5 Attuazione complessiva

Come già indicato, il bilancio iniziale complessivo previsto per l'attuazione del programma JCIV nel periodo di programmazione in oggetto è stato pari a 103,7 milioni di EUR. Non tutte le azioni sono state finalizzate, pertanto non si conosce ancora l'importo complessivo dei pagamenti effettuati. La percentuale media di sottoutilizzazione ad oggi è del 25%.

Con questi importi, il programma JCIV ha finanziato 130 sovvenzioni per azioni, 16 sovvenzioni di funzionamento e 247 azioni attuate tramite contratti di appalto pubblico. Per quanto riguarda le attività svolte nell'ambito di contratti concessi in appalto, tutte le attività finora finalizzate risultano essere ad oggi interamente pagate, a ulteriore prova di un uso efficiente delle risorse finanziarie⁵⁸.

2.5.6 Margine di semplificazione

La valutazione relativa all'efficienza della gestione e al margine di semplificazione è strettamente correlata ad altri risultati sull'efficienza riportati all'interno di questa sezione e basati su una valutazione della procedura di attuazione, ad esempio se tale procedura è eccessivamente complessa (e prevede regole amministrative complicate e non necessarie) o i requisiti di rendicontazione sono troppo macchinosi.

In base ai dati finora raccolti, nel complesso, la gestione del programma JCIV da parte della Commissione è stata percepita come efficiente in termini di requisiti imposti ai richiedenti e ai beneficiari delle sovvenzioni e in vista del sostegno ricevuto. Tuttavia, alcune organizzazioni hanno avuto difficoltà con la procedura di richiesta e attuazione. Ad esempio, le parti interessate hanno sottolineato che gli inviti a presentare proposte prevedono una procedura di domanda complessa e dichiarato di aver avuto difficoltà di ordine tecnico e informatico, a causa delle quali alcune organizzazioni si sono astenute dal rispondere all'invito. Vi è indubbiamente margine di semplificazione delle procedure per richiedenti e beneficiari, ad esempio, migliorando i sistemi tecnici/informatici; semplificando le procedure contabili e la rendicontazione finanziaria; migliorando

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid.

e accelerando il processo di risposta e retribuendo le istituzioni per il loro lavoro. Le modalità di rendicontazione sono state nel complesso ritenute adeguate, sebbene talvolta macchinose, in particolare per quanto riguarda la rendicontazione finanziaria. Le modalità di monitoraggio della Commissione sono state complessivamente ritenute utili, tuttavia alcuni intervistati hanno dichiarato di aver avuto difficoltà.

Il sistema di monitoraggio e valutazione della Commissione è stato piuttosto orientato agli output che ai risultati, il che spiega alcune delle lacune della presente relazione di valutazione.

2.6 VALORE AGGIUNTO EUROPEO

Per valore aggiunto dell'UE si intende la misura in cui la natura europea del programma permetta 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. Il valore aggiunto dell'UE viene poi analizzato in termini di valore all'Unione europea e ai beneficiari. Tuttavia, non è stato possibile individuare e misurare il valore aggiunto dell'UE in termini di impatti.

In generale, i finanziamenti previsti dai programmi gestiti dalla DG Giustizia e analizzati nella presente valutazione sono stati erogati esclusivamente ad attività in grado di produrre un chiaro «valore aggiunto» a livello europeo. Ciò significa che le attività devono trascendere gli interessi nazionali o locali per acquisire un carattere «europeo» vero e proprio, con una pertinenza, una copertura e un impatto europei.

Il valore aggiunto del programma JCIV risiede essenzialmente alla sua dimensione transnazionale all'interno dell'UE. Il programma è stato istituito con l'obiettivo di sviluppare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, all'interno del quale garantire la libera circolazione delle persone. Gli Stati membri non possono raggiungere tale obiettivo da soli. Il programma è stato pertanto attuato per richiedere una risposta europea, che preveda uno scambio di informazioni a livello dell'Unione europea e garantisca la diffusione di buone pratiche nel territorio dell'UE. La cooperazione tra gli Stati membri dell'UE è pertanto fondamentale per l'attuazione del programma.

In merito alle sovvenzioni per azioni, l'articolo 4 della decisione che istituisce il programma prevede che JCIV finanzi, tra le altre cose, progetti transnazionali specifici che richiedano almeno due Stati membri o almeno uno Stato membro ed un altro Stato che può essere un paese aderente o un paese candidato. I programmi di lavoro annuali e gli inviti a presentare proposte prevedono l'obbligo per i richiedenti di costituire partenariati transnazionali «di organizzazioni ammissibili, vale a dire di un richiedente più un minimo di un partner e che coinvolgano organizzazioni provenienti da almeno due diversi paesi partecipanti, ovvero almeno due diversi Stati membri dell'UE».

Per quanto riguarda le sovvenzioni di funzionamento, le organizzazioni devono svolgere attività che abbiano una dimensione europea e coinvolgano almeno 10 Stati membri dell'UE. L'articolo 9, paragrafo 5, della decisione che istituisce il programma stabilisce altresì che «l'impatto geografico delle attività svolte» rappresenta uno dei criteri di valutazione per la selezione delle richieste di sovvenzioni di funzionamento.

L'articolo 5 della decisione che istituisce il programma prevede che possano partecipare alle azioni del programma i paesi in via di adesione, i paesi candidati e i paesi dei Balcani occidentali che partecipano al processo di stabilizzazione e associazione. Inoltre, gli operatori giuridici provenienti dalla Danimarca, dai paesi candidati che non partecipano al programma, qualora ciò sia utile alla loro preparazione all'adesione, o da altri paesi non Stati membri dell'UE che non partecipano al programma qualora ciò sia in linea con gli obiettivi dei progetti, possono partecipare alle azioni del programma in qualità di partner associati, tuttavia non possono presentare progetti o ricoprire il ruolo di co-richiedenti (co-beneficiari). Come indicato nei programmi di lavoro annuali e negli inviti a presentare proposte, i temi affrontati dal programma JCIV sono incentrati sulle questioni europee e sulla cooperazione transnazionale. Primo fra questi, il programma di lavoro annuale del 2010

individua nell'area della giustizia elettronica europea una delle sue priorità generali, in particolare per quanto concerne il sostegno allo sviluppo di migliori pratiche attraverso progetti pilota transnazionali che abbiano dovuto dimostrare il contributo da loro offerto al miglioramento dell'interoperabilità a livello dell'UE.

2.6.1 Copertura geografica dei progetti finanziati

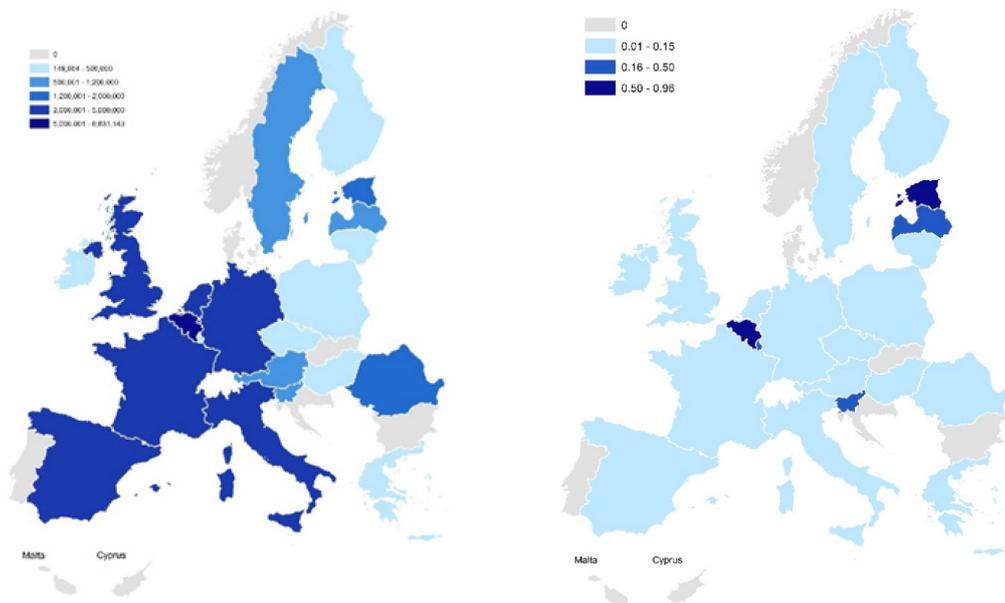
Si evince dalla valutazione condotta che gran parte azioni finanziate con le sovvenzioni JCIV sono andate a un gruppo ristretto di Stati membri (Belgio, Germania, Francia e Italia). Altri Stati membri sono stati coinvolti solo in misura limitata o non sono stati coinvolti affatto.

Il programma JCIV è stato incentrato sulla promozione della cooperazione giudiziaria e della fiducia reciproca e un suo aspetto fondamentale è stato il coinvolgimento di partner e beneficiari finali provenienti da diversi Stati membri dell'UE. Gran parte delle organizzazioni partecipanti hanno sede in Belgio, Germania e Spagna e sono, nella maggior parte dei casi, organizzazioni partner. La Danimarca non ha preso parte al programma JCIV.

I partner capofila dei progetti nell'ambito del programma JCIV hanno compreso organizzazioni provenienti da tutti gli Stati membri, a eccezione di Portogallo, Malta, Cipro, Croazia, Bulgaria, Slovacchia e Danimarca. Il maggior numero di organizzazioni capofila è stato registrato in Belgio (21%, pari a 31 organizzazioni), seguito da Germania (12%, ovvero 18 organizzazioni) e Spagna (11%, pari a 16 organizzazioni). Il Belgio ospita una quota considerevole di reti, piattaforme o forum europei, il che spiega l'alta percentuale di partecipazione delle organizzazioni capofila con sede in Belgio. Il maggior numero di organizzazioni capofila è stato registrato in Italia (10%, pari a 57 organizzazioni), seguita dalla Spagna (10%, ovvero 55 organizzazioni). Le organizzazioni partner sono state tuttavia relativamente ben distribuite tra i diversi Stati membri.

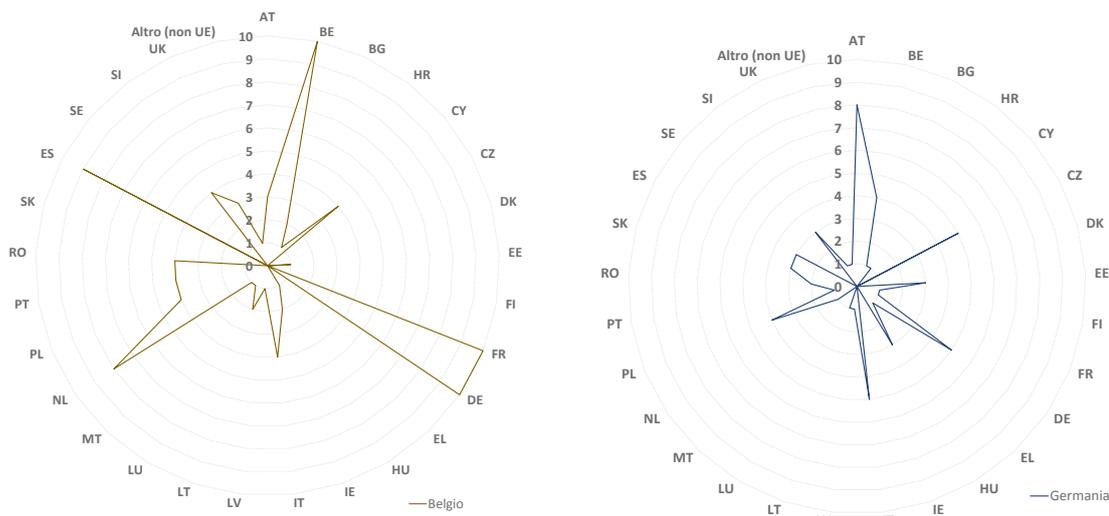
Il 21% dei finanziamenti erogati dal programma JCIV ha riguardato impegni di spesa per progetti con partner capofila belga, seguiti da organizzazioni capofila tedesche (12%) e francesi (11%). La distribuzione dei finanziamenti segue di pari passo la distribuzione del numero di progetti con partner capofila nei vari Stati membri (cfr. Figure 2-1 (sinistra)). Tuttavia, la mappa dei finanziamenti non mostra la distribuzione degli impegni di spesa tra i partner di progetto. La Figure 2-1 presuppone che tutti gli impegni di spesa siano stanziati a favore del paese dell'organizzazione capofila. Ciò non si è, in realtà, verificato (trattandosi di progetti transnazionali, i partner di progetto hanno anch'essi ricevuto parte dei finanziamenti), pertanto la Figure 2-1 va interpretata con cautela.

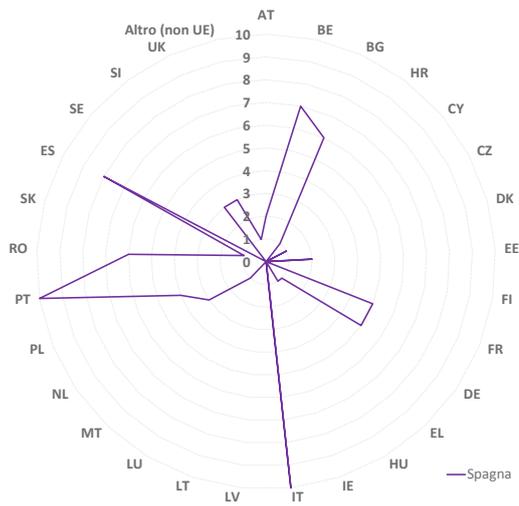
Figura 2-1 Assegnazione degli impegni di finanziamento nell'ambito del programma JCIV per organizzazione capofila (sinistra) e per organizzazione capofila pro-capite (destra)



La Figure 2-2 evidenzia inoltre la struttura dei partenariati dei principali 3 Stati membri in cui si registra il maggior numero di organizzazioni capofila (Belgio, Germania e Spagna). Le figure mostrano che le organizzazioni capofila belghe operano solitamente con partner belgi, francesi e tedeschi, nonché con partner spagnoli e olandesi. Le organizzazioni capofila tedesche hanno collaborato più frequentemente con organizzazioni austriache (in otto progetti), seguite da organizzazioni ceche, tedesche e italiane. Le organizzazioni capofila spagnole hanno collaborato prevalentemente con organizzazioni portoghesi, italiane e spagnole.

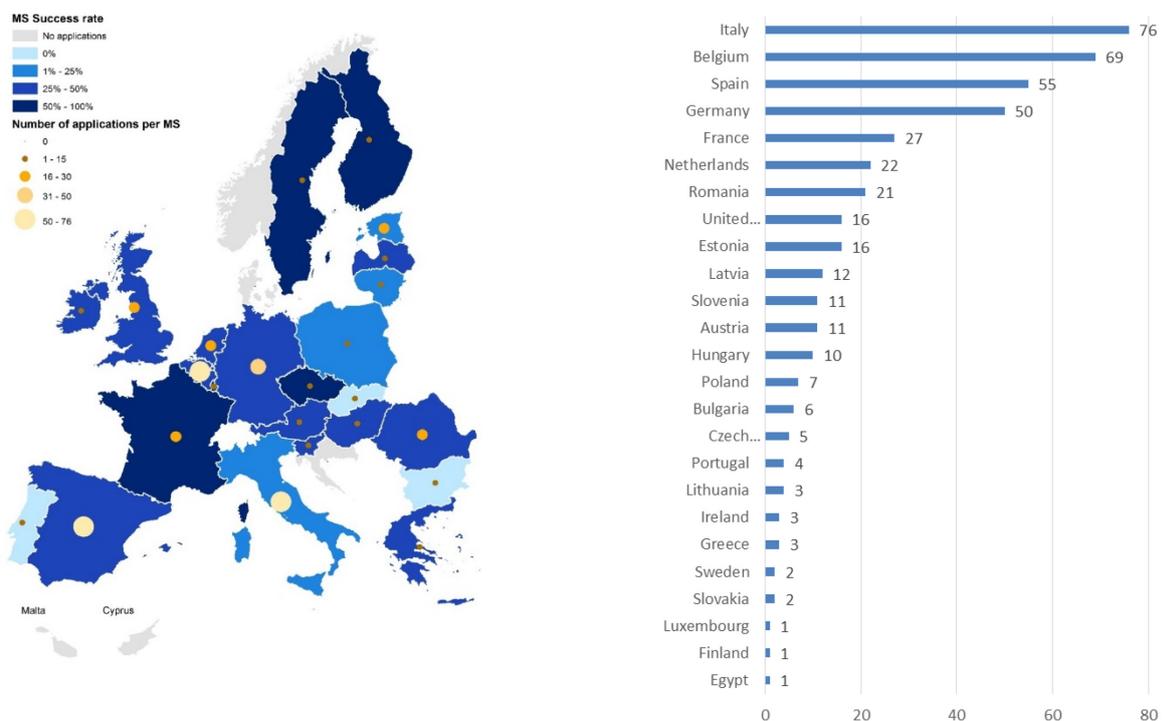
Figura 2-2 Struttura del partenariato per i principali 3 Stati membri in termini di organizzazione capofila





Il programma JCIV non ha interessato allo stesso modo tutti gli Stati membri. Il numero più elevato di richieste è stato trasmesso dalle organizzazioni italiane (76 su 385), seguite dalle organizzazioni belghe (69) e spagnole (55). Questi tre Stati membri richiedenti principali hanno trasmesso insieme il 52% di tutte le richieste di finanziamento nell'ambito del programma. Croazia, Malta, Cipro e Danimarca non hanno fatto richiesta di finanziamenti a valere sul programma JCIV (cfr. Figure 2-3).

Figura 2-3 Numero totale di richieste di finanziamento dal programma JCIV (destra) e percentuale di successo per Stato membro (sinistra)



Lussemburgo, Finlandia, Repubblica ceca, Francia e Svezia hanno registrato le percentuali di successo più elevate in relazione alle richieste trasmesse (con oltre il 50% delle richieste accolte). Portogallo, Bulgaria e Slovacchia non hanno ottenuto finanziamenti dal programma JCIV.

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

Le interviste di follow-up e il sondaggio online hanno evidenziato che il partenariato internazionale ha portato vantaggi specifici all'organizzazione beneficiaria, che nessun'altra fonte di finanziamento avrebbe consentito in egual misura⁵⁹. L'approccio basato sul partenariato ha portato a un aumento della base di conoscenze delle organizzazioni partecipanti. Su 59 intervistati per il sondaggio online, 45 hanno confermato che il partenariato ha portato a un aumento di conoscenze/competenze nell'ambito oggetto dell'azione (la misura in cui le loro conoscenze sono aumentate non è stata oggetto di misurazione), a un'attività di networking con (più) partner internazionali (41 intervistati) e a maggiori conoscenze sulle politiche e le pratiche di altri paesi (38 intervistati). In misura minore, ha altresì contribuito ad accrescere le conoscenze della legislazione e delle politiche dell'UE pertinenti⁶⁰.

Il partenariato transnazionale ha altresì esteso ulteriormente l'ambito di diffusione dei risultati. I risultati del sondaggio, insieme alle consultazioni con le parti interessate, mostrano che le buone relazioni lavorative tra i partner hanno permesso alle organizzazioni di arrivare a tutti i loro gruppi di destinatari, compresi quelli difficili da raggiungere, assicurando l'ampia diffusione dei risultati conseguiti. Il raggiungimento dei risultati era stato possibile grazie all'impegno di tutti i partner nel progetto, alla chiara ripartizione dei compiti e all'accordo sulle modalità di attuazione delle attività. Tuttavia, nonostante la soddisfazione complessiva nei confronti del partenariato, il 26% degli intervistati per il sondaggio online si è detto pienamente d'accordo e il 35% in parte d'accordo con l'affermazione che sarebbe stato utile coinvolgere partner di altri paesi. Le interviste di follow-up hanno altresì confermato i benefici specifici dei partenariati transnazionali, consistenti in una base di conoscenze più ampia e in una più vasta area di diffusione dei risultati, nonché nei buoni rapporti di lavoro instaurati tra i partner alla base benefici specifici.

Oltre al valore aggiunto per i beneficiari delle sovvenzioni, il sondaggio ha evidenziato che i progetti hanno fornito valore aggiunto contribuendo al raggiungimento degli obiettivi dell'UE. Gran parte degli intervistati per il sondaggio ha riferito che il progetto/le attività attuati hanno fornito un contributo significativo/importante al miglioramento della cooperazione transfrontaliera e all'elaborazione e alla diffusione di migliori pratiche. Fra queste, le attività di analisi hanno contribuito prevalentemente ad altri obiettivi (40%), l'apprendimento reciproco ha essenzialmente contribuito allo sviluppo della fiducia reciproca tra i paesi (28%), mentre le attività di sensibilizzazione hanno favorito l'elaborazione e la diffusione di migliori pratiche (25%).

Tuttavia, gran parte degli intervistati ha riferito che il progetto/le attività attuati hanno contribuito solo secondariamente, ovvero non hanno contribuito affatto, a creare strumenti pratici e soluzioni per far fronte alle sfide transfrontaliere o europee e a sensibilizzare una più vasta fetta dell'opinione pubblica sui diritti derivanti dal diritto dell'UE.

Il valore aggiunto dell'UE emerge particolarmente nelle risposte dei beneficiari relative all'importanza che i finanziamenti europei hanno avuto nel permettere loro di conseguire i loro obiettivi. L'87% dei partecipanti al sondaggio ha affermato che i progetti/le attività non avrebbero trovato applicazione senza il finanziamento dell'UE. Pertanto, è possibile presumere che gran parte dei progetti/delle attività svolti nell'ambito del programma JCIV non sarebbero stati attuati se il programma non fosse esistito⁶¹.

⁵⁹ L'87% degli intervistati a questa domanda ha dichiarato che i progetti/le attività non avrebbero trovato applicazione senza il finanziamento dell'UE.

⁶⁰ Valutazione *ex-post* di cinque programmi attuati nell'ambito della prospettive finanziaria 2007-2013. Valutazione specifica di programma: Giustizia civile (JCIV), ICF, 28 luglio 2015, pag. 52
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf

⁶¹ Ibid., pag. 53

3 CONCLUSIONI

*Pertinenza del programma*⁶²

- Gli obiettivi del programma sono stati in larga misura specifici, realizzabili e realistici. Non sono stati, tuttavia, né misurabili, né legati a scadenze specifiche (sebbene siano stati imposti dalla durata del programma e del progetto).
- Le priorità e le azioni finanziate possono essere nel complesso ritenute pertinenti agli obiettivi del programma. Tuttavia, il processo avviato per la selezione delle priorità del programma ha lasciato poco margine di manovra, una volta definite le priorità (sebbene una domanda di progetto che non abbia riflesso nessuna delle priorità del programma abbia comunque potuto ricevere una sovvenzione sulla base di altri criteri di aggiudicazione). Ciò ha significato che in alcuni casi un progetto ha prodotto risultati meno utili se è cambiata una priorità durante la fase della sua attuazione. Per contro, in merito alla formazione, ad esempio, sono emerse esigenze che non rientravano in nessuna delle priorità stabilite. Tali esigenze non potevano essere finanziate con le risorse del programma in quanto non erano state prese in considerazione da nessun invito a presentare proposte specifiche.
- Il programma JCIV è stato adeguatamente concepito per sostenere l'applicazione pratica e l'attuazione delle politiche e della legislazione dell'UE e per contribuire al loro sviluppo.
- Nel complesso, i beneficiari delle sovvenzioni hanno ritenuto che gli inviti a presentare proposte e le azioni selezionate abbiano permesso di individuare le necessità dei gruppi di destinatari e fornire loro una risposta, sebbene in misura variabile in merito all'individuazione adeguata di tali necessità, con alcune organizzazioni che hanno condotto valutazioni delle necessità dettagliate e altre che hanno invece adottato un approccio meno rigido. Nella presente valutazione non è stato tuttavia possibile determinare la solidità del metodo utilizzato per le valutazioni delle necessità condotte nell'ambito dei progetti. Le valutazioni delle necessità non sono un requisito obbligatorio per i beneficiari delle sovvenzioni.

Coerenza e complementarietà

- Complessivamente, il programma JCIV ha raggiunto un determinato livello di complementarità con altri programmi dell'UE, in particolare JPEN e FRC, in termini di obiettivi e aree tematiche, natura del programma e gruppi di destinatari. Al contempo, tuttavia, vi è il rischio di sovrapposizione con questi programmi.
- Sono state create sinergie a livello dell'UE e nazionale, nonché nell'ambito del programma stesso.
- Il programma JCIV è stato coerente con gli sviluppi politici a livello dell'UE e nazionale, riuscendo a rafforzare gli sviluppi delle politiche e la legislazione nell'ambito della giustizia civile attraverso le azioni finanziate e i contratti di appalto pubblico.

Efficacia

- Nel complesso, le azioni hanno contribuito al raggiungimento degli obiettivi del programma. È tuttavia difficile valutare l'efficacia del programma a causa delle scarse informazioni disponibili sui suoi esiti ed impatti che possono essere desunte dalle relazioni finali e dalle interviste. Il sistema di monitoraggio e valutazione della Commissione è stato piuttosto orientato agli output che ai risultati, il che spiega alcune delle lacune della presente relazione di valutazione;

⁶² Ibid., pagg. 54-56

- Nella maggior parte dei casi i progetti sono riusciti a conseguire i risultati attesi entro i limiti di tempo programmati e a raggiungere il gruppo di destinatari previsto. Non sono stati individuati ostacoli in grado di minare seriamente l'attuazione dei risultati o gli obiettivi del progetto.
- Il programma JCIV ha contribuito all'attuazione e allo sviluppo delle politiche e della legislazione grazie a sovvenzioni e a contratti di appalto pubblico. Tuttavia, il lungo ciclo dei progetti potrebbe difatti pregiudicare l'efficacia delle azioni finalizzate nei casi in cui le priorità politiche sono cambiate.

Sostenibilità

- Per quanto riguarda la sostenibilità a breve termine (ovvero, la diffusione dei risultati dei progetti), i tentativi della Commissione di diffondere (e monitorare) i risultati dei progetti sono stati, nel complesso, limitati. La Commissione ha fatto affidamento essenzialmente sui beneficiari affinché diffondessero gli output direttamente presso i loro gruppi di destinatari, e le sue risorse umane si sono prevalentemente dedicate ad attività di gestione finanziaria. La diffusione presso il vasto pubblico viene considerato un elemento fondamentale in grado di consentire al programma di avere un impatto maggiore. L'attività di diffusione dei risultati del programma JCIV ha avuto un'efficacia limitata a causa dell'assenza di un canale specifico di diffusione. La diffusione dei risultati da parte dei beneficiari delle sovvenzioni è parsa più efficiente, in quanto per gran parte delle sovvenzioni erano stati elaborati piani chiari per la diffusione dei risultati dei loro progetti/delle loro attività.
- Nel complesso, il programma JCIV ha prodotto risultati sostenibili nel medio periodo (ovvero, attraverso la prosecuzione dei risultati del progetto e/o del partenariato) e nel lungo periodo (vale a dire, tramite il trasferimento dei risultati dei progetti ad altri contesti, organizzazioni o Stati membri senza finanziamenti aggiuntivi o solo con finanziamenti limitati). In merito alla prosecuzione dei partenariati, i dati raccolti sono alquanto contraddittori: mentre le relazioni finali redatte per il programma JCIV sembrano indicare che è stata limitata, il sondaggio online riporta un risultato diverso, dovuto al fatto che gran parte degli intervistati ha indicato che i partenariati sono proseguiti. Ciò può essere dovuto al fatto che alcuni partenariati si sono ricostituiti solo dopo un determinato lasso di tempo, prima del quale la relazione finale era già stata trasmessa.
- I progetti sono stati considerati innovativi nella maggior parte dei casi, in particolare perché si sono rivolti a gruppi o hanno riguardato aspetti mai ricercati o affrontati in precedenza, o perché hanno permesso di sviluppare nuove metodologie, approcci o strumenti.
- Oltre la metà degli intervistati ha evidenziato la necessità di ulteriori finanziamenti per garantire la sostenibilità finanziaria del progetto/delle attività.

Efficienza

- Nel complesso, le risorse messe a disposizione per sovvenzioni per azioni, sovvenzioni di funzionamento o contratti di appalto pubblico sono parse sufficienti a sostenere il raggiungimento degli obiettivi generali del programma JCIV.
- Complessivamente si è registrato un uso efficiente delle risorse finanziarie, a giudicare dal confronto tra risorse e output tra i bilanci dei progetti, nonché gli output e i risultati complessivi ottenuti. Nei primi anni di attuazione del programma, le percentuali di utilizzazione sono state relativamente basse, evidenziando una mancanza di capacità finanziaria e amministrativa dei beneficiari potenziali, tuttavia tali valori sono aumentati a un livello accettabile dopo due anni.
- La gestione del programma JCIV da parte della Commissione è stata percepita come efficiente in termini di requisiti imposti ai richiedenti e ai beneficiari delle sovvenzioni e del sostegno ricevuto. Tuttavia, alcune organizzazioni hanno trovato la procedura di richiesta e attuazione difficile. Vi è

marginale di semplificazione relativamente alle procedure per i richiedenti e i beneficiari (ad esempio, migliorando i sistemi tecnici/informatici o semplificando le procedure contabili e la rendicontazione finanziaria). Le modalità di rendicontazione sono state nel complesso ritenute adeguate, sebbene talvolta macchinose, in particolare per quanto riguarda la rendicontazione finanziaria. Le modalità di monitoraggio della Commissione sono state complessivamente ritenute utili.

Il valore aggiunto dell'UE

- Il programma JCIV presentava una forte dimensione transnazionale. I partenariati transnazionali hanno portato vantaggi specifici alle organizzazioni coinvolte nell'attuazione delle attività del programma JCIV, ad esempio in termini di aumento della base di conoscenze delle organizzazioni partecipanti, attività di rete con il coinvolgimento di (più) partner internazionali e miglioramento delle conoscenze delle politiche e delle pratiche in atto in altri paesi.
- Non vi è stata una copertura geografica equilibrata delle sovvenzioni per azioni e delle sovvenzioni di funzionamento finanziate, con alcuni Stati membri eccessivamente rappresentati (Belgio, Germania, Francia e Italia) e altri coinvolti in misura limitata o non coinvolti affatto.

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, dei risultati 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 intervento⁶³, rendendo più articolate, precise e concrete le relazioni tra logica, obiettivi, risorse, output, beneficiari, risultati attesi e impatti del programma nell'eventualità di una sua prosecuzione.

⁶³ Cfr., ad esempio, valutazione *ex-post* di cinque programmi attuati nell'ambito delle prospettive finanziarie 2007-2013. Valutazione specifica di programma: Giustizia civile (JCIV), ICF, 28 luglio 2015, pagg. 1-2
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf.

