



Bruxelles, 22.3.2022  
COM(2022) 121 final

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

**sulla valutazione dell'attuazione e dei risultati del programma Giustizia 2014-2020**

{SWD(2022) 64 final} - {SWD(2022) 69 final}

Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede la creazione di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia basato sul riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie e sulla fiducia reciproca tra gli Stati membri. In tale spazio le persone godono della libertà di circolazione e possono fare affidamento sul rispetto dei diritti fondamentali e di principi comuni, quali la non discriminazione, la parità di genere, l'accesso effettivo alla giustizia per tutti, lo Stato di diritto e un sistema giudiziario indipendente ben funzionante.

Tali disposizioni giuridicamente vincolanti nel settore della giustizia, stabilite dal trattato, sono state riaffermate dal Consiglio europeo nel programma di Stoccolma<sup>1</sup>. La realizzazione di un'Europa del diritto e della giustizia è una delle priorità politiche dell'UE e il programma Giustizia 2014-2020 è uno degli strumenti che contribuiscono al raggiungimento di tale obiettivo.

La presente relazione illustra i risultati ottenuti sinora dal programma Giustizia 2014-2020 e gli aspetti qualitativi e quantitativi dell'attuazione del programma, come previsto dall'articolo 14, paragrafo 2, lettera b), del regolamento che istituisce il programma Giustizia per il periodo 2014-2020 (il "regolamento")<sup>2</sup>. Essa non valuta l'impatto a lungo termine e la sostenibilità degli effetti del programma Giustizia, limitazione dovuta al fatto che circa un terzo dei progetti finanziati dal programma è ancora in corso. Tale situazione è stata aggravata dalla pandemia di COVID-19, che ha causato la proroga della durata di diversi progetti.

Per i motivi appena esposti, e anche per pervenire a un'adeguata valutazione dei risultati e degli impatti a lungo termine del programma, la valutazione ex post sarà articolata in due parti. La prima di queste è costituita dalla presente relazione e dai relativi documenti giustificativi e si basa sui dati attualmente disponibili per fornire una panoramica della distribuzione dei finanziamenti e valutare i risultati finora raggiunti dal programma Giustizia. Benché sia già stato adottato il nuovo programma Giustizia 2021-2027, basandosi tra l'altro sui risultati della valutazione intermedia del programma Giustizia 2014-2020, questa prima parte della valutazione ex post del programma precedente si rivelerà particolarmente preziosa per far luce sugli aspetti suscettibili di miglioramento nella fase di attuazione del nuovo programma Giustizia.

La seconda parte della valutazione sarà effettuata in un secondo momento, non appena saranno disponibili tutti i dati definitivi e congiuntamente alla valutazione intermedia del successivo programma Giustizia (2021-2027). Nella seconda parte saranno valutati gli impatti a lungo termine e la sostenibilità degli effetti del programma Giustizia e, ove opportuno, saranno fornite raccomandazioni per il nuovo quadro finanziario pluriennale in vigore dopo il 2027.

---

<sup>1</sup> GU C 115 del 4.5.2010, pag. 1.

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

La presente relazione si basa sui risultati della valutazione preparata dalla Commissione europea<sup>3</sup> con il sostegno di uno studio esterno<sup>4</sup>.

## 1. Introduzione e contesto

Il programma Giustizia 2014-2020 è stato istituito dal regolamento (UE) n. 1382/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio. Prima del 2014 le stesse aree tematiche affrontate dal programma Giustizia erano oggetto di tre programmi distinti: il programma Giustizia penale, il programma Giustizia civile e il programma Prevenzione e informazione in materia di droga.

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

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

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

- facilitare e sostenere la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale;
- sostenere e promuovere la formazione giudiziaria degli operatori (quali giudici, procuratori, notai, personale penitenziario e avvocati) in materia di strumenti di diritto civile e penale dell'UE, diritti fondamentali, etica giudiziaria e Stato di diritto, compresa la formazione linguistica sulla terminologia giuridica, al fine di sostenere una cultura giuridica e giudiziaria comune;
- facilitare l'accesso effettivo alla giustizia per tutti, e promuovere e sostenere i diritti delle vittime della criminalità e i diritti procedurali di indagati o imputati in procedimenti penali;
- sostenere iniziative nell'ambito della politica in materia di droga, in relazione agli aspetti della cooperazione giudiziaria e della prevenzione della criminalità, nella misura in cui simili iniziative non sono contemplate dal Fondo Sicurezza interna per il sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità, e la gestione delle crisi, o dal programma "Salute per la crescita"<sup>5</sup>.

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

In termini di copertura geografica, il programma Giustizia è aperto a tutti gli Stati membri dell'UE ad eccezione di Danimarca e Regno Unito<sup>6</sup>. Oltre agli Stati membri dell'UE, potevano

---

<sup>3</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione allegato alla relazione sulla valutazione ex post dell'attuazione del programma Giustizia 2014-2020.

<sup>4</sup> *Ex-post evaluation of the justice programme 2014-2020*, Fondazione Giacomo Brodolini Srl SB ed Ernst & Young, relazione finale, agosto 2021.

<sup>5</sup> Per maggiori informazioni, consultare le pagine [https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/internal-security-fund-police\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/internal-security-fund-police_en) e [https://ec.europa.eu/health/funding/programme/2014-2020\\_en](https://ec.europa.eu/health/funding/programme/2014-2020_en).

<sup>6</sup> Alcune basi giuridiche del programma Giustizia derivano dalla parte V, titolo III, TFUE. Pertanto si applicano i protocolli n. 21 e n. 22 allegati al TUE e al TFUE, mentre la Danimarca e il Regno Unito non hanno mai partecipato al programma Giustizia.

partecipare al programma anche gli Stati dell'associazione europea di libero scambio che hanno sottoscritto l'accordo sullo Spazio economico europeo, i paesi candidati, i potenziali paesi candidati e i paesi che aderiscono all'Unione, a condizione che avessero concluso un accordo con l'Unione che stabiliva i dettagli della loro partecipazione al programma. L'Albania ha aderito al programma Giustizia nel 2017 e il Montenegro nel 2019.

## **2. Elementi fondamentali e attuazione del programma**

Conformemente all'articolo 6 del regolamento, il programma Giustizia **finanzia un'ampia gamma di attività**, quali attività di analisi, attività di apprendimento reciproco, cooperazione, sensibilizzazione e divulgazione, attività di formazione e azioni di sostegno ai principali attori, vale a dire reti europee, organizzazioni pubbliche o private solitamente non a scopo di lucro, autorità nazionali, regionali e locali negli Stati membri dell'UE, organizzazioni della società civile, università, istituti di ricerca e organizzazioni internazionali, le cui attività contribuiscono all'attuazione del programma e dei suoi obiettivi specifici.

I **gruppi di destinatari**, ossia i gruppi che possono beneficiare direttamente (partecipando alle attività dei progetti in materia di giustizia) o indirettamente dall'attuazione del programma, includono potenzialmente tutti i cittadini dell'UE, in quanto il programma mira a sviluppare uno spazio di giustizia europeo nel quale tutti siano consapevoli dei propri diritti e possano esercitarli.

Come previsto dal regolamento, il programma utilizza sovvenzioni per azioni, sovvenzioni di funzionamento e appalti quali meccanismi principali di finanziamento per sostenere i progetti correlati ai suoi obiettivi.

### **2.1. Obiettivi specifici del programma**

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

Il programma sostiene attività che contribuiscono all'attuazione efficace e coerente dell'*acquis* dell'Unione relativamente alla cooperazione giudiziaria in materia civile e penale, altresì tramite la raccolta di dati e le statistiche concernenti l'*acquis* dell'UE. Le attività finanziate contribuiscono altresì all'applicazione degli strumenti e delle decisioni giudiziarie dell'UE, in particolare risultanti dalle controversie transfrontaliere. Il programma finanzia altresì progetti volti a migliorare lo scambio di informazioni fra operatori al fine di promuovere la cooperazione a livello operativo e la fiducia reciproca nell'UE.

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

Il programma sostiene progetti che incoraggiano la formazione degli operatori della giustizia in materia di diritto dell'Unione, compresa la formazione linguistica sulla terminologia giuridica, al fine di sostenere una cultura giuridica e giudiziaria comune nell'UE. La formazione giudiziaria può riguardare le competenze "generali", come le competenze linguistiche e la terminologia, così come aspetti più specializzati, quali la conoscenza del diritto dell'UE e la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale. Può assumere varie forme, dai seminari all'e-learning, fino agli scambi di operatori, all'elaborazione di guide sulle buone pratiche e alla condivisione di esperienze. Le attività finanziate sono prevalentemente rivolte alla formazione di membri della

magistratura e operatori giudiziari, ma riguardano anche altri operatori della giustizia associati alla magistratura. Viene infine promosso anche lo sviluppo di strumenti per gli organismi di formazione. L'obiettivo ultimo è sostenere la corretta applicazione del diritto dell'UE attraverso lo scambio di buone pratiche e la costituzione di reti.

- **Obiettivo 3: accesso alla giustizia**

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

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

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

## 2.2. Dotazione finanziaria

La dotazione finanziaria iniziale complessiva del programma per il periodo 2014-2020 era pari a **377 604 000 EUR**. Secondo i programmi di lavoro annuali, l'impegno totale previsto tra il 2014 e il 2020 è stato pari a 333 971 000 EUR.

Le tabelle seguenti riassumono la ripartizione della pianificazione di bilancio per anno e per obiettivi specifici.

**Tabella 1 Dotazione finanziaria prevista per anno**

Esercizio finanziario	Importo previsto per AWP in EUR	Variazione annuale %
2014	45 812 000 EUR	-
2015	48 051 000 EUR	4,9 %
2016	52 250 000 EUR	8,7 %
2017	52 631 000 EUR	0,7 %
2018	45 949 000 EUR	-12,7 %
2019	43 675 000 EUR	-4,9 %

2020	45 603 000 EUR	4,4 %
Totale	333 971 000 EUR	

Fonte: programmi di lavoro annuali 2014-2020

La dotazione di bilancio complessiva ha registrato un aumento costante fino al 2017, anno in cui ha raggiunto il livello massimo di 52 631 000 EUR. Negli anni successivi è diminuita fino ad attestarsi all'incirca allo stesso livello del 2014. Tale riduzione è legata alla riassegnazione dei fondi del programma Giustizia operata per finanziare il meccanismo di protezione civile (CPM - COM(2017) 772) e per dotare eu-LISA delle risorse finanziarie necessarie allo sviluppo del sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari riguardo ai cittadini di paesi terzi.

**Tabella 2 Dotazione di bilancio prevista per obiettivo specifico per il periodo 2014-2020 (in EUR)**

Obiettivo specifico	Sovvenzione per azione	Sovvenzione di funzionamento	Appalti	Altro	Importo previsto in EUR	Parte del totale
Cooperazione giudiziaria	49 089 600 EUR	9 258 400 EUR	35 833 000 EUR	237 000,00 EUR	94 418 000 EUR	28,45 %
Accesso alla giustizia	48 454 400 EUR	14 473 170 EUR	36 436 430 EUR	-	99 364 000 EUR	29,94 %
Formazione giudiziaria	44 493 000 EUR	69 380 000 EUR	6 035 000 EUR	-	119 908 000 EUR	36,12 %
Droga	16 781 000 EUR	-	3 500 000 EUR	-	20 281 000 EUR	6,11 %
<b>Totale</b>	<b>158 818 000 EUR</b>	<b>93 111 570 EUR</b>	<b>818 044 30 EUR</b>	<b>237 000</b>	<b>333 971 000 EUR</b>	<b>100 %</b>

Fonte: programmi di lavoro annuali 2014-2020

Dalla ripartizione dei fondi tra gli obiettivi specifici emerge che, in ogni anno, l'obiettivo specifico "formazione giudiziaria" ha beneficiato di gran parte delle risorse finanziarie disponibili. Pertanto il programma rispetta l'attribuzione stabilita nell'allegato della sua base giuridica. Altri pilastri importanti del programma Giustizia sono la cooperazione giudiziaria e l'accesso alla giustizia. Per quanto riguarda la politica di prevenzione in materia di droga, nel valutare l'entità modesta della dotazione assegnata è opportuno tenere conto dell'obiettivo principale delle attività in questo settore, vale a dire l'integrazione delle iniziative legate alla cooperazione giudiziaria e alla prevenzione della criminalità. Inoltre tale obiettivo specifico è strettamente correlato ad altri strumenti dell'UE quali il Fondo Sicurezza interna o il programma "Salute per la crescita".

### 2.3. Domande ricevute e progetti selezionati

Nel periodo coperto dai programmi di lavoro annuali 2014-2020 sono stati banditi **118 inviti a presentare proposte**. Gran parte dei **progetti è stata finanziata nell'ambito dell'obiettivo specifico dell'accesso alla "giustizia per tutti" (JACC)**.

Le tabelle seguenti riassumono l'assegnazione dei fondi e la ripartizione delle tipologie di attività attuate tramite i progetti.

**Tabella 3: numero di progetti finanziati per anno (sovvenzioni per azioni (AG) e sovvenzioni di funzionamento (OG))**

<i>OS</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>TOT</i>
<i>Cooperazione giudiziaria</i>	28	16	29	29	25	16	19	162
<i>Formazione giudiziaria</i>	40	33	28	32	22	12	14	181
<i>Accesso alla giustizia</i>	37	32	32	30	25	22	16	194
<i>Droga</i>	7	6	5	5	4	5	-	32
<b><i>Totale</i></b>	<b>112</b>	<b>87</b>	<b>94</b>	<b>96</b>	<b>76</b>	<b>55</b>	<b>49</b>	<b>569</b>

*Fonte: i dati per il biennio 2014-2015 sono tratti dalla valutazione intermedia del programma Giustizia. Il numero di progetti finanziati per il periodo 2016-2020 è stato ottenuto dalla banca dati di progetto.*

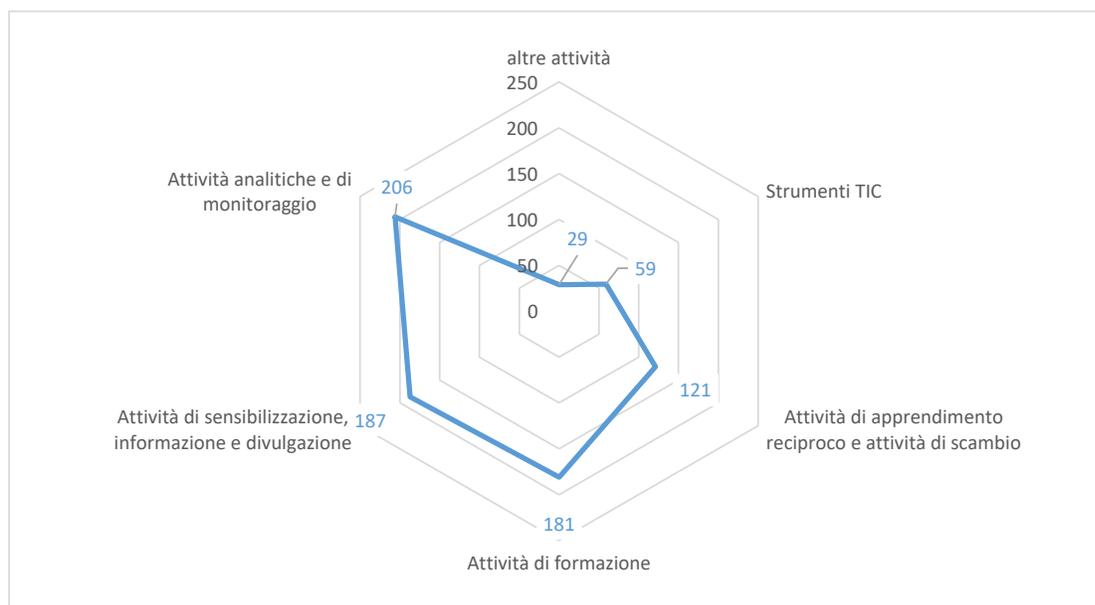
Il numero di progetti finanziati è complessivamente diminuito nel periodo di programmazione, raggiungendo il valore minimo nel 2020 con 49 progetti. Tale tendenza trova puntuale riscontro a livello degli obiettivi specifici, anch'essi caratterizzati da una diminuzione complessiva del numero di progetti ritenuti ammissibili a ricevere i finanziamenti.

Per quanto riguarda le tipologie di attività attuate tramite sovvenzioni per azioni e sovvenzioni di funzionamento, il grafico 1 qui di seguito ne illustra la ripartizione durante l'intero periodo di programmazione.<sup>7</sup> Le attività di formazione e le attività di analisi e monitoraggio hanno costituito componenti essenziali dei progetti finanziati.

<sup>7</sup> Nell'elaborazione della panoramica sono state considerate più attività per ogni progetto.

Per visualizzare le tipologie di attività finanziate dal programma Giustizia nel 2014, nel 2015 e nel 2016, consultare la valutazione intermedia del programma Giustizia 2014-2020, Ernst & Young Financial-Business Advisors, relazione finale, aprile 2018, pagg. 71-72.

**Grafico 1 Tipologie di attività attuate dai progetti (AG e OG) finanziati dal programma Giustizia (2014-2020)**



Anche gli appalti hanno costituito un importante meccanismo di finanziamento nell'arco del periodo di programmazione, beneficiando di uno stanziamento totale di 81,7 milioni di EUR nei programmi di lavoro annuali per il periodo 2014-2020. La quota più consistente della dotazione finanziaria per gli appalti (36 %) è stata assegnata all'obiettivo specifico "formazione giudiziaria", seguito da "accesso alla giustizia" (30 %).

**Tabella 4 Numero di contratti di appalto firmati per anno**

OS	2014	2015	2016	2017 <sup>8</sup>	2018 <sup>9</sup>	2019 <sup>10</sup>	2020
JCOO	32	36	22	26	40	24	21
JTRA	1	2	1	1	2	-	-
JACC	28	23	19	31	32	45	28
JDRU	2	1	-	-	-	-	-
<b>Tot.</b>	<b>63</b>	<b>62</b>	<b>42</b>	<b>58</b>	<b>74</b>	<b>69</b>	<b>49</b>

Le tipologie di appalti più comuni aggiudicate nel periodo 2014-2020 sono state quelle relative agli strumenti della tecnologia dell'informazione e della comunicazione e ad altre attività legate all'informatica (cfr. grafico 2), seguiti dall'apprendimento reciproco.<sup>11</sup>

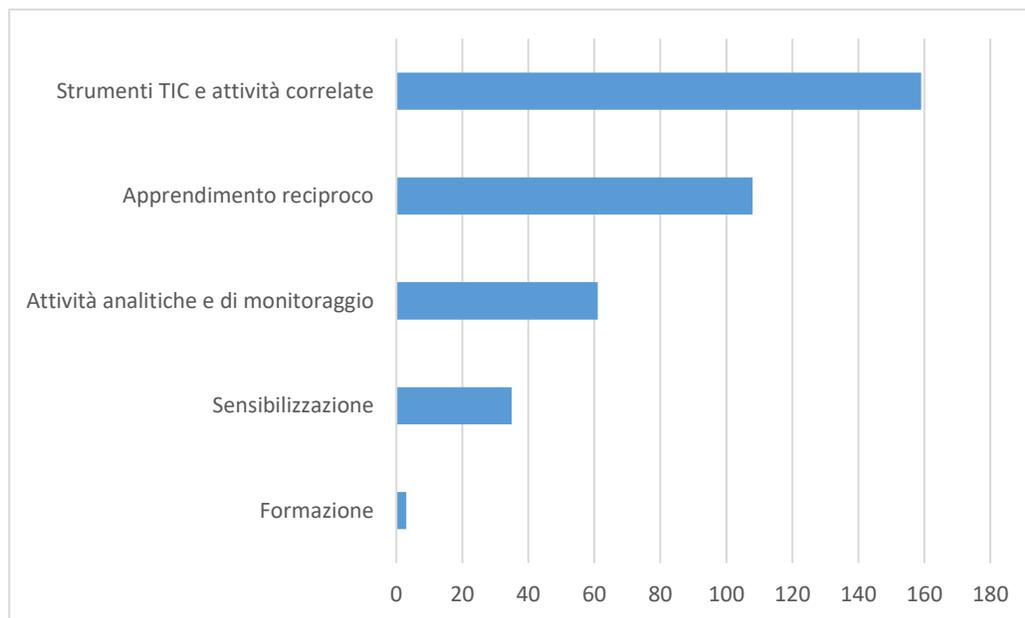
<sup>8</sup> Nel 2017 un contratto di appalto non era associato a un obiettivo specifico.

<sup>9</sup> Nel 2018 due contratti di appalto non erano associati a un obiettivo specifico.

<sup>10</sup> Nel 2019 due contratti di appalto non erano associati a un obiettivo specifico.

<sup>11</sup> La media è calcolata sulla base dei volumi di contratti di appalto comunicati dalla DG JUST, che per il 2014 e il 2016 sono inferiori a quelli inclusi nella valutazione intermedia.

**Grafico 2 Tipologie di appalti (2014-2020)**



Fonte: analisi dei dati sugli appalti forniti dalla DG JUST.

#### **2.4. Principali risultati del programma**

Il sistema di indicatori introdotto per il programma Giustizia per il periodo 2014-2020 si è dimostrato **adeguato a misurarne i risultati**.

Un indicatore comune a tutto il programma misura i progressi compiuti nel conseguimento dell'obiettivo generale di creare uno spazio europeo di giustizia basato sul riconoscimento e sulla fiducia reciproci. L'indicatore è definito come il numero totale di operatori del diritto che ricevono una formazione. Il dato comprende tutte le attività di formazione giudiziaria a livello di UE, non soltanto quelle svolte nell'ambito del programma Giustizia. L'obiettivo fissato per il 2020, vale a dire la formazione di 700 000 operatori del diritto, è stato conseguito con largo anticipo nel 2017, quando il numero di operatori formati aveva già raggiunto la quota di 820 199 unità.

In generale, **gli indicatori riflettono in modo adeguato le priorità** di ciascun obiettivo specifico **del programma e sono misurabili rispetto al relativo parametro di riferimento**. **Dalla valutazione svolta sono emersi sostanziali progressi su diversi fronti**. Ad esempio, nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile e penale, il numero di scambi di informazioni nell'ambito del sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari ha superato nel 2019 l'obiettivo di 3 500 000 scambi previsto per il 2020. In relazione all'obiettivo specifico "accesso alla giustizia", sono già stati raggiunti o superati entrambi i traguardi per il 2020, vale a dire il numero di visite al portale europeo della giustizia elettronica e-Justice e il numero di

organizzazioni di sostegno alle vittime con copertura nazionale.<sup>12</sup> Un analogo risultato positivo è stato registrato nel campo della formazione giudiziaria, nel quale l'obiettivo faro della strategia europea di formazione giudiziaria per il periodo 2011-2020<sup>13</sup>, ossia dotare la metà di tutti gli operatori del diritto (800 000) di una formazione in materia di diritto dell'UE tra il 2011 e il 2020, è stato raggiunto nel 2017. Inoltre il programma ha contribuito al raggiungimento dell'obiettivo generale della strategia di formazione giudiziaria di sostenere con fondi dell'UE la formazione di almeno 20 000 operatori del diritto ogni anno. Nel quadro di tale strategia, l'obiettivo annuale inizialmente fissato dal programma Giustizia, ossia la formazione di 16 000 membri della magistratura e operatori giudiziari, è stato raggiunto nel 2015 e nel 2017, mentre il successivo ridimensionamento dei fondi destinati agli inviti a presentare proposte di formazione giudiziaria ha comportato una riduzione del numero di persone formate.

Per contro, alcuni degli **indicatori selezionati sono difficili da misurare**. È il caso del secondo indicatore per la cooperazione giudiziaria, definito come "la durata media della procedura di consegna nell'ambito del mandato di arresto europeo". Tale indicatore, che non ha raggiunto l'obiettivo di riferimento, è di difficile misurazione in quanto influenzato da **fattori esterni**. Tra questi figurano, ad esempio, il diverso grado di integrazione delle direttive UE a livello nazionale, nonché i diversi livelli di riforma del sistema giudiziario all'interno degli Stati membri dell'UE, tutti fattori che hanno un impatto significativo sul livello di applicazione dell'*acquis* dell'UE<sup>14</sup>. Un altro esempio è rappresentato dagli indicatori relativi alla politica di prevenzione in materia di droga. Né l'indicatore relativo al numero di nuove sostanze psicoattive ricercate, né quello relativo al numero di consumatori problematici di oppiacei in trattamento della tossicodipendenza hanno raggiunto i rispettivi obiettivi. Se i fattori esterni hanno inciso sulla procedura di consegna nell'ambito del mandato di arresto europeo, le condizioni macroeconomiche sono state determinanti nel caso degli indicatori relativi alla politica di prevenzione in materia di droga.

Di conseguenza l'influenza dei fattori esterni rende difficile valutare in che misura il programma abbia contribuito al raggiungimento degli obiettivi fissati dagli indicatori selezionati.

**Vi è ancora margine per ulteriori miglioramenti:** al momento non esiste un'indagine uniforme sulla soddisfazione in grado di fotografare la percezione dei partecipanti alle attività di formazione, ma ciascun progetto ha attuato il proprio schema di valutazione. Tuttavia dal 2021 il programma ha reso più coerente la raccolta dei dati presso i beneficiari in relazione alla loro percezione della qualità delle attività finanziate.

---

<sup>12</sup> Il portale europeo della giustizia elettronica e-Justice fornisce informazioni sui sistemi giudiziari e facilita l'accesso alla giustizia in tutta l'UE in 23 lingue. Maggiori informazioni sono disponibili al link seguente: <https://e-justice.europa.eu/home>.

<sup>13</sup> COM(2011) 551 definitivo.

<sup>14</sup> Tali ostacoli sono stati citati da diversi progetti ed evidenziati anche dalle "schede di valutazione" del settore della giustizia.

## 2.5. Partecipanti e partenariati

Dai risultati dell'analisi emerge con chiarezza che il programma Giustizia crea partenariati transnazionali di successo. Secondo le risposte dei membri del comitato del programma Giustizia degli Stati membri dell'UE, proprio la natura transnazionale del programma è una parte fondamentale del suo particolare valore aggiunto.

I beneficiari ritengono che i partenariati sviluppati grazie alle sovvenzioni di funzionamento e alle sovvenzioni per azioni nell'ambito del programma Giustizia abbiano avuto effetti benefici sulle capacità delle loro rispettive organizzazioni. Essi segnalano un sostanziale aumento delle competenze delle loro organizzazioni, reso possibile dalle reti e dalle esperienze di apprendimento reciproco finanziate tramite il programma. Le sovvenzioni di funzionamento volte a promuovere la creazione e il mantenimento delle reti sono pilastri essenziali a sostegno degli interlocutori che partecipano allo sviluppo della cooperazione giudiziaria, dell'accesso alla giustizia e della formazione giudiziaria. Tali sovvenzioni rivestono un'importanza fondamentale, in quanto forniscono ai partner quadro la possibilità di pianificare le loro attività su un arco di quattro anni con il sostegno della Commissione europea.

Se da un lato le reti contribuiscano al trasferimento di conoscenze e competenze tra gli Stati membri dell'UE, dall'altro è evidente che **la partecipazione degli Stati membri al programma Giustizia non è stata uniforme**. Dal punto di vista della **distribuzione geografica delle risorse**, la partecipazione al programma è stata più diffusa in alcuni Stati membri (ad esempio Italia, Belgio, Spagna, Germania, Paesi Bassi e Francia), mentre si è ad esempio registrata una domanda inferiore da parte degli Stati membri che hanno aderito all'UE dopo il 2004, fatta eccezione per Bulgaria e Romania. Circa il 22 % del totale dei beneficiari è costituito da reti con sede in Italia o in Belgio che svolgono attività riguardanti la maggior parte del territorio degli Stati membri dell'UE.

## 3. Risultato della valutazione

Come dimostrato dallo studio, il programma Giustizia sta dando buoni risultati per quanto riguarda i suoi obiettivi specifici, in termini di efficacia, efficienza, pertinenza, coerenza, complementarità, nonché sinergie, valore aggiunto dell'UE, equità e possibilità di semplificazione. Esistono margini di miglioramento in particolare per quanto riguarda la distribuzione geografica delle risorse del programma.

### 3.1. Efficacia

Dal punto di vista dell'efficacia<sup>15</sup>, l'analisi attuale ha confermato il principale risultato della valutazione intermedia, ossia che le attività finanziate mediante sovvenzioni per azioni, sovvenzioni di funzionamento e appalti **raggiungono i risultati previsti**. In altri termini, la dotazione finanziaria disponibile è stata utilizzata per ottenere **risultati pienamente in linea con gli obiettivi generali e specifici del programma**.

---

<sup>15</sup> **Efficacia**: se e in che misura il programma Giustizia ha conseguito il suo obiettivo generale e i suoi quattro obiettivi specifici, e individuazione dei fattori che hanno contribuito al raggiungimento di tali obiettivi.

Per quanto gli **indicatori specifici del programma siano adeguati a monitorarne i progressi verso il raggiungimento degli obiettivi**, l'attuale sistema di monitoraggio del programma potrebbe trarre vantaggio da un approccio più sistematico e solido alla raccolta dei dati. La Commissione si è occupata del problema nella sua proposta sfociata nel regolamento (UE) 2021/693, che costituisce la base giuridica per il programma Giustizia per il periodo 2021-2027. Di conseguenza, a partire dal 2021 il programma Giustizia risponderà all'esigenza di ottenere una conoscenza più approfondita dei gruppi di destinatari, aspetto individuato come suscettibile di miglioramento rispetto al programma relativo al periodo 2014-2020. Inoltre la vasta portata del programma fa sì che la sua efficacia sia influenzata da **fattori interni ed esterni**. Il principale fattore esterno indicato dai beneficiari intervistati è rappresentato dalla pandemia di COVID-19, che ha costretto molti dei beneficiari a rivedere l'attuazione dei loro progetti o ad abbandonarli. Al tempo stesso l'efficacia del programma Giustizia ha risentito anche di altri fattori esterni, quali le condizioni macroeconomiche, la crisi dei rifugiati e il recepimento del diritto dell'UE da parte degli Stati membri. Per quanto riguarda i fattori interni, l'aspetto più rilevante in cui esistono margini di miglioramento è la procedura di domanda. Lo studio ha messo in luce la necessità di fornire ulteriori orientamenti e assistenza ai richiedenti, a integrazione dei materiali già disponibili. Tale accorgimento consentirebbe di creare condizioni di maggiore parità tra i richiedenti e ampliare così il bacino di proposte di qualità. A sua volta ciò contribuirebbe ad aumentare l'efficacia del programma.

### 3.2. Efficienza

Il programma ha anche conseguito **notevoli progressi in termini di efficienza rispetto ai programmi precedenti**<sup>16</sup>. **I soggetti interessati consultati hanno in molti casi confermato l'efficienza del programma sotto il profilo dei costi**. Sia i richiedenti che i beneficiari hanno sottolineato che i costi relativamente elevati della stesura di una proposta sono compensati dai benefici ancora maggiori derivanti dalla partecipazione al programma. Tale dato è in linea con i riscontri positivi espressi sulla semplificazione della procedura di domanda. Tuttavia vi sono anche aspetti sui quali sono stati manifestati pareri meno favorevoli. Ad esempio, nonostante i netti miglioramenti del ciclo di gestione, molti richiedenti hanno segnalato difficoltà nel soddisfare i requisiti per la presentazione delle domande entro i termini fissati dalla Commissione europea. Per quanto riguarda l'uso della dotazione di bilancio disponibile da parte dei beneficiari dei progetti, la sottoutilizzazione degli stanziamenti a livello di progetto continua a penalizzare l'efficienza del programma.

### 3.3. Pertinenza

Dall'analisi sono emersi **livelli molto elevati di pertinenza**<sup>17</sup> **del programma e delle sue azioni**. Secondo le conclusioni, **gli obiettivi e le attività dei progetti sono pertinenti alle esigenze dei soggetti interessati destinatari**. A loro volta, i **gruppi di destinatari del programma sono**

---

<sup>16</sup> **Efficienza:** se e in che misura i costi del programma sono stati proporzionati, in considerazione dei benefici conseguiti, e individuazione dei parametri/fattori che hanno contribuito a tali risultati.

<sup>17</sup> **Pertinenza:** se e in che misura il programma Giustizia affronta le necessità e i problemi dei gruppi di destinatari individuati nella valutazione d'impatto 2011 e nella base giuridica del programma (nonché i bisogni emergenti associati alla costituzione di uno spazio di giustizia europea), e se gli obiettivi del programma siano ancora pertinenti per le necessità e i problemi dei beneficiari.

**pertinenti al conseguimento dei suoi obiettivi specifici.** Tale risultato è frutto della struttura del programma, sufficientemente flessibile da adattare e modificare le priorità in funzione delle esigenze contingenti a livello locale. Sono stati tuttavia individuati alcuni aspetti che necessitano di miglioramento, in particolare la collaborazione con i soggetti interessati, da rendere più sistematica e aperta al fine di conformare meglio le attività e gli obiettivi specifici delineati nei programmi di lavoro annuali alle esigenze dei gruppi di destinatari del programma. Vi è anche la necessità di proseguire gli sforzi intrapresi con successo volti ad ampliare il gruppo di destinatari del programma e a includere un maggior numero di soggetti interessati pertinenti al programma. In particolare potrebbe essere incoraggiata ancora più attivamente la partecipazione delle organizzazioni della società civile operanti nel settore dei diritti delle vittime.

### **3.4. Coerenza, complementarità, sinergie**

L'analisi attuale ha rilevato che il programma **mostra un buon livello di coerenza e complementarità con altri strumenti, programmi e azioni dell'UE.** Essa sottolinea che, soprattutto nel caso della formazione giudiziaria, la fusione dei programmi precedenti nel programma Giustizia ha aumentato la coerenza con altre iniziative dell'UE. Lo stesso vale per altri obiettivi relativi alla formazione, in quanto la fusione ha ridotto la probabilità di duplicazione. Tale risultato conferma le conclusioni delineate nella valutazione intermedia. **Anche la complementarità con i progetti nazionali risulta elevata.** Tale risultato è anche frutto dell'impostazione transnazionale delle attività finanziate nell'ambito del programma Giustizia, che non permette alle attività nazionali di sostituire o replicare quelle finanziate nell'ambito di tale programma. **Il programma è altresì in linea con gli obblighi internazionali,** quali l'agenda per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite per il 2030. Ad esempio, l'obiettivo ONU di garantire pace e sicurezza è legato alla creazione di società giuste e inclusive che offrono parità di accesso alla giustizia, uno Stato di diritto reale e istituzioni giudiziarie trasparenti ed efficaci.

Il programma contribuisce anche all'armonizzazione del diritto privato internazionale mediante il finanziamento della partecipazione dell'UE alla conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato. Tuttavia le potenziali sovrapposizioni dovrebbero essere oggetto di un attento monitoraggio al fine di mantenere elevato il livello di complementarità.

Infine i beneficiari del programma hanno saputo individuare e ottimizzare le sinergie con progetti finanziati da altre iniziative dell'UE, tra cui il programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza, nonché con altri progetti nell'ambito del programma Giustizia. Lo scambio di esperienze e buone pratiche tra i vari beneficiari costituisce tuttavia un aspetto suscettibile di miglioramento. Esiste pertanto un vasto potenziale inutilizzato a disposizione dei beneficiari di utilizzare le possibilità di messa in rete offerte dal programma Giustizia e avviare attivamente un dialogo reciproco.

### **3.5. Valore aggiunto dell'UE**

Lo studio conferma appieno l'**elevato valore aggiunto**<sup>18</sup> del programma. In particolare, il valore aggiunto dell'UE si manifesta attraverso la promozione di progetti transnazionali mirati ad affrontare questioni transfrontaliere, specialmente nel campo della **formazione e dello scambio**

---

<sup>18</sup> Valore aggiunto dell'UE: misura in cui gli effetti dell'azione dell'UE vanno ad aggiungersi al valore che sarebbe la probabile conseguenza della limitazione dell'intervento dell'UE attuato attraverso il programma.

**di informazioni.** A creare elevato valore aggiunto dell'UE è anche la messa a disposizione di risorse finanziarie cruciali per il finanziamento di attività che non occupano necessariamente un posto di spicco nell'agenda dei singoli Stati membri. Inoltre, per la loro stessa natura, alcuni progetti (come gli scambi di operatori) richiedono azioni congiunte da parte di tutti gli Stati membri. Pertanto le singole azioni da parte di questi ultimi non sarebbero in grado di eguagliare i risultati del programma Giustizia in termini di dimensioni e portata. Tale conclusione è suffragata dai risultati dell'indagine condotta tra i membri del comitato del programma Giustizia, dalla quale emerge che la maggioranza di essi ritiene che le attività attuate attraverso il programma Giustizia non sarebbero possibili senza i finanziamenti dell'UE.

In questo contesto rimane valida la conclusione formulata nella valutazione intermedia del programma: **la limitazione dell'intervento dell'UE comporterebbe effetti negativi** sulla capacità complessiva degli attori a livello nazionale ed europeo di affrontare le questioni attinenti ai settori oggetto del programma o di attuare le tipologie di attività finanziate dal programma<sup>19</sup>. Le conseguenze più probabili in caso di **riduzione o revoca dell'impegno dell'UE** attraverso il programma Giustizia consisterebbero nella sostanziale difficoltà di sviluppare progetti transnazionali. A questa si aggiungerebbe una minore coerenza tra gli Stati membri in termini di comprensione e attuazione del diritto dell'UE.

Una situazione del genere comprometterebbe anche l'adozione di quadri legislativi innovativi e l'introduzione di approcci all'avanguardia nella risposta alle esigenze dei gruppi vulnerabili e nello sviluppo di nuovi strumenti e pratiche. Sarebbe in altri termini difficile raggiungere obiettivi rispondenti a una strategia a livello di Unione europea.

### 3.6. Equità

Per quanto riguarda l'equità<sup>20</sup> del programma, l'attuale valutazione ribadisce i risultati della valutazione intermedia secondo cui le risorse e il sostegno forniti tramite il programma non sono distribuiti in maniera equilibrata tra i diversi gruppi di destinatari, Stati membri dell'UE e tipi di beneficiari. A livello macro emerge una discrepanza tra gli elevati tassi di presentazione di domande di paesi quali Belgio, Italia, Spagna, Germania, Paesi Bassi e Francia e quelli relativamente contenuti di Lettonia, Polonia, Croazia, Slovacchia o Cipro. Pertanto la distribuzione geografica delle risorse tra i paesi partecipanti costituisce uno dei punti strategici da migliorare. A livello intermedio l'analisi ha mostrato un generale **aumento della diversificazione dei gruppi di destinatari del programma, caratterizzati ora dalla presenza di una più ampia varietà di operatori della giustizia**. Tuttavia, come evidenziato nella base giuridica del programma Giustizia per il periodo 2021-2027, sarà importante coinvolgere in misura maggiore le organizzazioni della società civile negli interventi finanziati dal programma per quanto riguarda la promozione dei diritti delle vittime. Tale constatazione trova corrispondenza nei bassi tassi di presentazione di domande nei paesi citati. Le organizzazioni della società civile dei paesi sottorappresentati potrebbero necessitare di ulteriore sostegno per sopperire all'eventuale incapacità di presentare domanda di partecipazione al programma Giustizia. A livello micro, la disponibilità di dati di monitoraggio più solidi e sistematici

---

<sup>19</sup> La conclusione è confermata anche dalle risposte fornite da cinque beneficiari intervistati.

<sup>20</sup> Equità: se e misura in cui il programma Giustizia ha distribuito le risorse disponibili in modo equo tra i beneficiari di diversi Stati membri, ha preso in considerazione le necessità di gruppi di beneficiari e ha promosso l'integrazione di genere, i diritti dei bambini e i diritti delle persone con disabilità.

consentirebbe di pervenire a una più profonda comprensione della composizione dei gruppi di destinatari. Per facilitare il processo potrebbero essere raccolti dati disaggregati anche in base al sesso, all'età e allo stato di disabilità. Al tempo stesso, le informazioni raccolte a livello di progetto potrebbero indirizzare la programmazione a livello macro, in modo da accrescere l'impatto dei finanziamenti su un gruppo ancora più diversificato di soggetti interessati. Tale constatazione è anche legata a temi trasversali quali la parità di genere, i diritti dei bambini e i diritti delle persone con disabilità. La disponibilità di dati più solidi faciliterebbe il riconoscimento dei settori in cui la promozione dei diritti delle donne, degli uomini, delle ragazze e dei ragazzi e delle persone con disabilità è meno efficace del dovuto. **La promozione di priorità trasversali di parità di genere, diritti dei bambini e diritti delle persone con disabilità è un elemento altamente significativo per il programma Giustizia sancito nella base giuridica del programma.** In particolare, i principi dell'integrazione della parità di genere e dei diritti dei bambini sono stati valutati durante la procedura nell'ambito dell'analisi della qualità delle proposte. Malgrado dette priorità trasversali siano profondamente radicate nel programma, dall'analisi emerge una certa difficoltà di comprensione di tali concetti da parte di alcuni richiedenti. Di conseguenza, alcuni progetti finanziati attraverso il programma non sfruttano il loro potenziale in termini di promozione della parità di genere, dei diritti dei bambini e dei diritti delle persone con disabilità. Sebbene tutti i temi trasversali richiedano maggiore attenzione, si riscontrano anche differenze nella misura in cui il programma li affronta a livello di progetto. Se infatti la parità di genere e i diritti dei bambini godono di un'attenzione specifica nei progetti finanziati, i diritti delle persone con disabilità non sono aspetti altrettanto caratterizzanti all'interno dei progetti. Vi è quindi la necessità di raccogliere dati migliori sulla composizione dei destinatari e di sensibilizzare maggiormente i richiedenti su temi trasversali come l'integrazione di genere, i diritti dei bambini e i diritti delle persone con disabilità.

### 3.7. Margine di semplificazione

Per quanto riguarda il margine di semplificazione<sup>21</sup>, occorre sottolineare l'adozione durante il periodo di programmazione 2014-2020 di importanti cambiamenti da parte della Commissione europea al fine di rivedere, accelerare e semplificare il processo. Tuttavia, pur **ritenendo adeguato l'attuale modello di gestione e accogliendo positivamente tali cambiamenti**, i beneficiari del progetto hanno individuato una serie di criticità e di margini per ulteriori miglioramenti.

Il margine di semplificazione comprende la necessità di procedure più semplici per la presentazione delle domande e delle relazioni basate sui risultati, il miglioramento degli strumenti di monitoraggio e gestione finalizzati a una **raccolta più sistematica delle informazioni su prodotti, risultati e obiettivi raggiunti**, nonché l'aiuto alle organizzazioni che hanno difficoltà a lavorare utilizzando solo l'inglese. Va comunque osservato che l'onere e la complessità percepiti variano a seconda dei beneficiari del progetto. La situazione descritta dalle organizzazioni dotate di maggiori capacità e maggiore esperienza nella presentazione di domande, nel coordinamento e nella partecipazione ai progetti è molto più agevole e lineare di quella riscontrata dalle organizzazioni più piccole o che presentano domanda per la prima volta. Infine, nonostante i progressi a livello di **monitoraggio e sistemi di gestione**, vi è ancora margine di miglioramento soprattutto per quanto riguarda l'adattamento del portale per la

---

<sup>21</sup> **Margine di semplificazione:** se e misura in cui è possibile semplificare ulteriormente la gestione del programma Giustizia.

presentazione delle domande ai tipi di beneficiari sostenuti dal programma o il sostegno ai richiedenti e ai beneficiari che presentano domanda per la prima volta affinché possano servirsi dello strumento senza rischiare di rallentare le loro attività.

#### **4. Conclusioni e prospettive**

In conclusione, il programma Giustizia rappresenta uno strumento finanziario unico nel settore della giustizia e dei diritti in Europa. La sua concezione resiliente lo rende capace di reagire a crisi esterne quali la pandemia di COVID-19 e di individuare risposte flessibili ai bisogni e ai problemi emergenti. La presente relazione sulla prima parte della valutazione ex post del programma Giustizia per il periodo 2014-2020 conferma il contributo del programma alla promozione dei valori dell'UE quali lo Stato di diritto, l'indipendenza della magistratura e l'efficacia del sistema giudiziario. La relazione sottolinea anche il ruolo decisivo del programma nel sostenere gli Stati membri verso la realizzazione di sistemi giudiziari più efficienti. Di fatto, dalle interviste condotte con i soggetti interessati emerge chiaramente l'importanza del programma rispetto alla finalità richiamata nel testo. Mentre gli impatti a lungo termine non sono noti, i risultati a breve termine sono visibili, ad esempio in termini di scambi di buone pratiche e di digitalizzazione dei sistemi giudiziari. Il programma per il periodo 2014-2020 si è già dimostrato uno strumento importante per la creazione di uno spazio europeo di giustizia fondato sul riconoscimento e sulla fiducia reciproci, ma i futuri programmi di giustizia dovranno affrontare i margini di miglioramento residui indicati nella presente relazione, vale a dire:

- un maggiore allineamento delle scadenze del ciclo di presentazione delle domande alle esigenze dei soggetti interessati;
- l'attuazione di un migliore sistema di monitoraggio per una raccolta più sistematica di informazioni su prodotti, risultati e gruppi di destinatari;
- attività mirate in grado di garantire una distribuzione geografica più equilibrata dei fondi tra i paesi partecipanti;
- infine, una maggiore integrazione della rendicontazione basata sui risultati e iniziative specifiche volte a semplificare la procedura di domanda per i richiedenti che al momento non dispongono della capacità, delle competenze e dell'esperienza necessarie per redigere proposte di qualità, anche al fine di elaborare progetti che non comportino il sottoutilizzo del bilancio loro destinato, potrebbero contribuire in futuro a programmi di giustizia ancora più efficaci, efficienti, pertinenti, equi e accessibili.

In considerazione di tali opportunità, l'attuale programma Giustizia, che decorre dal 2021, ha già affrontato alcuni dei punti individuati, ad esempio introducendo un monitoraggio più granulare dei dati relativi ai progetti per migliorare la comprensione dei prodotti, dei risultati e dei gruppi di destinatari dei progetti.