

SCHEMA DI VALUTAZIONE n. 19/2012
dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo
sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità

TITOLO:	Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma "Giustizia" per il periodo 2014-2020		
NUMERO ATTO	COM(2011) 759 def.		
NUMERO PROCEDURA	2011/0369 (COD)		
AUTORE	Commissione europea		
DATA DELL'ATTO	15/11/2011		
DATA DI TRASMISSIONE	12/12/2011		
SCADENZA OTTO SETTIMANE	13/02/2012		
ASSEGNATO IL	19/12/2011		
COMM.NE DI MERITO	2 ^a	Parere motivato entro	26/01/2012
COMM.NI CONSULTATE	1 ^a ,3 ^a , 14 ^a	Oss.ni e proposte entro	19/01/2012
OGGETTO	Lo scopo della presente proposta di regolamento è quello di definire gli obiettivi generali e specifici, nonché i settori di intervento su cui si concentrerà il programma "Giustizia" per il periodo che va dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre 2020.		
BASE GIURIDICA	La presente proposta si basa sull'articolo 81, paragrafo 1 e 2, sull'articolo 82, paragrafo 1 e sull'articolo 84 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Il combinato disposto degli articoli 81 e 82, come sottolineato dalla Commissione europea, consente un approccio globale per sostenere lo sviluppo della cooperazione giudiziaria in materia civile e penale, soprattutto per quanto riguarda questioni trasversali che interessano entrambi i settori della giustizia. In base all'articolo 81, infatti, <i>"l'Unione sviluppa una cooperazione giudiziaria nelle materie civili con implicazioni transnazionali, fondata sul principio di riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali. Tale cooperazione può includere l'adozione di misure intese a ravvicinare le disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri"</i> . In base all'articolo 82, <i>"la cooperazione giudiziaria in materia penale nell'Unione è fondata sul principio di riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e include il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri"</i> . Inoltre, in base all'articolo 84 sono previste misure <i>"per incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri</i>		

nel campo della prevenzione della criminalità, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri." Per quanto riguarda la prevenzione della criminalità, il programma non intende occuparsi dell'intero settore, ma solo del campo della lotta alla droga: esso mira all'adozione di un approccio globale per contrastare la domanda e l'offerta di droga, includendo il finanziamento a sostegno degli Stati membri per la cooperazione transnazionale in materia di contrasto. La procedura legislativa prevista è quella ordinaria.

PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ

Le disposizioni della proposta di regolamento appaiono conformi al principio di sussidiarietà, in quanto i finanziamenti a carico del bilancio dell'Unione si concentrano su attività i cui obiettivi non possono essere conseguiti in maniera sufficiente dagli Stati membri da soli, e in cui l'intervento dell'Unione presenta un valore aggiunto. L'Unione europea si trova, infatti, in una posizione più favorevole rispetto all'azione individuale degli Stati membri per affrontare situazioni transnazionali e creare una piattaforma europea. Le attività contemplate dalla proposta di regolamento dovrebbero contribuire a un'applicazione efficace dell'*acquis* in tutti gli Stati membri sviluppando la fiducia reciproca, aumentando la cooperazione transfrontaliera e le opportunità di lavoro di rete, consentendo economie di scala, garantendo un'applicazione corretta e coerente del diritto dell'Unione in tutto il suo territorio. La Commissione ribadisce quindi che un sostegno finanziario a livello nazionale non produrrebbe gli stessi risultati, ma solo un approccio frammentario e limitato che non risponderebbe ai bisogni dell'intera Unione europea.

PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ

La proposta non va al di là di ciò che è necessario per raggiungere gli obiettivi perseguiti.

ANNOTAZIONI:

La proposta di regolamento intende venire incontro a un'esigenza di semplificazione e di gestione efficiente delle risorse per quanto riguarda il settore della giustizia che, come confermato dal programma di Stoccolma, e in seguito all'abolizione del terzo pilastro con l'adozione del trattato di Lisbona, rappresenta una priorità per l'Unione europea¹.

La Commissione assegna al programma "Giustizia" la continuazione e lo sviluppo di attività svolte in passato nell'ambito di tre programmi.

¹ Come previsto nella comunicazione sulla revisione del bilancio dell'Unione europea ([COM\(2010\) 700 definitivo](#)), del 19 ottobre 2010, gli attuali strumenti di finanziamento e meccanismi di esecuzione sono stati riesaminati, allo scopo di garantire che siano orientati chiaramente verso la produzione di valore aggiunto europeo e di soddisfare l'esigenza di una loro razionalizzazione e semplificazione.

Si veda, inoltre, il documento di lavoro dei servizi della Commissione "Un bilancio per la strategia Europa 2020: l'attuale sistema di finanziamento, le sfide future, i risultati della consultazione delle parti interessate e possibili opzioni per i principali problemi orizzontali e settoriali" ([SEC\(2011\) 868 definitivo](#)), che accompagna la comunicazione "Un bilancio per la strategia Europa 2020" ([COM\(2011\) 500 definitivo](#)), del 29 giugno 2011, in cui, per superare i problemi derivanti dalla complessità delle strutture dei programmi e dalla loro moltiplicazione, la Commissione ha identificato la necessità di un bilancio più semplice e trasparente.

In particolare, fra il 20 aprile ed il 20 giugno 2011 è stata condotta una [consultazione pubblica](#) sul futuro dei finanziamenti nel settore della giustizia, dei diritti e dell'uguaglianza, alla quale hanno contribuito 187 interessati (37 singoli e 150 organizzazioni). La Commissione europea sottolinea che gli interpellati hanno ampiamente riconosciuto il valore aggiunto dell'Unione europea in tutti i settori di finanziamento ed espresso l'esigenza di una semplificazione a livello di gestione e procedure.

Nelle prospettive finanziarie per il periodo 2007-2013 la dotazione di bilancio complessiva a sostegno delle politiche dell'Unione europea nel settore della giustizia, dei diritti e dell'uguaglianza è di **791 milioni di euro** per l'intero periodo e comprende sei programmi:

- **Giustizia civile** (JCIV) - 109,5 milioni di euro;
- **Giustizia penale** (JPEN) - 199,3 milioni di euro;
- **Prevenzione e informazione in materia di droga** (DPIP) - 22,35 milioni di euro²;
- **Diritti fondamentali e cittadinanza** (FRC) – 97,25 milioni di euro;
- **Daphne III** (DAP) – 121,43 milioni di euro;
- le sezioni "**diversità e lotta contro la discriminazione**" e "**parità fra uomini e donne**" del programma **Progress** – 241,52 milioni di euro, ossia il 35% della dotazione complessiva del programma Progress.

Come sottolineato nella **valutazione d'impatto** ([SEC\(2011\) 1364 definitivo](#)), che accompagna sia la proposta relativa al programma "Giustizia", sia quella relativa al programma "Diritti e cittadinanza"³, l'opzione prescelta prevede la fusione dei sei programmi in due: un programma "Giustizia" (che ingloberebbe gli attuali programmi JCIV, JPEN e DPIP) e un programma "Diritti e cittadinanza" (che riunirebbe gli attuali programmi FRC, DAP e le due sezioni del programma Progress). A seguito di tale fusione tutte le procedure dovrebbero essere eseguite solo due volte (invece di sei).

Si segnala tuttavia che, mentre il programma di prevenzione e informazione in materia di droga aveva come base giuridica disposizioni in materia di sanità pubblica e comprendeva quindi considerazioni di ordine sanitario⁴, il programma Giustizia segue un approccio alla lotta anti-droga impostato sulla prevenzione della criminalità. Nel quadro del nuovo programma, i finanziamenti destinati alla lotta contro la droga si concentreranno sul traffico illecito, che rappresenta una delle sfere di criminalità in cui il legislatore europeo può stabilire, ai sensi dell'articolo 83 del TFUE, norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni, nonché su altre attività illecite sempre connesse alla droga.

La dotazione finanziaria prevista per l'esecuzione del programma "Giustizia", per il periodo che va dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre 2020, è pari a **472 milioni di euro** (prezzi correnti)⁵.

L'**obiettivo generale** della proposta è contribuire alla creazione di un autentico spazio di giustizia attraverso la promozione della cooperazione giudiziaria in materia civile e penale (articolo 4).

Il finanziamento dovrà concentrarsi nei settori in cui potrà apportare un chiaro **valore aggiunto**, e che sono stati così individuati dalla Commissione europea:

- rafforzamento dell'**efficacia della normativa**, attraverso il sostegno all'informazione e la sensibilizzazione del pubblico, nonché attraverso la formazione e lo sviluppo delle capacità per le professioni giuridiche e altri operatori del settore⁶;
- promozione della **cooperazione a livello transnazionale**, attraverso il rafforzamento delle reti e la cooperazione transfrontaliera in materia di contrasto;

² Tali programmi sono definiti, rispettivamente: dalla [decisione n. 1149/2007/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 settembre 2007, che istituisce il programma specifico "Giustizia civile" per il periodo 2007-2013 come parte del programma generale "Diritti fondamentali e giustizia"; dalla decisione [2007/126/GAI](#) del Consiglio, del 12 febbraio 2007, che istituisce per il periodo 2007-2013 il programma specifico "Giustizia penale", quale parte del programma generale "Diritti fondamentali e giustizia"; dalla [decisione n. 1150/2007/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 settembre 2007, che istituisce per il periodo 2007-2013 il programma specifico "Prevenzione e informazione in materia di droga" nell'ambito del programma generale "Diritti fondamentali e giustizia".

³ Il 15 novembre 2011 la Commissione europea ha presentato la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma "Diritti fondamentali e cittadinanza" per il periodo 2014-2020 (COM(2011) 758 definitivo), su cui si veda la Scheda di valutazione n. 1/2012, a cura dell'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea.

⁴ La riduzione dei danni alla salute connessi all'uso di droghe.

⁵ Nel bilancio per la strategia Europa 2020 è prevista una dotazione complessiva per il programma Giustizia, per il periodo 2014-2020, di 416 milioni di euro (a prezzi correnti 2011).

⁶ La Commissione europea ritiene la formazione giudiziaria di magistrati e operatori giudiziari un elemento fondamentale delle politiche nel campo della giustizia. A tal proposito, ha presentato la comunicazione "Alimentare la fiducia in una giustizia europea: una nuova dimensione per la formazione giudiziaria europea" (COM(2011) 551 definitivo), del 13 settembre 2011, in cui definisce gli obiettivi concreti in materia di formazione che intende realizzare entro il 2020.

- sostegno alla **ricerca**, all'**analisi** e ad altre **attività di supporto**, per fornire al legislatore informazioni chiare e dettagliate sui problemi e sulla situazione sul campo.

La proposta definisce, oltre all'obiettivo generale, gli **obiettivi specifici** perseguiti dal programma, delineando in tal modo i settori strategici del programma stesso (articolo 5):

- promuovere l'applicazione efficace, completa e coerente della normativa dell'Unione nei settori della cooperazione giudiziaria in materia civile e penale (l'indicatore per misurare il conseguimento di tale obiettivo è, in particolare, il numero di casi di cooperazione transfrontaliera);
- facilitare l'accesso alla giustizia (l'indicatore per misurare il conseguimento di tale obiettivo è, in particolare, la percezione a livello europeo dell'accesso alla giustizia);
- prevenire la domanda di droga riducendone al contempo l'offerta (l'indicatore per misurare il conseguimento di tale obiettivo è, in particolare, il numero di casi di cooperazione transfrontaliera).

Al fine di conseguire gli obiettivi generali e specifici, le **azioni** del programma si concentreranno sui seguenti settori d'intervento (*articolo 6*):

- incrementare la sensibilizzazione del pubblico e la conoscenza del diritto e delle politiche dell'Unione;
 - sostenere l'attuazione del diritto dell'Unione negli Stati membri;
 - promuovere la cooperazione transnazionale e potenziare la conoscenza e la fiducia reciproche;
 - migliorare la conoscenza e la comprensione di eventuali problemi che incidono sul buon funzionamento di uno spazio europeo di giustizia, allo scopo di garantire che l'elaborazione delle politiche e delle norme sia fondata su dati concreti.

I tipi di azioni, definiti in funzione dei finanziamenti, dovranno essere applicabili a tutti i settori strategici e precisare, secondo un approccio orizzontale, i risultati ottenibili grazie ai finanziamenti, indicando al contempo i settori in cui il finanziamento potrà presentare un reale valore aggiunto per il conseguimento degli obiettivi.

La Commissione europea dovrà adottare programmi di lavoro annuali nella forma di atti di esecuzione (*articolo 9*). Poiché implica scelte strategiche, l'adozione del programma di lavoro annuale è subordinata al parere espresso da un comitato di Stati membri secondo la procedura consultiva.

La Commissione rileva, infine, come le relazioni intermedie presentate per gli attuali programmi nel settore della giustizia abbiano confermato l'efficacia generale dei programmi stessi, ma anche una serie di criticità quali una certa dispersione dei fondi ("*saupoudrage*") fra tanti progetti di portata modesta e ad impatto limitato. Le valutazioni intermedie e la consultazione pubblica hanno mostrato come, dal punto di vista dell'efficienza, le procedure che i richiedenti devono seguire risultino macchinose e burocratiche. Con la fusione dei programmi, la Commissione intende apportare una soluzione a tale problema e creare sinergie fra i programmi stessi, fra cui i programmi nel settore degli affari interni, della salute e tutela dei consumatori, dell'educazione e della ricerca.

Durante la sessione del 13 e 14 dicembre 2011, il Consiglio Giustizia e affari interni ha tenuto un primo scambio di opinioni sulle proposte della Commissione nel settore della giustizia e degli affari interni nel contesto del quadro finanziario pluriennale 2014-2020.

19 marzo 2012

A cura di Viviana Di Felice

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (roci01a@senato.it)