

Presidenza del Consiglio dei Ministri

DPE 0000537 A-4.22.1

del 23/01/2012



6363807



Ministero della Giustizia

UFFICIO LEGISLATIVO

L. 6/3/6-3



m_dg.LEG.17/01/2012.0000365.U

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri

Dipartimento Politiche Europee

Ufficio di Segreteria del C.I.A.C.E.

OGGETTO: Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma "giustizia" per il periodo 2014-2020. 17278/11. COM (2011) 759.

Come confermato dal programma di Stoccolma, lo sviluppo di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia resta una priorità per l'Unione europea. Nonostante i significativi progressi già realizzati in questo campo, la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale è ancora insufficiente. Nell'era post-Lisbona e in seguito all'abolizione del terzo pilastro, il settore della giustizia sta crescendo attivamente per far fronte a tutti gli impegni. Ne sono strumenti primari sia le misure di natura legislativa e strategica che la loro coerente attuazione. Il finanziamento può contribuire allo sviluppo di questo settore attraverso un sostegno all'elaborazione delle norme e delle politiche, oltre alla promozione della loro messa in atto.

Come previsto, pertanto, nella comunicazione sulla revisione del bilancio dell'Unione europea (COM (2010) 700), 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. Per superare i problemi derivanti dalla complessità delle strutture dei programmi e dalla loro moltiplicazione, la Commissione ha identificato, nel documento "Un bilancio per la strategia Europa 2020", la necessità di un bilancio più semplice e trasparente. Il settore della giustizia è stato menzionato come esempio della frammentazione esistente su cui occorre intervenire.

In questo quadro il programma "Giustizia" si pone, in un'ottica di semplificazione e razionalizzazione, come successore di tre programmi attuali:

- Giustizia civile (JCIV),
- Giustizia penale (JPEN),
- Prevenzione e informazione in materia di droga (DPIP).

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 sanitario, segnatamente la riduzione dei danni alla salute connessi all'uso di droghe, 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'art. 83 del TFUE, norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nonché su altre attività illecite sempre connesse alla droga.

La fusione di questi programmi consentirà un approccio globale al finanziamento in questo campo ed una più efficace assegnazione dei fondi per questioni di carattere orizzontale come la formazione.

L'obiettivo generale della presente proposta è, dunque, quello di contribuire alla creazione di un autentico spazio di giustizia attraverso la promozione della cooperazione giudiziaria in materia civile e penale. A tal fine, la presente proposta intende promuovere l'applicazione efficace, completa e coerente della normativa dell'Unione nei settori della cooperazione giudiziaria in materia civile e penale, permettere un accesso più rapido alla giustizia e prevenire e ridurre la domanda e l'offerta di droga.

Ciò può essere ottenuto favorendo la formazione e la sensibilizzazione, potenziando le reti e facilitando la cooperazione transnazionale. L'Unione europea deve, inoltre, dotarsi di una solida base analitica a sostegno del processo di elaborazione delle politiche e delle norme nel settore della giustizia.

La presente proposta si basa sull'art. 81, paragrafi 1 e 2, sull'articolo 82, paragrafo 1, e sull'art. 84 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Il combinato disposto degli articoli 81 e 82 consente un approccio globale per sostenere lo sviluppo della cooperazione giudiziaria in materia civile e penale, specialmente per quanto riguarda questioni trasversali che interessano entrambi i settori della giustizia.

L'art. 84 prevede che possano essere stabilite misure per incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri nel campo della prevenzione della criminalità. Il programma non intende occuparsi dell'intero settore della prevenzione della criminalità, 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.

Le azioni di finanziamento proposte rispettano i principi del valore aggiunto europeo e della sussidiarietà. 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 rispetto agli interventi dei singoli Stati membri. Le attività contemplate dal presente regolamento contribuiscono a un'applicazione efficace dell'*acquis* sviluppando la fiducia reciproca tra gli Stati membri, aumentando la cooperazione transfrontaliera e il lavoro di rete, e consentendo un'applicazione corretta e coerente del diritto dell'Unione in tutto il suo territorio. L'Unione europea si trova, invero, in una posizione più favorevole rispetto agli Stati membri per affrontare situazioni transnazionali e creare una piattaforma europea per l'apprendimento reciproco. Sarà promossa una solida base analitica per il sostegno e lo sviluppo delle politiche. L'intervento dell'Unione europea permette di svolgere coerentemente tali attività in tutto il suo territorio e produce economie di scala.

La proposta in esame ottempera, inoltre, al principio di proporzionalità in quanto si limita al minimo richiesto per il conseguimento del citato obiettivo a livello europeo e non va oltre quanto è necessario a tale scopo.

La dotazione finanziaria 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.

L'impostazione proposta combina la semplificazione delle procedure di finanziamento, richiesta da tutte le parti coinvolte, con un approccio più orientato ai risultati.

Se ne illustrano qui di seguito le principali caratteristiche:

- La proposta definisce gli obiettivi generali e specifici perseguiti dal programma e i settori di intervento su cui il programma si concentrerà. Gli obiettivi generali e specifici stabiliscono la portata del programma (settori strategici), mentre i tipi di azioni, definiti in funzione dei finanziamenti, sono applicabili a tutti i settori strategici e precisano, secondo un approccio orizzontale, i risultati ottenibili grazie ai finanziamenti, indicando al contempo i settori in cui il finanziamento può presentare un reale valore aggiunto per il conseguimento degli obiettivi. Nell'attuare il presente regolamento, la Commissione stabilirà ogni anno le priorità di finanziamento di ciascun settore. Il programma può ricorrere a tutti gli strumenti finanziari previsti dal regolamento finanziario. La partecipazione è aperta a tutte le persone giuridiche aventi la loro sede legale negli Stati membri o in un paese terzo che partecipa al programma, senza che vi siano altre limitazioni per l'accesso al medesimo. Questa struttura consente di semplificare il programma e di orientarlo meglio in funzione delle esigenze e delle evoluzioni del settore strategico. Fornisce, altresì, un contesto stabile per la valutazione poiché gli obiettivi specifici sono direttamente legati ad indicatori per la valutazione che restano coerenti per l'intera durata del programma e che saranno monitorati e valutati periodicamente. Si propone di non destinare importi specifici ai singoli settori all'interno del programma per aumentare la flessibilità e migliorare l'esecuzione del programma stesso.
- La partecipazione di paesi terzi è limitata al SEE, ai paesi in via di adesione e ai paesi candidati effettivi e potenziali. Altri paesi terzi, in particolare quelli in cui trova applicazione

la politica europea di vicinato, possono essere associati alle azioni del programma qualora ciò sia utile alla loro realizzazione.

- Le priorità del programma per ciascun anno saranno definite in un programma di lavoro annuale. 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.
- Ai fini dell'attuazione del programma, è facoltà della Commissione incaricare, sulla base di un'analisi costi/benefici, un'agenzia esecutiva esistente come previsto dal regolamento (CE) n. 58/2003 del Consiglio, del 19 dicembre 2002, che definisce lo statuto delle agenzie esecutive incaricate dello svolgimento di alcuni compiti relativi alla gestione dei programmi comunitari.

La formazione giudiziaria di magistrati e operatori giudiziari è un elemento fondamentale delle politiche nel campo della giustizia: essa, infatti, rafforza la fiducia reciproca fra Stati membri, professionisti del diritto e cittadini.

Concludendo, lo si ribadisce, il programma contribuisce alla creazione di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, in particolare di uno spazio europeo di giustizia, promuovendo la cooperazione giudiziaria, in materia civile e commerciale. Uno spazio di giustizia funzionante, in cui siano eliminati gli ostacoli ai procedimenti giudiziari transfrontalieri, sosterrà e promuoverà, altresì, gli obiettivi specifici e le iniziative faro della "strategia Europa 2020".

Al fine di conseguire l'obiettivo generale di contribuire alla creazione di uno spazio europeo di giustizia, il programma persegue i seguenti obiettivi specifici:

- a) promuovere l'applicazione efficace, completa e coerente della normativa dell'Unione nei settori della cooperazione giudiziaria in materia civile e penale;
- b) facilitare l'accesso alla giustizia;
- c) prevenire e ridurre la domanda e l'offerta di droga.

La proposta contribuirà all'applicazione dell'*acquis* consentendo a cittadini e imprese dell'Unione di trarre pieno vantaggio dalla legislazione vigente: essi avranno maggiore consapevolezza dei propri diritti e gli Stati membri e gli interessati potranno disporre di strumenti migliori per scambiare informazioni sulle migliori prassi e cooperare fra loro.

Se da un lato, la legislazione è uno strumento fondamentale per conseguire gli obiettivi dell'Unione nel settore della giustizia, dall'altro, essa deve essere tuttavia integrata da altri tipi di strumenti. In tale contesto, il finanziamento svolge un ruolo importante. In particolare, i finanziamenti dovrebbero rafforzare l'efficacia della legislazione incrementando la conoscenza, la consapevolezza e la capacità di cittadini, professionisti e portatori d'interessi, sostenendo:

- l'informazione e la sensibilizzazione del pubblico, anche tramite campagne nazionali ed europee per informare i cittadini circa i loro diritti, quali garantiti dal diritto dell'Unione e i mezzi per farli valere nella pratica;

- la formazione e lo sviluppo delle capacità per le professioni giuridiche (come giudici e procuratori) ed altri operatori del settore, allo scopo di fornire loro gli strumenti per applicare efficacemente in concreto i diritti garantiti dall'Unione e le sue politiche.

Il finanziamento è decisivo anche per la promozione della cooperazione a livello transnazionale e per lo sviluppo della fiducia reciproca attraverso:

- il consolidamento delle reti, ossia di organizzazioni a livello di Unione che agevolino la preparazione di future iniziative in questo settore e ne promuovano l'applicazione uniforme in Europa;
- la cooperazione transnazionale in materia di contrasto, ad esempio mediante l'istituzione di sistemi di allarme per i minori scomparsi o il coordinamento della cooperazione antidroga a livello operativo e transfrontaliero.

Il finanziamento dovrebbe, inoltre, sostenere la ricerca, l'analisi ed altre attività di supporto per fornire al legislatore informazioni chiare e dettagliate sui problemi e sulla situazione sul campo. I risultati di dette attività contribuiscono all'elaborazione e attuazione delle politiche dell'Unione e assicurano che queste siano fondate su dati concreti, siano indirizzate in modo appropriato e ben strutturate.

I finanziamenti sulla base del programma "Giustizia" si concentrano su attività in cui l'intervento dell'Unione può apportare un valore aggiunto rispetto all'azione dei singoli Stati membri. Le attività contemplate dal presente regolamento contribuiscono a un'applicazione efficace dell'*acquis* sviluppando la fiducia reciproca tra gli Stati membri, aumentando la cooperazione transfrontaliera e il lavoro di rete, e consentendo un'applicazione corretta e coerente del diritto dell'Unione in tutto il suo territorio. Solo un intervento a livello di Unione può produrre attività coordinate in grado di coprire tutti gli Stati membri. L'Unione europea si trova in una posizione più favorevole rispetto agli Stati membri per affrontare situazioni transnazionali e creare una piattaforma europea per l'apprendimento reciproco. In assenza del supporto dell'Unione, i soggetti interessati tenderebbero ad affrontare problemi analoghi in modo frammentario e scoordinato; la collaborazione e l'interconnessione tra di loro permetterebbe, invece, di diffondere le migliori prassi, in particolare impostazioni innovative ed integrate, in più Stati membri. I partecipanti a queste iniziative fungeranno, quindi, da elemento moltiplicatore nei rispettivi ambiti professionali e contribuiranno ad una più vasta divulgazione di tali migliori pratiche all'interno del loro Stato membro.

Sarà promossa una solida base analitica per il sostegno e lo sviluppo delle politiche. L'intervento dell'Unione europea permette di svolgere coerentemente tali attività in tutto il suo territorio e produce economie di scala. 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.

Le relazioni intermedie presentate per gli attuali programmi nel settore della giustizia hanno confermato l'efficacia generale dei programmi stessi, ma hanno anche evidenziato una serie di

criticità quali una certa dispersione dei fondi ("*saupoudrage*") fra tanti progetti di portata modesta e ad impatto limitato. Malgrado l'assegnazione dei finanziamenti ad una moltitudine di progetti, la distribuzione geografica delle organizzazioni destinatarie dei fondi non risulta equilibrata. Come confermato dalle relazioni intermedie, occorrerebbe fare di più per distribuire e sfruttare meglio i risultati e i prodotti delle attività finanziate. Migliorare la divulgazione significa migliorare la valutazione e il monitoraggio: 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. Dal punto di vista amministrativo, la moltiplicazione delle procedure per i vari programmi grava la Commissione di un considerevole onere a scapito della rapidità delle procedure stesse. La fusione dei programmi intende apportare una soluzione a tale problema e creare sinergie tra i programmi stessi.

Il programma mira a creare sinergie, coerenza e complementarità con altri strumenti dell'Unione tra cui i programmi nel settore degli affari interni, della salute e tutela dei consumatori, dell'educazione e della ricerca. Sarà evitata la duplicazione delle attività nel quadro di detti programmi e per realizzare obiettivi comuni potranno essere messe in comune le risorse del programma Giustizia e del programma Diritti e cittadinanza.

Il Capo dell'Ufficio Legislativo

