



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 15.11.2011  
SEC(2011) 1365 definitivo

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

**SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

**che accompagna i documenti**

**Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma "Giustizia" per il periodo 2014-2020**

**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}

{COM(2011) 759 definitivo}

{SEC(2011) 1364 definitivo}

Nell'ambito delle prospettive finanziarie per il periodo 2007-2013, i finanziamenti nel settore della giustizia, dei diritti e della cittadinanza sono forniti da sei programmi: “**Giustizia civile**” (JCIV), “**Giustizia penale**” (JPEN), “**Diritti fondamentali e cittadinanza**” (FRC), **Daphne III** (DAP), “**Prevenzione e informazione in materia di droga**” (DPIP) e le sezioni “**diversità e lotta contro la discriminazione**” e “**parità fra uomini e donne**” del programma per l'occupazione e la solidarietà sociale (Progress).

## 1. QUESTIONI PROCEDURALI E CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE

In vista della preparazione delle proposte per il periodo 2014-2020, sono state elaborate le **valutazioni intermedie** dei programmi attuali. I risultati delle valutazioni dei programmi JCIV, JPEN, FRC, DAP e DPIP sono già pubblicati, mentre Progress è stato valutato attraverso le relazioni di rendimento annuali, i cui riscontri sono stati completati dai risultati provvisori della valutazione intermedia del programma.

Tra 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). 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. La maggior parte delle misure proposte è stata valutata positivamente ed è stato espresso un ampio consenso sulle tipologie di attività ed i meccanismi di esecuzione proposti. La consultazione pubblica su un potenziale strumento successore di Progress si è tenuta dal 4 aprile al 27 maggio 2011.

Il **gruppo direttivo sulla valutazione d'impatto** (che comprende LS, SG, BUDG, EMPL, HOME, SANCO, COMM, EAC, COMP e MARKT) è stato consultato a partire dal 20 maggio 2011, si è riunito due volte e ha seguito le fasi finali della preparazione della valutazione d'impatto.

## 2. L'ATTUALE SISTEMA DI FINANZIAMENTO

Nell'ambito delle prospettive finanziarie per il periodo 2007-2013 esistono sei programmi di finanziamento a sostegno delle politiche dell'Unione europea nel settore della giustizia, dei diritti e dell'uguaglianza, a cui è assegnata una **dotazione di bilancio complessiva relativamente modesta** pari a **791 milioni di euro** per l'intero periodo. Tali programmi sono attuati attraverso la gestione diretta mediante una programmazione annuale e tre tipi di azioni: progetti transnazionali (sovvenzioni di azioni), sostegno ad organizzazioni non governative (sovvenzioni di funzionamento) ed iniziative della Commissione. I programmi in questione sono:

- **Giustizia civile** (JCIV) – 109,5 milioni di euro (2007-2013);
- **Giustizia penale** (JPEN) – 199,3 milioni di euro (2007-2013);
- **Diritti fondamentali e cittadinanza** (FRC) – 97,25 milioni di euro (2007-2013);
- **Daphne III** (DAP) – 121,43 milioni di euro (2007-2013);

- **Prevenzione e informazione in materia di droga (DPIP)** – 22,35 milioni di euro (2007-2013);
- 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.

### 3. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

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 realizzati in questo campo, l'Europa ha davanti a sé ancora sfide, che devono essere affrontate in modo completo.

#### Sfide politiche

La **cooperazione giudiziaria in materia civile e penale** è ancora insufficiente. Occorre fare dell'accesso alla giustizia una realtà, i diritti dei consumatori devono essere rispettati e si deve trovare una soluzione alle divergenze in materia di diritto dei contratti fra i vari Stati membri. Nel campo del diritto penale l'attuazione degli strumenti esistenti ha bisogno di essere migliorata, mentre la qualità del trattamento riservato alle vittime rientra fra le principali priorità. Nell'ambito della giustizia penale, la prevenzione dei **reati connessi alla droga** esige un approccio a livello di Unione che sia sul lungo termine, integrato e multidisciplinare.

I diritti legati alla **cittadinanza dell'Unione** sono oramai ancorati saldamente al diritto primario dell'Unione e sviluppati considerevolmente nel diritto derivato. Tuttavia, i cittadini dell'Unione incontrano ancora difficoltà nell'esercitare i propri diritti. Considerano la mancanza d'informazione una delle più importanti barriere al pendolarismo transfrontaliero e all'esercizio del loro diritto alla libera circolazione.

Forte è l'interesse e ambiziose sono le aspettative dei cittadini nei confronti dell'applicazione della Carta dei **diritti fondamentali** dell'Unione europea. Tuttavia, spesso lo scopo della Carta e le situazioni a cui può applicarsi sono oggetto di fraintendimenti. Tale mancanza di consapevolezza è particolarmente acuta nell'ambito specifico dei **diritti dei minori**.

Malgrado i progressi rilevanti verso la **parità fra uomini e donne**, a livello mondiale e dell'Unione europea persistono forti disuguaglianze, delle quali una delle peggiori manifestazioni rimane a tutt'oggi la **violenza contro le donne**.

Nell'Unione europea, una buona parte della popolazione sperimenta regolarmente la **discriminazione**; tuttavia, gli europei non sono sufficientemente consapevoli dei loro diritti laddove siano vittime di discriminazioni o vessazioni.

Nonostante l'Unione europea sia divenuta parte contraente della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con **disabilità**, queste ultime non sono ancora in grado di esercitare pienamente i diritti e le libertà fondamentali sancite da detta convenzione.

#### Il ruolo del finanziamento

Il ruolo del finanziamento è di sostenere l'attività normativa e politica dell'Unione europea. I problemi specifici che il finanziamento deve affrontare sono:

- l'insufficiente conoscenza dell'acquis e delle politiche dell'Unione da parte di coloro a cui queste fonti attribuiscono diritti;
- l'insufficiente conoscenza dell'acquis e delle politiche dell'Unione da parte degli operatori interessati, che conduce ad una loro applicazione incoerente ed insufficiente;
- l'insufficiente cooperazione e scambio di informazioni a livello transnazionale, oltre ad una mancanza di fiducia reciproca, tra autorità quali quelle giudiziarie;
- la necessità di informazioni concrete, riscontri, ricerche e buone pratiche riguardo alla situazione e ai bisogni sul campo, che alimentino l'elaborazione delle norme e delle politiche dell'Unione.

Il finanziamento deve pertanto concentrarsi nei settori in cui può apportare un chiaro valore aggiunto.

- Esso deve rafforzare l'*efficacia della normativa* sostenendo:
  - l'informazione e la sensibilizzazione del pubblico;
  - la formazione e lo sviluppo delle capacità per le professioni giuridiche ed altri operatori del settore.
- Il finanziamento ha un ruolo chiave nella promozione della *cooperazione a livello transnazionale*, attraverso:
  - il rafforzamento delle reti;
  - la cooperazione transfrontaliera in materia di contrasto.
- 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.

### **Pertinenza, efficacia ed efficienza delle attività di finanziamento**

Conformemente a quanto previsto nella comunicazione della Commissione "Un bilancio per la strategia Europa 2020", la dotazione di bilancio deve essere rispondente e facilmente adattabile al continuo sviluppo della strategia, ossia deve garantire **flessibilità**. Attualmente, ciò è ostacolato dall'**approccio frammentario** che deriva dall'aver dall'esistenza di sei programmi distinti. Una tale configurazione porta anche a **sovrapposizioni** di finanziamento, che contrastano con la **necessità di una maggiore concentrazione sulle priorità strategiche** riscontrata per tutti i sei programmi.

Le valutazioni intermedie hanno confermato la generale **efficacia** dei programmi, ma hanno anche messo in evidenza alcuni problemi, come una certa **dispersione dei fondi** ("saupoudrage") fra tanti progetti di piccola portata che presentano un impatto e una dimensione europea limitati. 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

**divulgare e utilizzare 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.** La moltiplicazione delle procedure per i vari programmi grava la **Commissione** di un **considerevole onere dal punto di vista amministrativo**, che va a **scapito della rapidità delle procedure stesse.**

#### **4. GIUSTIFICAZIONE DEL DIRITTO DELL'UNIONE AD INTERVENIRE**

La legittimazione dell'Unione europea ad agire deriva da specifici articoli del TFUE.

Nel titolo V:

- cooperazione giudiziaria in materia civile (articolo 81, paragrafi 1 e 2, del TFUE);
- cooperazione giudiziaria in materia penale (articolo 82, paragrafo 1, del TFUE);
- prevenzione della criminalità (articolo 84 del TFUE).

Al di fuori del titolo V:

- lotta alla discriminazione (articolo 19, paragrafo 2, del TFUE);
- cittadinanza dell'Unione (articolo 21, paragrafo 2, del TFUE);
- mercato interno (articolo 114 del TFUE);
- salute pubblica (articolo 168 del TFUE);
- tutela dei consumatori (articolo 169 del TFUE);
- cooperazione amministrativa (articolo 197 del TFUE).

#### **Principio di sussidiarietà**

L'intervento a livello di Unione produce evidenti benefici rispetto all'azione individuale degli Stati membri, specialmente nel promuovere la cooperazione transnazionale, le opportunità di lavoro di rete e la fiducia reciproca. Garantisce altresì l'interpretazione coerente e l'applicazione uniforme degli strumenti legislativi dell'Unione in tutti gli Stati membri e consente economie di scala.

#### **5. OBIETTIVI**

##### **Obiettivo generale**

- Fornire un sostegno mirato, efficace ed efficiente allo sviluppo di uno spazio europeo di giustizia, che rispetti i diritti e l'uguaglianza.

## Obiettivi specifici ed operativi

- Garantire che il *campo di applicazione* dei programmi sia adeguato per sostenere le politiche nel settore della giustizia, dei diritti e dell'uguaglianza e sia rispondente al loro sviluppo:

garantire flessibilità nell'assegnazione delle risorse; ridurre le sovrapposizioni e la frammentazione.

- Concentrare il finanziamento su settori specifici che presentano un chiaro valore aggiunto e corrispondono alle priorità strategiche annuali:

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; promuovere lo scambio di informazioni e buone pratiche; migliorare la conoscenza e la comprensione del diritto dell'Unione al fine di assicurare un'elaborazione delle politiche fondata su dati concreti.

- Migliorare l'*efficacia* e l'orientamento ai risultati dei programmi:

prevenire la dispersione delle risorse; garantire una migliore copertura geografica; migliorare la divulgazione e l'utilizzo dei risultati; migliorare il monitoraggio e la valutazione dei programmi.

- Migliorare l'*efficienza* dei programmi:

semplificare e abbreviare le procedure per i destinatari dei finanziamenti, riducendo al contempo l'onere amministrativo per la Commissione.

## 6. OPZIONI

### Opzione 0 – Scenario di base

Lo scenario di base è mantenere i programmi esistenti nella loro formulazione attuale.

### Opzione A – Sei programmi – Status quo con miglioramento della gestione

Pur mantenendo sei programmi simili a quelli esistenti, alcuni dei problemi individuati – ma non tutti – potrebbero essere affrontati semplificando gli obiettivi negli atti di base ed armonizzando la gestione dei programmi.

### Opzione B – Due programmi

Questa opzione prevede l'adozione di tutte le misure contemplate dall'opzione A e aggiunge un ulteriore miglioramento grazie alla 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) e tale semplificazione avrebbe un'incidenza decisamente positiva su tutti i problemi identificati di portata, efficacia ed efficienza.

## **Opzione C – Un solo programma**

Secondo questa opzione, verrebbe attuato un solo programma, nel settore della giustizia o in quello dei diritti e della cittadinanza. Questa opzione garantirebbe i vantaggi dell'opzione B per il settore finanziato, ma le risorse verrebbero meno completamente nell'altro settore strategico.

### **Opzioni scartate**

Il passaggio da una **gestione** centralizzata ad una **condivisa** è scartato, in ragione della modesta dotazione di bilancio dell'Unione assegnata a questo settore e dell'onere amministrativo sproporzionato che questo cambiamento comporterebbe.

Una limitata modifica della modalità di gestione centralizzata diretta potrebbe consistere nell'inserire gli obiettivi che contribuiscono alla promozione delle politiche per la giustizia, i diritti e l'uguaglianza **tra gli obiettivi di altri programmi di finanziamento dell'Unione**. Tale opzione è scartata, poiché porterebbe ad una forte frammentazione degli obiettivi, da cui deriverebbe una riduzione dell'efficacia.

L'opzione di **interrompere il finanziamento** del settore della giustizia, dei diritti e dell'uguaglianza è altresì scartata, dato che il finanziamento è uno strumento essenziale per sostenere lo sviluppo e l'attuazione delle politiche dell'Unione e per fornire informazioni e sensibilizzare il pubblico riguardo a questo settore in rapida evoluzione.

## **7. VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI**

### **Opzione 0 – Scenario di base**

L'impatto di questa opzione rifletterebbe la situazione attuale: i programmi continuerebbero a portare nel complesso buoni risultati di attuazione, ma le carenze rilevate impedirebbero il dispiegamento del loro pieno potenziale.

### **Opzione A – Sei programmi – Status quo con miglioramento della gestione**

Concentrarsi su concreti settori d'intervento faciliterebbe la realizzazione delle priorità di finanziamento. Una migliore gestione attuerebbe nella pratica le misure necessarie a rendere i programmi più efficaci. Una gestione semplificata risolverebbe inoltre i problemi legati al campo di applicazione (sovrapposizioni) e all'efficienza (procedure più semplici per i richiedenti). Tuttavia, questi miglioramenti sarebbero limitati, poiché il numero elevato di programmi, che è la causa all'origine di molti dei problemi osservati, non troverebbe risposta.

### **Opzione B – Due programmi**

La fusione dei programmi costituirebbe un intervento più efficace per garantire che le priorità strategiche ricevano una risposta sufficiente e per ottenere flessibilità nell'attribuzione delle risorse. Un minor numero di programmi significherebbe anche una minore frammentazione e meno casi di sovrapposizioni.

In termini di efficienza, la fusione dei programmi ridurrebbe il numero delle procedure necessarie. Un minor numero di procedure e la loro semplificazione si tradurrebbero in una

minor complessità per i richiedenti, in un onere amministrativo più contenuto e di conseguenza in procedure più rapide rispetto a quanto previsto nell'opzione A.

La semplificazione e la maggior efficienza dei programmi avrebbero un'incidenza decisamente positiva sulla loro efficacia. Tutte le misure dell'opzione A sarebbero applicabili e avrebbero un'incidenza superiore, poiché verrebbero destinate a tali compiti delle risorse umane aggiuntive.

### **Opzione C – Un solo programma**

L'attuazione di un unico programma apporterebbe benefici in termini di semplificazione, uniformità delle procedure e flessibilità. Tuttavia, non consentirebbe di dare una risposta soddisfacente alle priorità strategiche e alle esigenze dell'intero settore, ma solo della parte scelta per il finanziamento: in quest'ultima, il programma sarebbe tanto efficace quanto nel caso dell'opzione B, ma l'efficacia complessiva del finanziamento sarebbe compromessa dal fatto che le risorse non potrebbero essere destinate all'intero settore strategico.

## **8. OPZIONE PRESCELTA**

L'opzione prescelta è l'attuazione di **due programmi che coprano l'intero campo di applicazione degli attuali programmi di finanziamento (opzione B)**. Questa opzione riunisce tutti i benefici potenziali e non presenta inconvenienti rispetto allo scenario di base. Per converso, l'opzione A non è da prediligere, poiché presenta solo miglioramenti limitati, senza risolvere alla radice le cause dei problemi, mentre l'opzione C, benché offra i maggiori benefici in termini di gestione, consente solo una copertura parziale dei settori strategici.

## **9. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE**

Obbligazioni di monitoraggio e valutazione, relazioni periodiche e valutazioni intermedie ed ex-post saranno incluse negli atti legislativi di base dei programmi. Saranno promosse la **gestione basata sui risultati** e la **loro misurazione** rispetto ad indicatori di rendimento.